



Tierras y territorios indígenas: dimensiones complejas para las políticas públicas.

EL CASO DE LA POLÍTICA “ACUERDO NACIONAL POR EL DESARROLLO Y LA PAZ EN LA ARAUCANÍA-PLAN IMPULSO ARAUCANÍA” EN CHILE

Serie Policy Papers | N°2, 2018

Verónica Figueroa Huencho
V.FIGUEROA.H@IAP.UCHILE.CL | CIIR.CL

Resumen

En el caso de Chile, las políticas públicas han reconocido de manera sesgada las demandas de los pueblos indígenas, especialmente aquellas vinculadas a sus territorios. Si bien esta demanda ha intentado ser abordada desde diferentes gobiernos, la complejidad de reconocer la multidimensionalidad del concepto de “territorio indígena” frente al de “tierra indígena” aún es evidente, dando cuenta de la existencia de diferentes brechas y desafíos en esta materia. A partir del análisis de la política *“Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía”*, este artículo aborda algunas discusiones conceptuales y normativas en torno a la tierra y al territorio indígena, considerando, además, algunas experiencias relevantes y sus alcances, identificando los principales factores que han incidido en la persistencia de demandas territoriales por parte de los pueblos indígenas en Chile (principalmente mapuche). A partir de ello, se presentarán una serie de reflexiones en torno a esta política, identificando dimensiones relevantes a ser consideradas en materia de tierras y territorios indígenas, con énfasis en el caso chileno.

1.Introducción

El América Latina constituye una región multicultural expresada en la presencia de más de 650 pueblos indígenas, los que han sido reconocidos por sus Estados a través de diferentes instrumentos jurídicos. De acuerdo con algunos autores, los alcances del reconocimiento a los pueblos indígenas han sido variados, desde aquellos que reconocen la multiculturalidad en sus Constituciones Políticas hasta los que han dictado un conjunto de normas que han dado lugar al ejercicio de

derechos específicos, tales como educación o salud, entre otros (Henríquez, 2005).

Respecto del reconocimiento de derechos específicos, se han considerado el derecho a la identidad y la cultura propia, el derecho a conservarla, desarrollarla y transmitirla; a la religión ancestral como factor de identificación étnico cultural; a tener formas propias de organización social; a la participación en la política local y nacional mediante la elección de sus propios representantes; a ser consultados cada vez que se promuevan medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos; y a adaptar la justicia a los sistemas indígenas utilizando sus usos y costumbres, a la autodeterminación o autogobierno; a la administración privilegiada sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, entre otros derechos (Henríquez, 2005: pp:4).

Es en este último aspecto, sin embargo, donde se encuentran importantes desafíos, especialmente por el aumento de las reivindicaciones de diferentes movimientos indígenas que demandan la restitución de su territorio ancestral, así como el ejercicio de derechos específicos sobre ellos, que les aseguren una mayor autonomía para definir los términos de su propio desarrollo. De esa forma, el territorio, su uso, tenencia y protección, se convierten en aspectos sustantivos de la política pública la que, a la luz de las evidencias de las últimas décadas, ha carecido de visiones adecuadas para dar cuenta de la multidimensionalidad de este concepto. Si bien algunas Constituciones han reconocido a los pueblos indígenas como pueblos originarios y preexistentes junto con la propiedad de sus tierras como recurso material, cultural y soporte político de su existencia, aún quedan importantes brechas en esta materia.

En el caso de Chile, el reciente anuncio del Presidente Sebastián Piñera en torno a la política denominada “*Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía*”, dentro de la cual se encuentra el “*Plan Impulso Araucanía*”, ha vuelto a poner en la agenda pública la discusión en torno a la política de tierras y al reconocimiento de derechos sobre éstas por parte de los pueblos indígenas dentro del Estado Chileno. Si bien los términos de la tenencia y uso de la tierra se encuentran normadas en la Ley Nº 19.253 del año 1993, la persistencia de demandas, así como de indicadores asociados a la pobreza, entre otros, nuevamente ponen en cuestionamiento los mecanismos definidos desde el Estado para reconocer los derechos de estos pueblos.

Aspectos como la vinculación entre el modelo de crecimiento económico chileno junto con la perspectiva occidental en torno a los alcances que debiera tener el desarrollo de los pueblos indígenas, permiten evidenciar la necesidad de contar con marcos de análisis apropiados para situar las decisiones de este y otros gobiernos. De esta forma, el caso chileno aporta importantes evidencias respecto de la relación entre la definición de las necesidades de los pueblos indígenas, la formulación de políticas públicas y las implicancias que surgen de esta relación, muchas veces sesgada o articulada desde una sola mirada.

En este artículo analizaremos los alcances de la política “*Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía*”, a la luz de las principales discusiones conceptuales y normativas en torno a la tierra y al territorio indígena, considerando, además, algunas experiencias relevantes y sus alcances. Asimismo, para el caso chileno se identificarán los principales factores que han incidido en la persistencia de demandas territoriales por parte de los pueblos indígenas (principalmente mapuche)

a partir de las limitantes existentes en el marco normativo, lo que permite comprender los marcos analíticos desde los que se formuló la política en estudio, así como sus contenidos y alcances. Finalmente, se presentarán una serie de reflexiones en torno a esta política, identificando dimensiones relevantes a ser consideradas en materia de tierras y territorios indígenas.

2. Pueblos indígenas y derechos territoriales: elementos conceptuales, normativos y empíricos para un análisis pertinente

Los pueblos indígenas constituyen alrededor del 8% de la población, pero representan el 14% de los pobres y más del 17% de todos los habitantes de la región que subsisten con menos de US\$2,50 al día (Banco Mundial, 2015). De acuerdo con el último informe del Banco Mundial sobre el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2017), América Latina presenta los peores resultados en los principales indicadores asociados a los pueblos indígenas, tales como mortalidad infantil, acceso al agua, salud, alfabetización, empleo, entre otros. Asimismo, diferentes estudios demuestran que el aislamiento de los pueblos indígenas de procesos de formación estatal, junto con decisiones políticas que afectan su desarrollo, ha incidido en la pérdida de tierras, el quiebre de economías comunitarias, la pérdida de derechos y representatividad, lo que ha incidido en la pobreza que caracteriza a estos pueblos en la actualidad (Kymlicka, 2007).

En el caso de Chile, la encuesta CASEN 2015¹ da cuenta de las brechas que aún persisten entre población indígena y no indígena en ámbitos como acceso a educación superior, uso y conocimiento de la lengua, pobreza, empleo, entre otros. Cabe señalar que en la CASEN 2017², recientemente publicada, la región de La Araucanía presenta la tasa de pobreza más elevada, alcanzando un 17,2%, duplicando la tasa nacional. Estos y otros indicadores han servido de sustento para la definición de políticas públicas que buscan disminuir las brechas de pobreza entre la población indígena y no indígena, especialmente en la búsqueda de una mejor calidad de vida para todos quienes habitan ese Estado. Sin embargo, uno de los principales problemas ha sido el sesgo con el que se han analizado estas realidades y que han devenido en estrategias mal diseñadas y, por lo tanto, implementadas con limitaciones (Alkire, 2005).

En ese contexto, uno de los efectos de la concepción de Estado monocultural sobre los pueblos indígenas ha sido la sistemática imposición de principios y formas de organización distintas a las suyas, además de la continuación de la expropiación de sus recursos, entre otros aspectos. Sin embargo, un aspecto sustantivo para su desarrollo y subsistencia de (subvalorado por parte de la mayoría de los gobiernos occidentales) ha sido la tenencia de la tierra y el reconocimiento del territorio que ha pertenecido de manera ancestral a estos pueblos. Es así como las diferentes políticas, especialmente aquellas que han pretendido proteger, restituir y

reconocer derechos específicos sobre estas tierras y territorios indígenas, no han logrado responder a demandas complejas generando así la revitalización de procesos de reivindicación que no sólo se limitan a espacios territoriales ancestrales, sino que también encuentran eco en espacios urbanos, donde se encuentra más del 70% de la población indígena.

Los procesos de formación estatal en Latinoamérica en general, y en Chile en particular, han estado atravesados por la tensión existente entre las sociedades que se constituyeron como naciones hegemónicas y las sociedades representadas por los pueblos indígenas preexistentes, siendo un factor de conflicto la ocupación del espacio geográfico y la explotación de los recursos que se encuentran dentro de los territorios del Estado nación.

Efectivamente, los procesos de formación estatal en Latinoamérica en general, y en Chile en particular, han estado atravesados por la tensión existente entre las sociedades que se constituyeron como naciones hegemónicas y las sociedades representadas por los pueblos indígenas preexistentes, siendo un factor de conflicto la ocupación del espacio geográfico y la explotación de los recursos que se encuentran dentro de los territorios del Estado nación. Esto se ha sustentado en la necesidad de avanzar en la construcción y “protección de la nación”, entendida a la vez como proyecto de unidad política y económica

¹http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casenmultidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf (27/10/2018)

²http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php (27/10/2018)

y como propuesta de homogeneización social y cultural (Iturralde, 2001).

En ese sentido, se trata de un problema de larga data, difícilmente abordable desde una acción aislada del gobierno de turno, pues se trata de una problemática multidimensional, que cruza los valores en los que se ha sustentado la sociedad chilena, entregando poco espacio a manifestaciones culturales, políticas, sociales o económicas de los pueblos indígenas, siendo más bien actores invisibilizados en la definición del Estado. De esa forma, la falta de comprensión en torno a las demandas territoriales no es antojadiza, sino más bien producto de una visión hegemónica occidental basada en los principios del liberalismo, concebida desde una mirada racional y cartesiana de la relación de las personas con su entorno (Walsh, 2006).

En el siguiente apartado entregaremos algunos elementos relevantes para abordar los conceptos de tierra y territorio, con el objeto de identificar aquellas variables que incidirán en las posibilidades de éxito de una política pública.

2.1 Tierra y territorio indígena: limitaciones para un adecuado abordaje conceptual

A lo largo de la historia, los problemas asociados a la tenencia del territorio indígena han sido tratados desde diferentes perspectivas por los Estados. Una de las principales estrategias ha sido la ocupación de estas tierras por la vía de la fuerza (generalmente durante la época de la colonización), lo que llevó a una reducción importante de su territorio. Otra estrategia ha sido su ocupación por medio del incentivo a la

llegada de colonos. Asimismo, encontramos otras relacionadas con la falta de reconocimiento de derechos políticos específicos lo que deviene en una desprotección de sus tierras, o la creación de espacios territoriales dentro de los cuales se les permiten organizar y resguardar algunos aspectos de su cultura o cosmovisiones, siempre que no contravengan los principios constitucionales o los derechos humanos.

Estas políticas públicas han sentado las bases para un conflicto que persiste hasta nuestros días, especialmente por la definición sesgada respecto de lo que se entiende como “tierra indígena”. De hecho, gran parte de los avances en materia de reconocimiento de derechos territoriales han sido producto de la presión ejercida por los movimientos que han surgido desde los propios pueblos indígenas, quienes han buscado no sólo un reconocimiento político sino también el mantenimiento de formas de vida respetuosas con la biodiversidad de sus entornos, contrarias, en gran medida, a proyectos de inversión económica que degradan y dañan el medio ambiente.

Considerando lo anterior, no resulta extraño que existan aproximaciones limitadas en torno a la tierra y al territorio, donde los abordajes de las políticas públicas son insuficientes. Para los pueblos indígenas, la tierra no constituye un concepto suficiente para dar cuenta de sus cosmovisiones. En ese sentido, es importante distinguir los conceptos de tierra y territorio indígena.

Desde las políticas públicas, el concepto de la tierra ha sido tradicionalmente delimitado física y jurídicamente en torno a individuos, es decir, en una persona natural o jurídica. Sin embargo, el concepto de territorio indígena es

un concepto más amplio, definido por los usos y ocupaciones que efectúa un pueblo. Es así como, desde la perspectiva occidental, el derecho a la tierra se reduce a la superficie geográfica de un determinado espacio, pero no comprende el resto de la naturaleza que lo circunda. Por el contrario, para los pueblos indígenas, el territorio es un concepto mucho más complejo, que incluye suelo, subsuelo, el hábitat todo, lo que también comprende flora y fauna, así como las fuerzas materiales e inmateriales que se encuentran en él (Ramírez, 2016).

De acuerdo con Toledo Llancaqueo (2005), siguiendo los planteamientos de los pueblos indígenas junto con la literatura, es posible distinguir al menos cinco nociones de territorio indígena:

- 1) Territorio como jurisdicción, entendido como una zona geográfica (región, comarca, jurisdicción, entidad, etc.) bajo control político de un colectivo indígena, o reclamada como tal.
- 2) Territorio como espacios geográficos de tierras a demarcar y/o restituir, y titular en propiedad.
- 3) Territorio como hábitat, entendido como base material y/o conjunto sistémico de recursos esenciales para la existencia colectiva (tierras, aguas, bosques, subsuelo).
- 4) Territorio como biodiversidad y conocimientos indígenas sobre la naturaleza, y su expresión en derechos de propiedad intelectual. Recogiendo el impacto del convenio de biodiversidad.
- 5) Territorios simbólicos e históricos. Espacialidad socialmente construida, vinculada primordialmente a la identidad

colectiva, lo que suele denominarse como etno-territorialidad.

De esa manera, se releva la vinculación que los pueblos indígenas tienen con sus territorios, donde la dimensión material e inmaterial, o aquella de carácter espiritual resulta fundamental y debe ser considerado para definir los límites y/o alcances del mismo. En ese sentido, un caso muy relevante para la definición del concepto de territorio indígena es aquel que surge en el denominado Caso de la “Comunidad Indígena Mayagna Sumo de Awas Tigni contra Nicaragua” del año 2001, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció que *“...para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”*³. El caso Awas Tigni “fue la primera sentencia vinculante por un tribunal internacional en defender los derechos a la tierra y recursos colectivos de los pueblos indígenas ante el no hacerlo el Estado” (Anaya y Campbell, 2009).

Junto con esta sentencia, otra de carácter relevante es el Caso de la “Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay” del año 2005, donde la misma Corte señaló que *“...La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de*

³ Corte IDH, “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua”, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, 149.

su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural...”.⁴

Por lo tanto, desde un punto de vista jurídico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha convertido en una fuente importante de derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios, generando precedentes importantes respecto de los parámetros a los que debieran ajustarse los gobiernos. Entre ellos, ha señalado que la ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación, sino que, “por el contrario, el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural”. De esa forma, la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las viviendas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales “va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines”. Es así como los derechos de los pueblos indígenas y tribales abarcan el territorio como un todo.

Los derechos sobre los territorios indígenas constituyen una de las principales reivindicaciones de estos pueblos, siendo el sustrato físico que les permite sobrevivir como pueblos, reproducir sus culturas, mantener y desarrollar sus organizaciones y sistemas productivos.

De esa forma, los derechos sobre los territorios indígenas constituyen una de las principales reivindicaciones de estos pueblos, siendo el sustrato físico que les permite sobrevivir como pueblos, reproducir sus culturas, mantener y desarrollar sus organizaciones y sistemas productivos, por lo que no se trata sólo de una cuestión de “bienes inmuebles y no deberán basarse en el clásico enfoque de ‘propiedad’ sobre el que se basa el derecho civil” (Kreimer, 2003: 4-8).

Por lo tanto, de esta discusión conceptual es posible evidenciar que:

- a) para los pueblos indígenas la identidad está unida de manera indisoluble al territorio, al espacio físico habitado, siendo imposible la supervivencia de estos pueblos sin el reconocimiento de derechos que vayan en este sentido;
- b) el territorio constituye un espacio donde confluyen aspectos materiales e inmateriales, sobre los que existen instituciones representativas que tienen un rol sobre ellos, sobre su bienestar y mantención como sustrato de su supervivencia cultural;
- c) no pueden ser tratados desde una perspectiva liberal individual propiciando el reconocimiento de la titularidad desde el concepto de individuo, sino que debe ser abordado como parte de una colectividad, de una cosmovisión, una forma de vida concebida de manera diferente a aquella que los Estados nación han relevado, producto de la visión cartesiana del mundo y de la relación de las personas con su entorno;

⁴ Corte IDH, “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, Sentencia del 17 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, 135.

d) las definiciones en torno a él superan con creces las perspectivas economicistas o productivas, sino que deben ser considerados espacios de ejercicio de derechos políticos.

2.2 Tierra y territorio indígena en el marco normativo internacional

La discusión conceptual precedente permite analizar, asimismo, la visión normativa adoptada desde diferentes instrumentos redactados por organismos internacionales, en el entendido que incidirán en las decisiones que los Estados debieran tomar en su relación con los territorios de los pueblos indígenas. Entre estos instrumentos, dos resultan de especial consideración al reforzar la relación de los pueblos indígenas con sus territorios y los recursos que allí se encuentran, pero, sobre todo, al reconocer el significado particular, así como los valores culturales y espirituales que estos pueblos tienen sobre ellos, y que no pueden ser entendidos sólo desde una perspectiva económica, productiva o por su valor monetario.

El primero de estos instrumentos es el Convenio Nº169 de la OIT, el que en su artículo Nº13 señala que, al aplicar el Convenio, los *“gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación”*. Asimismo, señala que el concepto de territorios *“cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”*.

En su artículo Nº14, el convenio indica que se deberá *“salvaguardar el derecho de los*

pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”, y que los *“gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”*. Este mismo Convenio, en su artículo Nº17, señala que *“deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”*, debiendo siempre ser consultados en aquellos casos en que se considere enajenar sus tierras o transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. De esa forma, el Convenio comprende los aspectos colectivos de la relación que une a los pueblos indígenas con sus tierras, donde se protegen también aquellos espacios que no están necesariamente ocupados por ellos exclusivamente (Meza-Lopehandía, 2016).

El segundo de estos instrumentos es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, el que en su preámbulo indica que *“el control por parte de los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”*. Asimismo, en su artículo Nº32 señala que *“los pueblos indígenas poseen el derecho de determinar sus prioridades y estrategias para el desarrollo y el uso de sus tierras, territorios y recursos”*. En ese sentido, esta Declaración es importante al entender que los derechos de los pueblos indígenas a la

tierra, los territorios y los recursos deben entenderse en el contexto más amplio del derecho de estos pueblos a la autodeterminación, lo que consta en su artículo N°3.

Un aspecto sustantivo que se encuentra contenido en ambos cuerpos normativos es el derecho de consulta de los pueblos indígenas, donde los Estados tienen la obligación de llevar adelante estos procesos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas establece, en su artículo N°32, que los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas *“a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”*. Por su parte, el Convenio N°169 de la OIT indica, en su artículo N°6, que los gobiernos deberán *“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*.

Además de estos dos importantes instrumentos, es posible encontrar otras alusiones respecto del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en otros cuerpos normativos. Entre ellos, el Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos, el que en su artículo N°27 protege el derecho de las minorías a disfrutar y desarrollar los varios atributos de sus culturas distintas, incluyendo el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus patrones culturales

relativos a las tierras y recursos. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en torno a las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ha recomendado que los Estados *“reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales”*⁵.

Por lo tanto, estos instrumentos normativos se convierten en importantes parámetros para definir y ajustar los cuerpos legales que rigen la vida de los pueblos indígenas al interior de los Estados, estableciendo algunos elementos importantes, tales como: a) el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados respecto de todas las medidas que los afecten, especialmente aquellas que impactan en sus territorios; b) el derecho al uso de los recursos que se encuentren disponibles en sus territorios, especialmente para su propio bienestar; c) desarrollar en sus territorios actividades que vayan en pos del fortalecimiento de su cultura, así como del respeto y reconocimiento de sus autoridades tradicionales; d) establecer mecanismos propios respecto de la herencia o transmisión de derechos sobre estos territorios. La propuesta no se refería a si existiría un padrón electoral específico para votar por candidaturas indígenas. Tampoco especifican las condiciones o requisitos de los representantes indígenas que participarían como candidatos.

⁵ Recomendación General CERD No. 23, 1997.

2.3 Tierra y territorio indígena: dimensiones relevantes desde la experiencia internacional

La experiencia internacional, especialmente en el contexto latinoamericano, permite evidenciar un creciente reconocimiento de diferentes derechos de los pueblos indígenas, donde algunos Estados les han dado un rango constitucional, como se evidencia en los casos de Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992 y 2001), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994), Ecuador (1994 y 1998) y Venezuela (1999) reconociendo a los pueblos indígenas una serie de derechos individuales y/o colectivos. Entre estas disposiciones constitucionales, también se puede observar la consideración de derechos territoriales donde, bajo diversas denominaciones, se reconoce la existencia de espacios geográficos que han sido tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas, cuya posesión se propone proteger de la presión externa mediante demarcación y titulación (Iturralde, 2001).

Como señala Iturralde, las constituciones de Argentina y Paraguay lo hacen de manera declarativa; las de Brasil, Bolivia y Perú son más concretas en las formas de protección, pero en todos los casos se trata de un traslado y ampliación de las normas y las políticas sobre

tierras y sobre propiedad colectiva. Los regímenes constitucionales de Colombia (Entidades Territoriales), Ecuador (Circunscripciones Indígenas) y Panamá (Comarcas) van más allá de asegurar el acceso a las tierras y otros recursos renovables y establecen principios de jurisdicción y competencia propios dentro de los territorios indígenas, lo que da a estos un carácter político, más que agrario (Iturralde, 2001: 6).

Cabe agregar a estas experiencias, los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía en sus asuntos internos, como se indica en las Constituciones de Nicaragua y Colombia. Asimismo, resultan interesantes los casos de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), cuyas Constituciones no sólo reconocen derechos étnicos específicos para los pueblos indígenas como pluralismo legal, autonomía territorial, derechos colectivos y la declaración del carácter intercultural y plurinacional del Estado, sino también con los derechos propios y específicos de la naturaleza, es decir la protección del ambiente (la Pachamama) (Lalander, 2016).

De acuerdo con Nash y Nuñez (2015), es posible establecer una comparación entre algunas Constituciones latinoamericanas a partir de diferentes variables asociadas a la tenencia de las tierras y/o territorios indígenas, tal como se muestra a continuación:

Tabla 1. Comparación sobre “Derechos territoriales de los pueblos indígenas”.

	Autodeterminación	Principios	Participación política	Derecho consuetudinario	Propiedad indígena
Bolivia	Art.2: “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios [...] se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales [...]”	Art. 1: “Estado Unitario social de derecho, plurinacional, comunitario, [...] intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico del proceso integrador del país”	Art. 11: “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos [...]”	Art.30: “Derecho a gozar del ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos de acuerdo a su cosmovisión” Art. 190: “La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución”	Art. 394: “El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.
	Art. 287: “Las entidades territoriales (dentro de las cuales se encuentran los territorios indígenas) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los	Art. 7: “Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.	Art. 171: “El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores	Art. 246: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y	Art. 330: “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y

	límites de la Constitución y la Ley”.		elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”	procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”	ejercerán las siguientes funciones
Venezuela	Art. 119: “El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, y costumbres, idiomas, religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan”	Art. 100: “reconoce y respeta la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas”	Art. 125: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”	Art. 119: “Pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona [...]”	Art. 119: “Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley”
Ecuador	Art. 60: “Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura [...] Se reconoce a las comunas que tienen	Art. 1: “es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”	Art. 57: “Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley en la definición de políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y	Art. 57, Nº 10: “Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”	Art. 57: “Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”

	propiedad colectiva de la tierra, como una forma de organización ancestral”		decisión de sur prioridades en los planes y proyectos del Estado”		
Perú	Art. 88: “Las comunidades campesinas y las nativas son autónomas en su organización, en el trabajo comuna y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece”.	Art. 2: “Reconoce a las personas su derecho a la identidad étnica y cultural y reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación”.	Art. 191: “la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica a los consejos municipales”.	Art. 149: “Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”	Art. 88: “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas”

Fuente: Elaboración propia en base a Nash y Nuñez (2015).

La revisión precedente permite evidenciar algunos aspectos importantes, especialmente relacionados con el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como base para el reconocimiento de otros derechos colectivos, lo que releva la

importancia de la tierra, los territorios y los recursos para ellos. Por otra parte, la importancia de la participación política, lo que va unido al concepto de autodeterminación, en el sentido de permitir la generación de espacios específicos que aseguren que sean

los pueblos indígenas quienes tomen sus propias decisiones y puedan actuar de manera libre e informada respecto de todos aquellos factores que afectan su propio desarrollo (Figueroa, 2017).

Asimismo, el derecho consuetudinario supone incorporar a la discusión el concepto de territorio en torno al ejercicio efectivo de derechos y a la autodeterminación, así como el de propiedad indígena. En ese contexto la posición más extendida ha sido la que entiende que el ejercicio de la autodeterminación territorial no supone la creación de un Estado dentro de un Estado o que se separa de este, sino de un ámbito territorial en que los pueblos indígenas pueden dirigir por sí mismos su vida interna, a través de instituciones y costumbres propias (Meza-Lopehandía, 2010).

Es así que la experiencia latinoamericana sirve como parámetro para analizar el caso chileno, donde el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas es aún muy precario, como se abordará en el siguiente apartado.

3. Políticas indígenas en Chile: Análisis de la política pública “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía”.

Las políticas públicas, entendidas como todo aquello que deciden hacer o no hacer los gobiernos (Dye, 2007), deben ser analizadas en función de un contexto, lo que permite contar con elementos que actúen como variables explicativas respecto de los alcances que éstas tienen, especialmente porque no sólo responden a intereses de los gobiernos de turno, sino también a visiones y valores de

múltiples actores, los que no siempre tienen un rol formal en la formulación de la misma.

El denominado “*Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía*” constituye una política pública anunciada recientemente por el actual Presidente Sebastián Piñera (24 de septiembre de 2018) en torno a los pueblos indígenas, con un foco principal en la Región de la Araucanía donde se concentran gran parte de las acciones reivindicatorias de comunidades mapuche. Dentro de sus principales contenidos, la política identifica una serie de principios rectores para la toma de decisiones en torno a los pueblos indígenas, donde podemos destacar los siguientes:

- **Principio 1: Voluntad de diálogo, acuerdo y búsqueda de paz.** Entre los que se encuentran la instalación de un Consejo por el Reencuentro de la Araucanía, integrado por representantes del Estado, del pueblo mapuche así como de los agricultores, parceleros y organizaciones de la sociedad civil. Este Consejo servirá como instancia formal de diálogo entre todos los actores regionales, será abierto a todas las comunidades. Esta comisión se reunirá periódicamente, de acuerdo al calendario que ella misma fije y contará con una secretaría técnica de apoyo radicada administrativamente en la Intendencia Regional. Finalmente, busca generar mecanismos de ayuda del Estado a aquellos que han sido víctimas de hechos de violencia en La Araucanía.

- **Principio 2: Reconocimiento y valoración de nuestra diversidad.** Busca un entendimiento del patrimonio de las distintas culturas que habitan el territorio a través del reconocimiento de la función docente de los Educadores Tradicionales, un instructivo presidencial de lengua y ceremonial

intercultural, la revisión de los contenidos indígenas de los textos escolares de Historia, potenciar la atención de medicina mapuche, entre otros.

Dentro de este principio, además, se pretende la creación de nueva institucionalidad: a través del reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas; la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los Consejos de cada pueblo; el establecimiento de una Agencia de Desarrollo Indígena, que sea la continuadora de la CONADI, con responsabilidad por la ejecución de las políticas, planes y programas para las personas y comunidades indígenas, entre otros.

- **Principio 3: Desarrollo integral e inclusivo para la región -Plan Impulso Araucanía 2018-2026.** Este plan considera una cartera inicial de 491 proyectos de inversión pública a desarrollarse en un periodo de 8 años. Esta cartera de proyectos de inversión equivale a un aporte de cerca de US\$8.043 millones para el periodo 2018 a 2026, es decir, un promedio de inversión de US\$894 millones por año. Sólo para el año 2019 este esfuerzo de priorización implicará un incremento de 35% de los recursos dispuestos para inversión en la región respecto al presente año, pasando de US\$695 millones a US\$940 millones.

Más allá del contenido de esta política, un análisis adecuado debería considerar dos dimensiones fundamentales que pueden explicar sus alcances y que se encuentran ampliamente relacionados. Por una parte, aquellas de carácter estructural y que dicen relación con el rol que los pueblos indígenas han tenido como actores sociales y políticos, lo que incide en la posibilidad de incorporar sus cosmovisiones en los contenidos de la política. La evidencia muestra que este rol ha sido escaso lo que ha incidido en avances insuficientes. Por otra parte, aquellas que tienen que ver con las implicancias de lo

anterior en la conceptualización de elementos relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas, como es el de territorio, y que se relaciona con los contenidos de la misma. A continuación abordaremos el análisis de esta política considerando ambos aspectos.

3.1 Análisis de la dimensión estructural de la política

En esta dimensión, podemos encontrar una serie de elementos que inciden en la visión que la política “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía” (al igual que otras anteriormente), tienen respecto de cuestiones sustantivas para los pueblos indígenas, y que se derivan de una serie de elementos del contexto social, político, económico, cultural, entre otros, en los que éstas se formulan.

Un primer elemento es que los pueblos indígenas no han formado parte de las élites políticas lo que les ha impedido poner en la agenda sus propias perspectivas o cosmovisiones, o relevar sus derechos desde estos espacios. De esa forma, los gobiernos han creado instituciones, normativas, planes y programas que sólo recogen una mirada de los actores en juego: la “sociedad dominante chilena” (Marimán, 2012). Esto ha dado lugar a lo que Charles Hale (2006) denomina “multiculturalismo neoliberal”, donde serán aquellos actores que siempre han detentado el poder quienes no están dispuestos a propiciar cambios reales en las estructuras, entregando mínimos espacios para el acomodo cultural y limitando iniciativas que provengan de los propios pueblos indígenas. De esa forma, cuestiones recogidas en esta política que se relacionan con aspiraciones legítimas de estos pueblos por transformar la distribución social de los recursos o por promover el surgimiento de nuevos y/o

mayores acuerdos políticos para sustentar dichas transformaciones, se ven restringidos.

Un segundo elemento, es que esta política se formula en un contexto político particular y es que en Chile no existe reconocimiento Constitucional a los pueblos indígenas, ya sea como sujetos colectivos pre-existentes a la República, o como sujetos colectivos titulares de derechos especiales (Meza Lopehandía, 2016). Efectivamente, ninguna de las Constituciones políticas que se ha dado el Estado chileno reconoce la existencia de diferentes

Los pueblos indígenas no han formado parte de las élites políticas lo que les ha impedido poner en la agenda sus propias perspectivas o cosmovisiones, o relevar sus derechos desde estos espacios.

pueblos en su territorio, sino que habla de la soberanía que reside en “la nación” (artículo 5º). El “proceso constituyente indígena”, iniciado en octubre de 2015 por la entonces Presidenta Michelle Bachelet Jeria, parecía sentar los cimientos para introducir en la Constitución este reconocimiento. Sin embargo, esto no se logró. Aún más, la propuesta que surgió del gobierno en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas fue escueta y considerada insuficiente por la mayoría de estos pueblos. Como señala Meza-Lopehandía (2010) la actual Constitución chilena dificulta el ejercicio de una verdadera democracia, especialmente en torno a los derechos de los pueblos indígenas. En Chile sólo se reconoce la existencia de una nación, pero es necesario considerar que en este territorio habitan diferentes pueblos en quienes recae la soberanía.

Un tercer elemento, en concordancia con lo anterior, es que la legislación actual entrega el reconocimiento de “etnias” a los nueve pueblos que habitan el territorio de Chile (artículo N°2). Efectivamente, la Ley N°19.253 reconoce “etnias” diferenciadas cultural y lingüísticamente respecto de la población

nacional, pero sin un status legal que reconozca sus derechos de pueblo. Con ello se desconocen una serie de derechos que ampara la normativa internacional y que incidirán en aspectos como la autodeterminación, el autogobierno, así como el ejercicio de derechos políticos y de representación, los que se ven limitados en una política de este tipo. La ley, más bien, entiende a estas “etnias” como grupos a los que se debe proteger sin darles un lugar estratégico en definiciones de carácter político. Es así como la ley, en su artículo N°1, inciso 3 señala que “es deber de la

sociedad en general, y del Estado en particular, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades”.

Un cuarto elemento, es que esta política se da en un contexto institucional particular pues no existe una institucionalidad pública que permita el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, así como una adecuada representación de sus intereses tanto en las dimensiones políticas como estratégicas. La institución que actualmente gestiona la política indígena (no la define, pues no tiene esas atribuciones) es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)”. Esta Corporación se definió como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión es promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en lo económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional. Es importante señalar que esta corporación no representa a los pueblos indígenas sino la

acción del Estado a favor de éstos⁶. Con ello, la CONADI no cuenta con atribuciones para definir la política indígena, sino que la Ley le asigna el carácter de servicio público con muy pocas atribuciones políticas, entregándole solo funciones de promoción, coordinación y ejecución de las acciones que los diferentes gobiernos definan a favor de los pueblos indígenas. Esto genera una tensión pues se trata de un organismo que responde a las orientaciones políticas de los gobiernos de turno, dándole poco margen de maniobra para solucionar conflictos tan complejos como aquellos vinculados a las tierras.

Finalmente, un quinto elemento es que, si bien Chile ha suscrito una serie de Tratados, Pactos y Convenios internacionales, aún no ha logrado generar ajustes normativos e institucionales que den cuenta de los parámetros establecidos en ellos y que permitirían avanzar en el reconocimiento de derechos territoriales, más que de tenencia de tierras. En ese sentido, la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT por parte del Estado chileno recién se produce en el año 2008, lo que no sólo ha significado un período corto de tiempo para realizar ajustes estructurales, sino que además ha servido de base para la generación de instrumentos por parte del ejecutivo orientados a limitar el ejercicio de algunos derechos que allí se consignan,

principalmente el derecho de consulta, tales como el Decreto Supremo N° 124⁷ (ya derogado), y el Decreto Supremo N° 66⁸ (actualmente en vigencia). En ese sentido, han surgido voces que reclaman la necesidad de someter a consulta esta política pues se estaría vulnerando este derecho⁹.

3.2 Dimensión de contenidos de la política: análisis desde la perspectiva de tierras y territorios.

La política “*Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía*”, en términos de sus contenidos, se plantea como una continuidad de las líneas que otras políticas anteriores han tenido, especialmente en materia de tierras, donde ha sido este concepto el que ha primado por encima de aquella visión defendida por los pueblos indígenas como es la de territorio. Efectivamente, desde el nacimiento del Estado Nación chileno han existido diferentes políticas públicas que han respondido a esta mirada, por ejemplo: la primera ley dictada en 1813 que buscaba formar villas sin distinción entre indígenas y el resto de la ciudadanía (Boccaro y Seguel, 1999); la “ley de colonización” en 1845 que sentaría las bases de la futura llegada de colonos extranjeros a los territorios indígenas, principalmente

⁶ Actualmente se encuentran en trámite parlamentario dos proyectos de ley: Uno que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas y otro que crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas. Sin embargo, dado que aún no se han promulgado, rige la institucionalidad creada por la Ley 19,253 del año 1993.

⁷ Promulgado el 4 de septiembre de 2009. En su artículo 2 señalaba que la consulta es el “procedimiento a través del cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que este reglamento diseña, pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y que tengan su origen en alguno de los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 4º de este reglamento, mediante un procedimiento adecuado y a través de sus organizaciones representativas”.

⁸ Promulgado el 15 de noviembre de 2013. En su artículo 2 define que “la consulta es un deber de los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente y que debe realizarse de conformidad con los principios recogidos en el Título II del presente reglamento”.

⁹ <https://www.elciudadano.cl/chile/plan-araucania-corte-de-apelaciones-declara-admisibles-recursos-contra-intendente-mayol-y-seremi-de-desarrollo-social/10/30/>

alemanes; la “ley de reducción” en 1866 que entrega a los indígenas un título gratuito sobre las tierras que poseían (Bengoa, 2000); la “ley de Propiedad Austral” de 1931, que “blanqueó” los títulos de tierras obtenidos fraudulentamente y las ocupaciones de hecho realizadas por latifundistas sobre tierras indígenas y aquellas consideradas fiscales; el Decreto ley Nº 2.568 de 1978 sobre división de comunidades indígenas, entre otras. De esa forma, es posible concluir que a 1987 existía una cifra cercana a las 2.000 comunidades divididas, además, alrededor de 40 predios provenientes de la aplicación de la Reforma Agraria saneados, lo que supone estamos frente a la desaparición casi completa de la propiedad comunitaria, principalmente mapuche. Esta situación tuvo enorme incidencia en los procesos migratorios que se produjeron con mayor intensidad desde mediados del siglo XIX (Peysner, 2003).

La llegada de la democracia en el año 1990 generó nuevas expectativas, especialmente por la introducción de cambios que permitieran un mayor protagonismo de estos pueblos y, por ende, la incorporación de sus demandas en las políticas públicas. Sin embargo, dados los elementos analizados en la dimensión estructural así como otros propios de los intereses de cada coalición gobernante, los resultados fueron limitados, especialmente en materia de tierras y reconocimiento de derechos asociados a ellas.

La llegada de la democracia en el año 1990 generó nuevas expectativas, especialmente por la introducción de cambios que permitieran un mayor protagonismo de estos pueblos y, por ende, la incorporación de sus demandas en las políticas públicas. Sin

embargo, dados los elementos analizados en la dimensión estructural así como otros propios de los intereses de cada coalición gobernante, los resultados fueron limitados, especialmente en materia de tierras y reconocimiento de derechos asociados a ellas.

Durante el primer gobierno de la coalición denominada “Concertación de Partidos Políticos por la Democracia”, siendo el presidente de la República Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), se produjo un importante hito: la promulgación de la Ley Nº19.253 (o Ley indígena en octubre de 1993), que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), donde se esperaba avanzar en el reconocimiento de derechos territoriales, cuestión que no ocurrió. De manera específica, el título II de la Ley Nº19.253 se refiere al reconocimiento, protección y desarrollo de las “tierras indígenas”, entendidas como aquellas que se poseen bajo los títulos de merced, de comisario (u otros que allí se enumeran), o a la ocupación histórica, siempre que sus derechos sean inscritos en el registro de tierras indígenas que crea esta Ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de las mismas. De esa manera se establece un proceso de ampliación de las tierras bajo dominio indígena a partir de procesos específicos de reconocimiento de la titularidad de terrenos. Cabe señalar que la Ley no menciona la restitución de las tierras, sino que habla de “ampliación” de las mismas.

Por su parte, el artículo Nº14 define un régimen especial de tenencia de estas tierras, al señalar que “*por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de*

una misma etnia. No obstante, se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia. Igualmente, las tierras cuyos titulares sean Comunidades Indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato, ni cedidas a terceros en uso, goce o administración. Las de personas naturales indígenas podrán serlo por un plazo no superior a cinco años. En todo caso, éstas con la autorización de la Corporación, se podrán permutar por tierras de no indígenas, de similar valor comercial debidamente acreditado, las que se considerarán tierras indígenas, desafectándose las primeras”.

De esta forma, la Ley N°19.253 no reconoció la existencia de un “territorio indígena”, sino que habla de “tierras indígenas” cuya propiedad tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por la propia Ley. Para subsanar aspectos vinculados al territorio, en su artículo N°26, habla del reconocimiento de “áreas de desarrollo indígena”, los que serán “espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”, con lo cual el concepto de comunidad no se ve reflejado rompiendo así un elemento fundamental de la cultura y existencia indígena.

Respecto de la gestión de las tierras indígenas, la Ley señala que a la CONADI le corresponderá ejecutar el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (creado en esta misma Ley), el que en su aspecto central se refiere a la solución de litigios sobre tierras entre personas indígenas, comunidades indígenas y particulares, provenientes de los títulos de merced u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas.

Particularmente, esto se resolverá a través de tres mecanismos principales (establecidos en el artículo N°20):

a) Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas, cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente.

b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales relativas a tierras indígenas, en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas.

c) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua y/o financiar obras destinadas a obtener este recurso

De esta forma, la Ley generó un sistema de compleja gestión, especialmente para solucionar una demanda por restitución territorial que tiene sustentos culturales y políticos, dejando este Fondo en manos de una entidad con escasas atribuciones políticas, y dejando en el mercado y en sus formas de transacción los mecanismos de solución para la demanda de tierra, generando así una serie de procesos especulativos que se fueron agravando a medida que se consolidaba la implementación del Fondo de Tierras y Agua. Efectivamente para solucionar las demandas de tierra de las comunidades a través de este Fondo se requería del cumplimiento de ciertas premisas: a) que el privado dueño de las tierras estuviera dispuesto a vender; b) que el precio de venta fuera justo, de acuerdo al valor del mercado; c) que la asignación de tierras respondiera a lógicas ancestrales para evitar los conflictos entre comunidades o la

división de familias; d) confianza en el desarrollo del proceso. Sin embargo, estas premisas no siempre se cumplieron.

La especulación en torno a los precios llevó a triplicar el precio real por hectárea, lo que junto con la lentitud y la poca transparencia con la que se resolvían los procesos de asignación de tierras fueron dañando la credibilidad del proceso (Figueroa, 2014). Uno de los argumentos más utilizados por la clase política es la baja productividad que tienen las tierras indígenas lo que deviene en situaciones de pobreza y precarización graves, donde es

necesario formular políticas públicas que se hagan cargo de esa situación. Ese sesgo se mantendrá a lo largo de todos los gobiernos que se sucedieron hasta la actualidad, independientemente de la coalición política a la que representan. De esa forma, desarrollo indígena comenzó a igualarse a programas vinculados a la superación de la pobreza, dejando fuera demandas por territorio, así como aquellos vinculados a los derechos políticos.

Las consecuencias de lo anterior se pueden evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Comparación política de tierras en Chile: 1994-2018

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)	Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)	Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014)	Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)
<p>Hasta el año 1994 se habían entregado unas 170 mil hectáreas a través de los mecanismos definidos en la Ley. De esta cifra, unas 112 mil hectáreas corresponderían a traspaso de predios fiscales, unas 31 mil hectáreas a la compra de predios en conflicto, unas 7.450 hectáreas a subsidios y unas 19 mil hectáreas entregadas mediante la regularización de propiedades (Figueroa, 2014). Por otra parte, de acuerdo con datos de la época, al año 1996 existían más de 1.300 concesiones mineras por empresas</p>	<p>Las demandas por territorio de las comunidades llegaban a las 100.000 hectáreas lo que suponía un total de 184 casos a ser tramitados por la CONADI. Sin embargo, fuentes de la organización señalaban que la capacidad administrativa y financiera con la que contaban sólo les permitiría procesar unas 20 solicitudes al año¹⁰, generando importantes cuellos de botella y retraso en la solución de las demandas. Hacia mediados de este gobierno, los datos muestran que, desde la puesta en marcha del Fondo de Tierras y Agua, se habían traspasado a las comunidades</p>	<p>Para responder a las demandas de tierra, el ejecutivo se comprometió a dar urgencia en su agenda a la entrega de tierras, lo cual formó parte de la política pública denominada "Reconocer: Pacto Social por la Multiculturalidad". Respecto de las tierras y territorios, esta política señalaba que se promoverían medidas para mejorar y optimizar la respuesta pública a la demanda de tierras, y el perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena. Para ello se: a) entregarían tierras a 115 comunidades priorizadas por el Consejo de CONADI y se resolverían las solicitudes de tierras de 308 comunidades;</p>	<p>A fines del año 2010, la CONADI contabilizaba un total de 64 predios en el Registro de Tierras, sin embargo, los conflictos continuaban. Según datos de la época, el precio por hectárea era de 2,5 millones de pesos. Asimismo, al año 2009, los datos señalaban que la compra de tierras por parte de CONADI (desde 1994), tenía un promedio anual de 6.724 hectáreas beneficiando a 485 familias. Entre 2010 y 2011, esta cifra promediaba las 8.920 hectáreas y las 1.775</p>	<p>A inicios de este período los datos mostraban que el Estado había invertido más de \$454 mil millones (US\$ 732 millones) en tierras entre 1996-2016, en 4 regiones del sur del país: \$354 mil millones en la Araucanía, \$48 mil millones Bío Bío, \$26 mil millones Los Ríos, \$25 mil millones en Los Lagos, y donde un 22% de la compra de tierras se efectuó fuera de la</p>

¹⁰ El Mercurio, 13 de junio de 2001

<p>nacionales o extranjeras, de las cuales al menos 144 se encontraban en el llamado “territorio mapuche”. La tenencia privada del territorio indígena a mediados de la década de los noventa ascendía a 2,1 millones de hectáreas (Aylwin, 2000) frente a no más de 500 mil hectáreas que estaban en manos de comunidades indígenas. Mientras que en 1994 se pagaba por los predios en conflicto un precio aproximado de \$146.000 por hectárea, al año 2000 se estaban pagando en promedio cerca de \$1.200.000 por hectárea, es decir, el precio había aumentado casi 6 veces.</p>	<p>indígenas aproximadamente 175.000 hectáreas, de las cuales 78.000 se habían destinado a comunidades mapuche de la X región, 67.000 a comunidades de la IX región y 10.500 a comunidades de la VIII región. Para las comunidades indígenas del norte (principalmente aimaras y atacameñas) se habían traspasado unas 7.000 hectáreas en la I región y 3.600 en la II región, ya que la principal demanda de la zona era el agua más que la tierra.</p>	<p>b) se mantendría y aumentaría el Programa de Tierras a través de subsidios y, paralelamente, se evaluaría el mecanismo de asignación, lo cual nunca se produjo. A esto se sumaría una línea de acción de “desarrollo económico y productivo” de manera de promover el uso de las tierras con fines comerciales o de emprendimiento. De esa forma, para fines de este gobierno, la superficie considerada para la adquisición de terrenos y su traspaso a comunidades es de 13,5 hectáreas en promedio¹¹, habiéndose entregado desde 2000 a 2008, unas 224.260 hectáreas¹².</p>	<p>familias¹³. Respecto de una de las principales demandas de estos pueblos, la restitución territorial, el Presidente resaltó la necesidad de impulsar una “política de fomento productivo”¹⁴. De esa forma, anunciaba también que unas 10.000 hectáreas de tierras mapuche, serían incorporadas a un circuito productivo regional en un plazo de cuatro años (2011-2014). Ello se justificaba en que, según fuentes oficiales, “la mayoría de las 71 mil hectáreas compradas por la CONADI, y traspasadas a comunidades mapuche en los últimos 17 años, estaban en condiciones de abandono”¹⁵.</p>	<p>Región de la Araucanía¹⁶.</p>
--	--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia

Las complejidades que se evidencian de la tabla precedente han tenido una segunda derivada, relacionada con la lentitud en la resolución de las demandas por territorio así como por los sesgos que las políticas públicas han tenido en las últimas décadas al

privilegiar miradas occidentales en su conceptualización, una visión economicista en su uso, la nula incorporación de lógicas colectivas surgidas desde la mirada de estos pueblos, el énfasis en la medición cuantitativa de la entrega de tierras sin considerar

¹¹ El Mercurio, 10 de julio de 2008.

¹² La Nación, 3 de enero de 2008.

¹³ [https://www.gorearaucaia.cl/index.php?id=344&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=356&cHash=246761d478cfa99702eee73c1905168d](https://www.gorearaucaia.cl/index.php?id=344&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=356&cHash=246761d478cfa99702eee73c1905168d)

¹⁴ <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/chile-avanza-con-las-regiones/noticias/2010/08/26/presidente-pinera-el-plan-araucaia-va-a-comprometer-mas-de-4-400-millones-de-dolares-duran.htm>

¹⁵ El Mercurio, 14 de Enero de 2011

¹⁶ El Mercurio, 10 de septiembre de 2017.

aspectos culturales o de cosmovisión en el análisis, entre otros. Esa derivada se relaciona con la utilización de vías no institucionales o el uso de la fuerza por parte de algunos movimientos indígenas o comunidades específicas que, al no encontrar respuesta, han optado por esa estrategia y que ha decantado en la judicialización de la demanda territorial.

La demanda por tierra se ha asociado a elementos de seguridad interior del Estado, donde las políticas públicas con enfoques productivos se han complementado con otras que buscan generar “diálogo”, “un nuevo pacto”, “paz social” o “paz en la región de la Araucanía”.

Es por ello que, al igual que ocurre con la especulación, la demanda por tierra se ha asociado a elementos de seguridad interior del Estado, donde las políticas públicas con enfoques productivos se han complementado con otras que buscan generar “diálogo”, “un nuevo pacto”, “paz social” o “paz en la región de la Araucanía”. Es en este contexto donde surge la política “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía”, la que también tiene importantes incidencias en materia de tierras. Si bien no se han definido de manera específica los contenidos de la política o los mecanismos mediante los cuales se gestionarán cada uno de sus apartados, una mirada integral a estos anuncios nos permite evidenciar que un aspecto central será generar instancias que permitan mejorar la productividad de las tierras indígenas como un medio para generar emprendimiento. Es decir, desde una lógica economicista, se tiende la tierra como un factor productivo que, acompañado de ciertos incentivos y regulaciones, permitirá a quienes tengan su

propiedad la generación de ingresos que les permitirían salir de la pobreza. Entre estos mecanismos se encuentran la generación de alianzas con el sector privado o con el Estado o la disposición, desde una perspectiva individual, del uso y destino de estas tierras. A continuación, abordamos sólo algunos de los aspectos sustantivos de la política agrupados en tres grandes apartados, considerados los más relevantes.

A) Articulación de fondos públicos con gestión privada y levantamiento de capitales a través de fondos de inversión privados para realizar proyectos en tierras indígenas donde sus propietarios deseen realizarlos mediante asociatividad, focalizados en áreas o ámbitos de desarrollo.

Este aspecto de la política se entiende vinculado a la creación de uno o varios mecanismos de articulación y/o gestión conjunta entre el Estado y las comunidades indígenas, o sectores privados y comunidades indígenas, que se convierta en un ente que aglutine de los intereses iniciales de las partes implicadas para generar proyectos productivos o de desarrollo que se lleven a cabo en territorios que sobrepasan la tenencia individual de la tierra, y que podrían estar radicadas en las ya establecidas “Áreas de Desarrollo Indígena” o en la creación de nuevas áreas, o simplemente en la generación de proyectos específicos. Ello supone la identificación de mecanismos garantes de los acuerdos y compromisos establecidos entre las partes. Para que estas premisas puedan ser cumplidas, se requieren algunos elementos previos.

En primer lugar, que exista simetría en la información disponible para las partes, cuestión de gran relevancia para dar lugar al

principio de buena fe. Experiencias anteriores con comunidades han dado cuenta de que muchas veces éstas no cuentan con los conocimientos técnicos o jurídicos que les permitan comprender los alcances e impactos de estos proyectos de desarrollo. La generación de espacios transparentes respecto de los intereses, beneficios, usos, entre otros, serán fundamentales para evitar conflictos futuros. Asimismo, la relación de los focos de acción territorial con el posible Ministerio de Pueblos Indígenas resultará fundamental, especialmente para resguardar la coherencia entre estos proyectos específicos y lo establecido en el artículo N° 4 cuando señala que existirá una política nacional que tendrá *“como objetivo general desarrollar una acción coordinada y sistemática de los órganos de la Administración del Estado, orientada a proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad, valores tradicionales, elementos de significación cultural y cosmovisión simbólica, fuentes prácticas, y sus procedimientos propios y culturalmente pertinentes, conforme a lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la OIT y demás tratados internacionales ratificados por Chile”*.

En segundo lugar, la confianza se convierte en un factor relevante para el éxito de este tipo de alianzas, especialmente para sentar las bases de un diálogo fructífero donde la existencia de posibles vacíos en la gestión no se convierta en un espacio para comportamientos que busquen un beneficio individual. Cómo se dirimirán las controversias, qué instrumentos jurídicos serán considerados, cómo se velará por el desarrollo de los pueblos indígenas en general, y no sólo de aquellas comunidades destinatarias de dichos proyectos, entre otros, son cuestiones relevantes para asegurar un adecuado desarrollo de estos

procesos. Ello, a su vez, tiene un asidero jurídico por cuanto el artículo N°17, inciso 3, del Convenio N°169 de la OIT señala que *“deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos”*.

En tercer lugar, cabría clarificar cómo operaría el derecho de consulta a las comunidades establecido en el artículo N°6 del Convenio N°169 de la OIT. Si bien se encuentra vigente el DS N°66 que regula el procedimiento de consulta indígena (y que ha sido cuestionado por las comunidades), resulta relevante especificar los criterios mediante los cuáles esta corporación o corporaciones definirán la procedencia y ejercicio de este derecho. Efectivamente, el artículo N°7 de este Decreto señala que *“Los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 4° de este reglamento, deberán consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente”*. Sin embargo, los efectos que tienen algunos proyectos podrían generar impactos no previstos o perjudiciales a otras comunidades que no están participando directamente en dichos proyectos.

En cuarto lugar, y relacionado con lo anterior, cabrá esperar si el proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas mantendrá lo dispuesto en su artículo N°14, donde concede al Comité Interministerial sobre Pueblos Indígenas, en colaboración con el Ministro de Pueblos Indígenas, *“la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas orientados al desarrollo de los pueblos indígenas y sus miembros, además de resolver con carácter vinculante las solicitudes de procedencia de consulta*

previa indígena a que se refiere el artículo N°3 de esta ley". Este aspecto contraviene de manera importante el espíritu de la consulta y los requerimientos para que estos procesos se lleven a cabo sin menoscabar los derechos de los pueblos indígenas.

B) Proceso de regularización de títulos en la región, lo que incide en la elaboración de catastros de tierra y reducir la cabida mínima de las subdivisiones

Este punto constituye un aspecto complejo de la gestión de las demandas territoriales de las comunidades indígenas, principalmente mapuche. Como se ha señalado anteriormente, los datos demuestran una reducción dramática de las tierras indígenas después de la denominada "Pacificación de la Araucanía", donde se habría pasado de 5 millones de hectáreas a no más de 500 mil. De acuerdo con datos del 2017, desde el año 1994 se habrían traspasado a las comunidades indígenas alrededor de 200.000 hectáreas, lo que no ha logrado resolver una demanda de carácter político. Siendo el enfoque productivo el predominante en la mayoría de las políticas indígenas de las últimas décadas, la cuantificación de la tierra se ha convertido en un parámetro para definir que, si bien se ha continuado por la vía de ampliar las tierras indígenas, ello no ha devenido en una disminución de los conflictos, especialmente en la región de la Araucanía.

Por lo tanto, la premisa detrás de este aspecto de la política es que la solución no pasa por continuar ampliando territorio sino más bien en el uso que se les da a las tierras que han sido entregadas a las comunidades. Por la vía de un catastro se espera conocer con certeza la magnitud de las tierras reclamadas por las

comunidades y, en función de eso, estimar la "deuda" pendiente, pues un problema para la CONADI ha sido que las comunidades, producto de sus sistemas de herencia u otros, se subdividen y esto lleva a multiplicar la demanda de predios. En ese sentido, es posible entender lo que la política pretende cuando señala que no se podrán ampliar tierras que no estén comprendidas en los títulos de merced o de dominio original, terminando así con la compra de tierras diferentes a las demandadas por las comunidades o cerrando, de plano, la posibilidad de expropiación.

Otro aspecto relevante de este punto es que la entrega de tierras formará parte de uno de los aspectos por medio de los cuáles se dará respuesta a las demandas de los pueblos indígenas, pero que se intentarán implementar otras estrategias que vayan en beneficio de aquellas comunidades en la búsqueda de disminuir la demanda. De esa forma, se espera establecer la entrega de estos beneficios en una sola oportunidad, y terminar así con una demanda "inacabada" de las comunidades¹⁷. Sin embargo, este aspecto resulta de difícil abordaje pues la demanda territorial no se agota en la entrega de tierras, como lo han demostrado los movimientos surgidos en la década de los noventa y que han puesto en el centro de sus reivindicaciones estas temáticas. Es decir, este conflicto no se puede resolver por una vía administrativa pues se trata de una demanda política detrás de la cual se encuentra la posibilidad de desarrollo de los pueblos indígenas que se encuentran en el Estado de Chile.

Otro elemento relevante a analizar será los efectos que esta cota a la entrega de tierras tenga a futuro en los derechos de propiedad, especialmente porque gran parte de estas

¹⁷ El Mercurio, 31 de diciembre de 2017.

tierras están habitadas por familias que, al morir los propietarios, la heredan y la subdividen, lo cual podría generar una presión importante que no sólo podría incidir en nuevos procesos migratorios, sino también en la aparición de conflictos al interior de estas familias o de las mismas comunidades. Si el combate a la pobreza forma parte de un aspecto transversal de esta política, pareciera contradictorio al enfrentarlo a este punto.

Finalmente, la confianza, nuevamente, emerge como una variable sustantiva, especialmente cuando han existido promesas incumplidas por parte de los gobiernos o éstas se han materializado en plazos demasiado largos. Se requiere de la generación de un acuerdo político o de un pacto sustentado en la buena fe y la confianza de las partes, lo cual parece estar lejos de la realidad. La revisión de las experiencias en materia de políticas indígenas muestra que las tierras han sido una demanda permanente, y no ha sido resuelta no sólo por falta de voluntad política, sino porque el propio diseño institucional, que ha dejado a las reglas del mercado su posibilidad de solución, no ha dado el ancho. Se requieren de cambios estructurales para avanzar hacia una solución definitiva de esta demanda, que difícilmente será resuelta con estos catastros.

C) La posibilidad de que las comunidades puedan suscribir contratos de arriendo, mediería o aparcería, etc. en sus tierras, permitiendo además que las comunidades titulares de tierras que pueden dividir total o parcialmente el título común:

Respecto de este punto de la política, existen varios elementos que deben ser analizados, especialmente por los efectos que tendrá sobre el territorio indígena actual y futuro.

En primer lugar, cabe señalar que la discusión en torno a la tierra fue uno de los puntos más complejos en la formulación de la Ley Nº19.253, donde se trabajaron alrededor de 14 anteproyectos pues no existía acuerdo respecto de la posición planteada por las dirigencias indígenas en torno al reconocimiento de territorios, y aquella posición proveniente del gobierno y otros actores, que planteaban ajustar su propiedad a la tenencia individual o de la comunidad, a través de la figura de un representante. Con ello se sentaron las bases para una visión sesgada respecto de los derechos que estos pueblos podían ejercer, especialmente cuando no se ha avanzado en el reconocimiento de otros derechos políticos.

En segundo lugar, el objetivo de las modificaciones a la Ley se enmarca en la productividad. Efectivamente, la política señala que el objetivo es buscar el uso productivo de las tierras, es decir, convertirla en un recurso que permita comercializar productos que puedan ser plantados en ellas. Sin embargo, ya nos hemos referido a las limitantes que supone comprender la realidad de los pueblos indígenas sólo desde indicadores asociados a la pobreza sin considerar otros relevantes para ellos, como los que comprenden aspectos culturales o de su cosmovisión. El uso productivo de la tierra constituye una visión occidental que intenta hacer confluir el uso de las mismas con el modelo económico o de crecimiento de sus países. Para los pueblos indígenas, la tierra y los derechos territoriales han estado unidos de manera histórica al despojo, el desplazamiento y otras situaciones que generan inseguridad, lo que se relaciona con los procesos migratorios masivos que se produjeron a mediados del siglo XIX en Chile dan cuenta de los efectos que las lógicas economicistas tienen sobre la calidad de vida de los pueblos indígenas.

En tercer lugar, la política señala que el uso de las tierras se definirá reduciendo o eliminando las prohibiciones de vender, hipotecar, arrendar, o disponer de sus tierras, lo que supone un cambio al artículo N°13 de la Ley N°19.253 que señala la protección de estas tierras la que *“no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia”*. Este aspecto de la Ley venía a resguardar una situación compleja existente en el marco jurídico antes de su promulgación, y es que el Decreto Ley N°2.568 que permitió el arriendo de tierras indígenas a 99 años dando lugar a estafas y usos abusivos que terminaron por dañar no sólo la calidad de las tierras, sino que también despojaron a las comunidades de sus derechos en cuanto pueblos, reconocidos en convenios y normativas internacionales (incluso con casos que persisten hasta nuestros días). En ese sentido, resulta llamativo las coincidencias entre el discurso actual que argumenta que esto permitirá a los indígenas decidir sobre su propio futuro, dándoles libertad para definir su bienestar personal y el de sus familias, y el de algunos informes que justificaban en 1979 la tenencia individual de las tierras¹⁸.

En cuarto lugar, pareciera existir una contradicción entre lo establecido en el Convenio N°169 de la OIT, especialmente en su artículo N°17 cuando señala que *“Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”*. Estas formas de uso de las tierras indígenas parecieran contravenir aspectos culturales importantes de estos pueblos, generando además una serie de controversias en torno a

la herencia de la misma, especialmente para el ejercicio de derechos de las personas que no están en las comunidades de origen pero que no por ello pierden sus derechos sobre esas tierras, especialmente enmarcadas en su carácter de pueblo.

En quinto lugar, otro aspecto se refiere al derecho de consulta, el que una vez más aparece como un factor insoslayable si se quiere modificar la Ley, pues no se trata sólo de un proceso legislativo ordinario sino que requiere de la participación activa de los pueblos en su definición, no sólo del pueblo mapuche, entendido que serán quienes se vean afectados directamente por este cambio, pues esto incidirá en los derechos de las otras 9 etnias reconocidas en el caso de Chile. El artículo N°17, inciso 2 del Convenio N°169 señala que *“deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad”*. De esa forma, será necesario llevar adelante un proceso de consulta informado respecto de los reales alcances de esta propuesta. Ello porque resulta un sesgo sólo argumentar aspectos productivos y de disponibilidad para generar ingresos, cuando en el fondo existen cuestiones sustantivas de largo plazo que pueden afectar la existencia de tierras indígenas a futuro.

En sexto lugar, desde un ámbito más operativo, si avanzara esta modificación a la Ley cabrá especificar cuestiones igualmente relevantes: cómo se procederá al arriendo de las tierras, con qué marcos temporales, cómo se decidirán los productos a sembrar especialmente para resguardar la fertilidad de las tierras y favorecer su uso en el futuro, con mirada de largo plazo. Estos aspectos

¹⁸ Ley 17.729. Sus modificaciones y reglamentos, DASIN (INDAP), 1979, p.8.

requieren ser identificados con anterioridad, generando dispositivos de información que permitan a los principales implicados reconocer el impacto de su decisión.

Lo anterior se asemeja a una situación ya vivida en el marco de la política pública “Pacto por el respeto ciudadano” en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, donde a través de la realización de diálogos con comunidades de manera separada, se justificó la definición de estrategias sectoriales, focalizadas, vinculadas principalmente a infraestructura, dejando invisibilizadas las demandas de carácter político. Como se señala en una entrevista recogida en una investigación anterior respecto de estas estrategias focalizadas a niveles individuales o comunitarios: *“esto se asemeja a una lista de supermercado: me falta asistencia técnica, me falta un camino, me falta un puente, me falta educación. Con ello aspectos como la tierra quedaron en noveno lugar”* (Entrevista a dirigente indígena, 2012, en Figueroa 2014). Con ello se cambia el eje de análisis, y se asume que las demandas de las comunidades y los conflictos no estarían en la expansión de empresas forestales o las inversiones de

empresas extranjeras en territorios indígenas sino más bien en el compromiso de estas empresas de generar beneficios (económicos, laborales, etc.) en las comunidades en las que intervenían, es decir, se debía establecer cómo estas inversiones podían favorecer el desarrollo de las comunidades indígenas de acuerdo a sus propias demandas. Así visto, privilegiar aspectos productivos y económicos como puntos de apalancamiento para el desarrollo de los pueblos indígenas resulta plausible.

Finalmente, con una modificación legal de este tipo se puede dañar el tejido social de las comunidades, pues a aquellas que han puesto en el centro de sus estrategias la reivindicación territorial les será más complejo mantener y defender esa postura. Por otro lado, se alimenta el conflicto entre las comunidades mismas pues puede haber comunidades o individuos dispuestos a vender o a arrendar, mientras que habrá otros que quieren seguir viviendo conforme a sus tradiciones. Ello podría, por tanto, debilitar las redes de relaciones tan importantes para la supervivencia de los pueblos indígenas.

Conclusiones y perspectivas

El caso de la política **“Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la paz en la Araucanía-Plan Impulso Araucanía”** ofrece importantes elementos que permiten evidenciar las brechas y desafíos que aún persisten en la definición de políticas públicas en Chile, especialmente cuando comparamos sus alcances con aquellas dimensiones que provienen del análisis conceptual y normativo en torno a tierras y territorios, o cuando consideramos los aportes de la experiencia internacional. En ese sentido, esta política no difiere de otras anteriores donde es posible encontrar sesgos similares, lo que da cuenta de una falta de comprensión adecuada de las demandas de los pueblos indígenas, de sus cosmovisiones y realidades.

En ese sentido, el modelo de Estado nación adoptado en el caso de Chile se convierte en un importante factor que ha definido la naturaleza y alcance de las decisiones que se adoptan en torno a las políticas públicas que afectan a los pueblos indígenas. Por otra parte, el diseño institucional político y administrativo responde a una lógica homogeneizadora que no permite dar cuenta de la

diversidad interna del territorio, manifestada en la existencia de diversas naciones y culturas, las cuales tienen demandas específicas hacia los gobiernos.

Estos aspectos estructurales sirven de marco para la generación de recomendaciones en torno a la formulación de políticas públicas indígenas.

- *Incorporar las cosmovisiones de los pueblos indígenas:* donde las concepciones occidentales de tierra resultan limitadas para integrar en él elementos materiales e inmateriales tan importantes para la supervivencia de los pueblos indígenas, y que se entiende como parte de un todo del que ellos mismos forman parte. Desde esa visión, resulta muy difícil encontrar cabida al reconocimiento o ejercicio de determinados derechos, con lo cual la política pierde una real efectividad.
- *Cesión de espacios de poder:* el multiculturalismo adoptado por la mayoría de Estados, incluido el Chile, como paradigma desde el cuál se formulan las políticas ha permitido evidenciar la existencia de diversos grupos culturales en los territorios. Sin embargo, ha fallado al no cuestionar aspectos vinculados al poder o a la toma de decisiones en torno a esos territorios, con lo que los grados de autogobierno o autonomía se ven limitados en función de los lineamientos que entreguen las sociedades dominantes. Si no hay disposición a ceder espacios de poder, resulta muy complejo avanzar hacia diseños institucionales y políticos realmente interculturales.
- *Resguardar la legitimidad de la política propuesta:* De manera de disminuir la resistencia en su formulación e implementación. Esto pasa por una real aplicación de los contenidos de Pactos y Convenios internacionales ratificados por el Estado de Chile, lo que supone respetar el estándar definidos en ellos y propiciar ajustes a las instituciones y normas internas que aseguren el ejercicio de derechos por parte de los pueblos indígenas. Esto se relaciona con la adecuada implementación del derecho de consulta contenido en diferentes instrumentos normativos internacionales. Cualquier cambio a la Ley, o decisiones que impacten en las condiciones actuales o futuras de los pueblos indígenas, debe ser consultado de acuerdo a los procesos y procedimientos propios de cada pueblo. En ese sentido, si bien la política hace expresa referencia a la región de la Araucanía, sus efectos impactan en el resto de los 8 pueblos indígenas.
- *Implementar sistemas de participación:* especialmente sobre el uso de los recursos que se encuentran en los territorios indígenas, lo que supone generar espacios para que sean ellos mismos quienes puedan definir sus usos y destinos. Si bien se entiende que se requiere una confluencia entre los intereses de los pueblos y el proyecto de desarrollo país, esto debe hacerse mediante mecanismos participativos y respetuosos.
- *Someter a consulta aspectos sustantivos de la política:* especialmente en la búsqueda de alternativas en torno a nuevos mecanismos que realmente permitan la restitución territorial y no sólo la ampliación de las tierras. Cualquier cambio a la Ley 19.253 debe ser producto de una participación y consulta que respete los estándares internacionales. Luego de más de 25 años de implementación de política indígena, es necesario dar cuenta de los cambios que han ocurrido en el contexto y del avance en el rol que estos pueblos están demandando. Pero ello debe hacerse con miras a ampliar derechos y no a restringirlos.

- *Superar la visión productiva de las tierras indígenas:* En ese sentido, el actual modelo de crecimiento en Chile claramente presiona a los gobiernos por el uso intensivo de los factores productivos, entre los cuáles se encuentra la tierra, lo que ha llevado a una visión sesgada en torno a su definición y a los mecanismos definidos para su ampliación. De esa forma, la multiplicidad de dimensiones que involucra la visión de territorio se ve limitada pues desde la perspectiva occidental sólo se entiende como un factor productivo.
- *Experiencia internacional como parámetro:* las experiencias revisadas demuestran la relevancia de avanzar hacia la ampliación de derechos políticos que permitan una gestión territorial basada en el reconocimiento de derechos contenidos en diversas normativas internacionales. Ello se convierte en un paraguas importante para favorecer la incorporación de otras demandas asociadas al territorio, como las de autonomía o autogobierno. Asimismo, esto requiere romper con prejuicios que lleven a un entendimiento erróneo de estos conceptos, lo que limita por parte de los tomadores de decisión el avance hacia la construcción de una sociedad intercultural.
- *Visión amplia de los efectos de la política:* la búsqueda de sistemas colaborativos entre actores como el Estado, el sector privado y las comunidades requiere de la disponibilidad adecuada de información que permita una adecuada toma de decisiones, especialmente para las comunidades. En ese sentido, no se debe entender los derechos establecidos en el Convenio Nº 169 de la OIT desde perspectivas acotadas, pues si bien una comunidad específica puede verse afectada de manera directa por una intervención, la falta de previsión respecto de otras externalidades puede abrir nuevos frentes problemáticos, no sólo entre estos actores sino también al interior de las propias comunidades, de los pueblos indígenas, o entre pueblos indígenas.

Estas y otras recomendaciones deben ser asumidas por las políticas públicas. De lo contrario, se debilita el reconocimiento de las demandas indígenas en diferentes materias que impactan sobre sus territorios y no se da cuenta de la natural evolución de sus demandas y necesidades. De esa forma, seguirán aumentando sus demandas, amparados en la normativa internacional, exigiendo el derecho a su reconocimiento como pueblos, al control de sus tierras y de los recursos naturales que se encuentran en ellas, al control de sus territorios, entre otros (Rubilar y Roldan, 2014).

Los aprendizajes que se generan del análisis que se realiza en este artículo son importantes, y nos indican que debemos cambiar la estrategia de relación con los pueblos indígenas. La mejora en sus condiciones de vida no pasa por medidas económicas o productivas, sino por un cambio cultural, social y político. Sólo así estaremos sentando las bases para una sociedad realmente intercultural.

Referencias

- Alkire, S. (2005) Subjective quantitative studies of human agency, *Social Indicators Research*, (74) 1, pp.: 211-217.
- Anaya, J. y Campbell, M. (2009) *Gaining Legal Recognition of Indigenous Land Rights: The Story of the Awas Tingni Case in Nicaragua*, en Hurwitz, Satterthwaite, and Ford (eds.). Human Rights Advocacy Stories.
- Aylwin, J. (2000) *Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico-jurídica*. Proyecto Mapu Territorialidad Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera Temuco, Chile.
- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Bengoa, José (2000). *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago (Chile), Fondo de Cultura Económica.
- Boccaro, G. y Seguel, I. (1999). Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo: el caso mapuche. *Revista de Indias* (59)217; pp.:741-774.
- Dye, Thomas (2007). *Understanding public policy*, vol. 5. New Jersey: Prentice Hall
- Figueroa, V. (2014). *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Figueroa, V. (2017). "Pueblos indígenas y derechos: una discusión a la luz de las políticas públicas desde el caso chileno". *Revista Anales de la Universidad de Chile*, séptima serie, N° 13, 97-114
- Henríquez, M. (2005). *Los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional pendiente*, en Reforma Constitucional, Zúñiga Urbina (coord.). Editorial LexisNexis, Santiago, Chile.
- Hopenhayn, M. y Bello, A. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y El Caribe*. Serie Políticas Sociales, N° 47, CEPAL: Santiago.
- Iturralde, D. (2001). *Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión*. Racism and policy paper, Durban, South Africa. United Nations Research Institute for Social Development.
- Hale, C. (2006) *Más que un Indio (More Than an Indian): Racial Ambivalence and Neoliberal Multiculturalism in Guatemala*. Santa Fe, New México: School of American Research Press.
- Kreimer, O. (2003) *Informe del Relator del Grupo de Trabajo de la OEA sobre Derechos Indígenas*, sobre la sesión del 7 y 8 de noviembre de 2002 relativa a "Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios" (Washington: OEA).
- Kymlicka, W. (2007). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Buenos Aires: Paidós.

Lalander , R. y Kröger, M. (2016) Extractivismo y derechos étnicos territoriales ¿cuán importantes son las constituciones?. *Observatorio del Desarrollo*, N° 23, julio.

Marimán, José (2012). *Autodeterminación: Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*, Chile: LOM.

Meza-Lopehandía, Matías (2010). *Reconocimiento Constitucional y Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas: Con especial referencia al derecho a la consulta*. Observatorio Parlamentario, Octubre de 2010.

Meza-Lopehandía G., M. (2016). *Territorio indígena en el derecho chileno*. Documento, asesoría técnica parlamentaria.

Nash, C. y Nuñez, C. (2015). *Reforma Constitucional y Pueblos Indígenas en Chile: Apuntes para el debate*. Santiago, Chile.

Peysen, A. (2003). *Desarrollo, Cultura e Identidad: El caso del mapuche urbano en Chile. Elementos y estrategias identitarias en el discurso indígena urbano*. Ph.D. Thesis, Universidad Católica de Louvain.

Ramírez, S. (2016). Pueblos indígenas, identidad y territorio -Sin territorio no hay identidad como Pueblo- *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* | ISSN 0328-5642 | pp. 11-32 Año 15, N.o 1 | Mayo de 2017.

Rubilar, G. y Roldán, A. (2014). Áreas de desarrollo indígena: estudio de caso del ADI Puel Nahuelbuta, como estrategia de las políticas públicas en el mundo mapuche. *Universum*, vol. 2, No 29, pp: 253-276.

Toledo Llancaqueo, V. (2005). *Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?*

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026125626/5Toledo.pdf>.

Walsh, C. (2006). “Interculturalidad y (de)colonialidad. Diferencia y nación de otro modo”, en *Desarrollo e interculturalidad, imaginario y diferencia: la nación en el mundo Andino*, Quito: Académica

Acerca de los autores

Verónica Figueroa Huencho. Doctora en Ciencias de la Gestión por ESADE (España). Realizó sus estudios de postdoctorado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford (EEUU) en el área de políticas públicas indígenas. Profesora Asociada del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Ha sido Directora de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y se ha desempeñado como consultora para el Forum Universal de la Culturas (Barcelona), el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros. Sus líneas de investigación principal son las políticas públicas indígenas y la gestión pública intercultural. Tiene publicaciones en esa materia que consisten en libros y capítulos de libros en editoriales nacionales e internacionales, y artículos en revistas académicas especializadas.

Acerca del CIIR

El **Centro de Estudios Interculturales e Indígenas** es un centro de investigación que busca aportar al país con estudios de alto nivel a la problemática de las relaciones interculturales, con una perspectiva interdisciplinaria, integral y orientada al diálogo y el respeto por la diversidad cultural.

Acerca de la Serie Policy Papers UPP

Esta serie busca contribuir al debate sobre políticas públicas relacionadas con pueblos indígenas, incorporando perspectivas comparadas, jurídicas y sociales, intentando incorporar una pluralidad de visiones y casos. Las ideas y planteamientos expresados en estos documentos son de exclusiva responsabilidad de los autores y autoras.

CIIR

Av. Vicuña Mackenna 4860, Campus San Joaquín, Antropología UC, 2do piso
Macul, Santiago 7820436

[+562 2354 7200](tel:+56223547200)

ciir@uc.cl

@CentroCIIR