



## **Antecedentes históricos del conflicto territorial en el sur de Chile**

Al momento de la Independencia de Chile, el pueblo mapuche gozaba de autonomía territorial al sur del río Biobío, frontera que había sido establecida tras sucesivas negociaciones con la Corona española durante la Colonia. Esta situación no se alteró mayormente, sino hasta el comienzo de la segunda mitad del siglo XIX. Primero por la ocupación no violenta de inmigrantes chilenos, y luego por la invasión militar del territorio por parte del Ejército chileno.

Una vez conquistado el territorio, el Gobierno comenzó el proceso de radicación (1883-1929), que consistía en determinar las tierras que estaban ocupadas por indígenas y otorgarles títulos de merced, para luego disponer del restante. Este es el origen de lo que hoy se conoce como las "tierras antiguas".

En forma paralela a la radicación, se dio el fenómeno de la usurpación de tierras, mediante el cual, personas no mapuche, e incluso el propio Estado, se fueron apropiando por medios ilegítimos de tierras contenidas en los títulos de merced. Este es el origen de las llamadas "tierras usurpadas".

Con la Reforma Agraria, particularmente bajo el gobierno de Salvador Allende, los mapuches lograron recuperar buena parte de las tierras reivindicadas. Sin embargo, la dictadura militar retrotrajo la situación a su estado anterior. Este es el origen de las "tierras de la Reforma Agraria".

Por otro lado, el gobierno militar fomentó intensa y directamente la industria forestal, con el resultado de su concentración en la zona mapuche. Su ubicación y efectos ecosistémicos, constituye el principal foco del conflicto territorial en la actualidad.

Por su parte, en los últimos 25 años, el Estado ha desplegado diversos esfuerzos para resolver el problema. Los principales han sido, la nueva institucionalidad indígena (1993), que incluyó un sistema de compra de tierras, el cual se estima no ha sido capaz de satisfacer la reivindicación indígena. Otro aspecto de la respuesta estatal ha sido la aplicación de leyes de excepción a los delitos perpetrados en el contexto de la reivindicación territorial mapuche. Esto último ha sido fuertemente criticado por la comunidad internacional, y no parece haber tenido éxito. Por otra parte el Estado convocó a una Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas, la que recomendó crear un mecanismo de restitución de tierras que contemplara la expropiación, sin que se haya adoptado hasta la fecha.

Finalmente, el Estado ha ratificado respectivamente la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio 169 de la OIT (2008), adhiriendo así al

estándar internacional en materia de pueblos indígenas. Éste reconoce, entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios.

## **Tabla de Contenido**

### **Introducción**

Antecedentes históricos del conflicto territorial en el sur de Chile.....	1
I. La Independencia nacional y el pueblo mapuches.....	2
II. Los orígenes de las tierras reivindicadas y el conflicto.....	4
1. Las "tierras antiguas".....	4
2. Las "tierras usurpadas".....	5
3. Las tierras "recuperadas" de la Reforma Agraria y su pérdida.....	7
4. El modelo forestal y las tierras mapuches.....	8
5. El caso Ralco y la agudización del conflicto.....	9
III. Las respuestas estatales contemporáneas.....	11
1. La Ley de Desarrollo Indígena y el Fondo de Tierras.....	11
2. Leyes de excepción y la preocupación de la comunidad internacional.....	12
3. La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.....	14
4. Adopción de instrumentos internacionales.....	14

## **Introducción**

El presente ofrece algunos elementos básicos para entender los orígenes y desarrollo del conflicto territorial que afecta al sur de Chile, e involucra principalmente al pueblo mapuche, el Estado de Chile, la industria forestal, y propietarios agrícolas.

A partir de la bibliografía disponible sobre el tema, y el informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, y de la revisión de la normativa vigente en cada época, se organizó la información en diferentes apartados, los que, siguiendo en lo posible un orden cronológico, buscan explicar algunos de los nudos del actual conflicto territorial.

Se hace presente que el documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente el tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

### **I. La independencia nacional y el pueblo mapuches**

En la primera década del siglo XIX, el control imperial de la Corona española sobre sus dominios americanos comenzó a resquebrajarse. La invasión napoleónica al territorio metropolitano no sólo alentó a los ingleses a intentar consolidar su posición en la orilla Atlántica, sino que estimuló a las colonias a formar juntas de

gobierno, proceso que solo unos años más tarde culminaría en la plena Independencia de las nuevas repúblicas Americanas<sup>1</sup>.

Hasta el momento de la Independencia, la Corona española había desplegado un complejo sistema de administración, que incluía una política hacia la población indígenas, marcada desde sus orígenes por la protección y la evangelización católica<sup>2</sup>.

En el caso del pueblo mapuche, la imposibilidad del Imperio español de vencer militarmente la resistencia de los indígenas, forzó a la Corona a negociar con ellos condiciones de paz. A partir de sucesivos parlamentos, comenzando por el Parlamento de Quilín en 1641, se fue estableciendo una frontera entre ambas entidades en el río Biobío. De esta manera, se fue generando la necesaria estabilidad para un intercambio que permitió el florecimiento de la sociedad mapuche, cuyo territorio autónomo se extendía por la vertiente occidental de la cordillera de Los Andes, desde el río Biobío al norte, hasta el río Toltén al sur; extendiéndose también al lado oriental de la cordillera de los Andes<sup>3</sup>.

La guerra de Independencia (1814-1823) no provocó mayores cambios en esta situación, sin perjuicio de la participación de los *lof* mapuche en el bando español a cambio de la mantención de su "libertad e independencia"<sup>4</sup>. En 1825 se adoptó el Parlamento de Tapihue, entre las autoridades indígenas y un enviado plenipotenciario del Senado de la nueva República, por medio del cual se puso fin a las hostilidades. Más allá del debate sobre el alcance de dicho Parlamento<sup>5</sup>, lo cierto es que el gobierno chileno sobre los indígenas mapuche sólo tuvo efectividad al norte del Biobío, específicamente sobre la población *picunche*<sup>6</sup>.

Por tanto, podemos señalar que la Independencia trajo consigo algunos cambios para la población indígena que habitaba al norte del río Biobío. Así, en 1819, en forma coherente con el igualitarismo propio del discurso republicano adoptado el nuevo gobierno<sup>7</sup>, O'Higgins decretó que los indígenas "deben ser llamados ciudadanos chilenos y libres como los demás habitantes del Estado", aboliendo así

<sup>1</sup> Lynch, J. (2008). Las Revoluciones hispanoamericanas: 1808-1826. Barcelona: Ariel.

<sup>2</sup> Meza Villalobos, N. (1975). Historia de la política indígena del Estado Español en América. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.

<sup>3</sup> Bengoa, J. (2000). Historia del pueblo mapuche: siglo XIX y XX. Santiago: Lom ediciones. También Boccara, G. y Seguel-Boccara, 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.

<sup>4</sup> Enríquez, L. (2011). La república chilena ante la cuestión indígena (1810-1830). Hispania Sacra, 63(128): p. 641

<sup>5</sup> De acuerdo a Bengoa (op. cit), quien a su vez cita a Tomás Guevara, los mapuche reconocieron el nuevo gobierno, y éste reconoció "los mismos derechos de los demás chilenos" a los mapuche. Sin embargo, Correa y otros, citando el texto del acuerdo, afirman que constituye un reconocimiento formal de la frontera del Biobío entre el nuevo Estado y el territorio mapuche (Correa, M., Molina, R. y Yáñez, N. 2005. La reforma agraria y las tierras mapuches: Chile 1962-1975. Santiago: Lom ediciones),.

<sup>6</sup> Bengoa, J. (2000). Op. cit.

<sup>7</sup> Jocelyn-Holt, A. (2001). La Independencia de Chile. Tradición, Modernización y Mito. 3a edición. Santiago: Planeta/Ariel.

las protecciones propias del sistema colonial<sup>8</sup>, al tiempo que fueron liquidados los pueblos de indios<sup>9</sup>, "rematadas sus propiedades y luego absorbidas por el sistema de haciendas, tanto que a mitad de siglo, ya eran indistinguibles del resto de los campesino chilenos"<sup>10</sup>. La situación era la opuesta al sur de dicha frontera:

No cabe duda que el período de cuarenta años entre el término de las guerras de la independencia en el sur (Parlamento de Tapihue, 1825) y el comienzo de las hostilidades por la ocupación militar de la Araucanía (1867), se caracterizó por múltiples contactos entre ambas sociedades. Sin embargo, en ningún momento se dio una integración económica, social ni menos política<sup>11</sup>.

La situación cambió en la segunda mitad del siglo XIX, donde se encuentran los orígenes del actual conflicto.

## II. Los orígenes de las tierras reivindicadas y el conflicto

A continuación revisaremos los antecedentes históricos que permitirían comprender la demanda mapuche por la recuperación de las tierras que reclaman como suyas. Para ello, se rastrea los orígenes de tres tipos de tierras reivindicadas: las "tierras antiguas", las "tierras usurpadas" (Títulos de Merced y liquidaciones); y las tierras "recuperadas" de la Reforma Agraria. Adicionalmente, se revisa la implementación del modelo forestal en la zona sur, y la relación de éste con el desarrollo del conflicto territorial.

### 1. Las "tierras antiguas"

En la segunda mitad del siglo XIX, comenzó lo que conoce como la colonización espontánea de la Araucanía. Se trató de la migración de ciudadanos chilenos que traspusieron la frontera en forma pacífica, llegando hasta el río Malleco<sup>12</sup>. Estos fueron haciéndose dueños de tierras en el territorio mapuche, en muchos casos, de acuerdo a Correa y Mella mediante fraude y engaño<sup>13</sup>, tal como lo reconoció la propia Ley de 2 de julio de 1852, que incorporó administrativamente el territorio mapuche al gobierno central, creando la provincia de Arauco<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Bengoa, J. (2000). La emergencia indígena en América Latina. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>9</sup> Enríquez, L. (2011), op. cit.

<sup>10</sup> Bengoa, J. (2000). Op. cit. Silva explica que en 1813 la junta de gobierno intentó la poner fin a los "pueblos de indios" y formar Villas Formales que merecieran el nombre de tales, aunque el reglamento no se llevó a cabo (Silva, F. 1962. Tierras y pueblos de indios en el Reino de Chile. Esquema histórico-jurídico. Estudios de Historia del Derechos Chileno, 7). En 1823, el General Freire ordenó la mensura de las propiedades de los indígenas en los pueblos de indios, su adjudicación a perpetuidad y el remate de las tierras sobrantes (Boccaro, G. y Seguiel-Boccaro, op. Cit)..

<sup>11</sup> Bengoa, J. (2000). op. Cit. pp. 155 y ss.

<sup>12</sup> Bengoa, J. (2000). Op. cit: p. 163.

<sup>13</sup> Correa, M. y Mella, E. (2010). Las razones del illkun / enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco. Santiago: Lom ediciones.

<sup>14</sup> En la misma ley, se reconocía que entre el río Biobío y la provincia de Valdivia existía un territorio indígena que debía ser incluido en la nueva provincia, para "el mejor gobierno de la Frontera, para la más eficaz protección de los indígenas, para promover su más pronta civilización y para arreglar los contratos y relaciones de comercio con ellos" (art. 3º). Citado en Correa y otros. (2005). Op. cit.: p. 20.

Luego de una serie de normas legales que buscaron regularizar las adquisiciones en la Araucanía, se dictó la Ley del 4 de diciembre de 1866, que ordenó la fundación de pueblos, la radiación de los indígenas, que se explicará más adelante, y el reparto de las tierra baldías. En la práctica se establecía la propiedad fiscal sobre el territorio, ya que los mapuches no tenían títulos sobre sus tierras<sup>15</sup>. Finalmente, la adquisición del territorio fue consolidada con la invasión militar, que comenzó en 1862, para culminar en 1883, tras según Bengoa, décadas de cooptación, negociación y guerra<sup>16</sup>.

Una vez terminada la campaña militar, el Estado retomó el proceso de regularización y consolidación de la propiedad en la nueva Provincia, conforme al procedimiento establecido en la Ley del 20 de enero de 1883. Éste partió de la base de la propiedad fiscal del territorio, y la asignación de mercedes de tierras a los jefes de familia que las solicitaran, a partir de la mensura que hacían la Comisión Radicadora, aplicando los criterios de posesión contemplado en el recientemente adoptado Código Civil. De esta manera, solo se reconocieron las tierras "donde se emplazaban las casas, los cultivos de autoconsumo, y en general, lo que tuviera cercos, dejando fuera del título los terrenos dedicados al pastoreo, bosques, ramoneo, recolección, etc."<sup>17</sup>. Bengoa, plantea que existen antecedentes de casos en que aun habiendo clara delimitación de la propiedad indígena, la Comisión procedió a "reducir" las tierras de los caciques<sup>18</sup>.

Por otra parte, de acuerdo a Mella el proceso de radicación no respetó los cacicazgos locales ni las alianzas y linajes, lo que generó en profundas tensiones internas, agravando así la situación de escasez de tierras<sup>19</sup>.

De esta manera, las denominadas "tierras antiguas", esto es, aquellas que estaban en posesión de los líderes indígenas al momento de la radicación, y que fueron excluidas de los títulos entregados por el Estado, sobre las que se fundaba materialmente la forma de vida de los mapuches, quedaron fuera de los Títulos de Merced, y por consiguiente, a disposición del Fisco, el que las remató o asignó a título gratuito, en el marco del proyecto de colonización y mejoramiento de la raza<sup>20</sup>. Como señala Bengoa, tras describir la mecánica del proceso de reducción, "[s]e podrá comprender, por tanto que los actuales mapuches consideren como usurpadas, por lo general, una gran cantidad de superficie que según su tradición familiar les pertenecía"<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Bengoa, J. (2000). Op. cit; también Correa y otros (2005). Op. cit.

<sup>16</sup> Correa, M. y Mella, E. (2010), op. cit.

<sup>17</sup> Mella, E. (2007). Los mapuches ante la justicia. Santiago: Lom ediciones.: p. 43.

<sup>18</sup> Bengoa (2000). Op. cit. : p. 357.

<sup>19</sup> Mella, E. (2007). Op. cit. Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT, 2008): p. 360.

<sup>20</sup> La ley prohibía que los mapuche accedieran a las tierras subastadas para la colonización. Por otra parte, las extensiones de tierras asignadas a los indígenas por la Comisión Radicadora eran significativamente inferiores a las que se asignaban a los colonos. Por ejemplo, en 1903 el gobierno entregó 12.500 hectáreas para unas 25 familias, mientras que unos años antes había entregado 130 hectáreas para toda la comunidad Nicolás Ailío, compuesta por varias familias. (Mailon, F. 2004. La sangre del copihue: La comunidad Mapuche de Nicolás Ailío y el Estado chileno 1967-2001. Santiago: Lom ediciones: p. 50).

<sup>21</sup> Bengoa (2000) op. cit: pp. 355.

## 2. Las “tierras usurpadas”

Bengoa y otros, sostienen que el proceso de radicación o reducción estuvo acompañado por abusos de particulares, típicamente la superposición de títulos, corridas de cercos e inscripción dolosa de títulos<sup>22</sup>, así como por usurpaciones llevadas a cabo por el propio Estado. Así lo consigna, además el informe oficial de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT), creada por el Presidente Lagos en 2002<sup>23</sup>, para cimentar un nuevo entendimiento del Estado con los Pueblos Indígenas:

La acción estatal en la reducción y reparto del territorio usurpado al Pueblo Mapuche trajo consigo numerosos pleitos y conflictos, durante y después de producida la radicación de los indígenas. De esta manera el territorio mapuche es objeto de innumerables acciones usurpadoras de tierras efectuadas por particulares que se habían instalado como vecinos de las comunidades mapuches o por el propio Estado, cuando, a través de los remates de tierras, no respetaba los deslindes establecidos por los Títulos de Merced, así como ya no lo había hecho con las tierras ocupadas ancestralmente por el Pueblo Mapuche y que con el proceso de radicación les fueron sustraídas<sup>24</sup>.

De acuerdo a Foester y Montecino, hacia 1929, más de un tercio de las reducciones habían sido afectadas por usurpaciones, a juzgar por los litigios vigentes en tribunales<sup>25</sup>.

Al culminar el proceso, el Estado había entregado 3.078 títulos de Merced, radicando a unos 78 mil mapuches. De acuerdo a cálculos de los historiadores, quedaron entre treinta mil y cuarenta mil personas mapuches sin radicar<sup>26</sup>.

Terminado el proceso de la radicación, comenzó la presión por liquidar las comunidades indígenas, en tanto constituía una anomalía en el ordenamiento jurídico chileno, fuertemente enraizado en la tradición liberal republicana. La Ley N° 4.169 de 1927, fue la primera en permitir la división de las comunidades de oficio<sup>27</sup>, la cual sería luego seguida por la Ley N° 4.802 de 1930, y el Decreto con Fuerza de ley N° 266 de 1931. La liquidación era resistida por los principales líderes de las organizaciones mapuches, ya que veían en ella una amenaza a sus tierras<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> Bengoa (2000) op. cit: pp. 354 y ss.; También, Correa y otros. (2005). Op. cit.: pp. 56-57. El informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT) consigna las arbitrariedades del proceso (CVHNT, 2008: p. 368 y ss).

<sup>23</sup> Ver más adelante

<sup>24</sup> CVHNT (2008): p. 365

<sup>25</sup> Foester, R. y Montecino, S. (1988). Organizaciones, líderes y contiendas mapuche (1900-1970). Santiago: Cem ediciones.

<sup>26</sup> Bengoa (2000) op. cit: pp. 356; Correa y otros. (2005). Op. cit.: pp. 52 y Mella, E. (2007). Op. cit.: p. 42.

<sup>27</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/1naef> (noviembre, 2015).

<sup>28</sup> Bengoa (2000) op. Cit.

Esta situación, sumada a las usurpaciones de tierras, motivó la articulación de organizaciones mapuches que surgieron para la defensa de sus tierras, la superación de la pobreza y la dignificación del pueblo mapuche<sup>29</sup>. Uno de sus primeros logros, fue la promulgación del Decreto Supremo N.º 4.111 de 1931<sup>30</sup>, que requería del consentimiento de al menos un tercio de la comunidad para proceder a la liquidación del título de merced (art. 2), permitía la restitución de las tierras usurpadas (arts. 44 y 45), e incluso contemplaba la radicación de indígenas en tierras fiscales (arts. 71 y 72). Sin embargo, esta legislación facilitó la división de las comunidades, y la consiguiente pérdida de tierras indígenas<sup>31</sup>, lo que, a la larga desprestigió la institucionalidad chilena de protección indígena, particularmente a los juzgados de indios, instancia donde las comunidades exigían la restitución de sus tierras usurpadas por particulares<sup>32</sup>.

Desde mediados de años cuarenta los problemas por la escasez de tierra y el empobrecimiento de los mapuches convergieron con una revalorización étnica generando un auge del movimiento indígena liderado por Venancio Coñuepán. Éste llegó a elegir 2 alcaldes y 12 regidores en 1952<sup>33</sup>. El mismo Coñuepán fue el primer Ministro de Agricultura de Carlos Ibáñez, desde donde logró la creación de la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), lo que le permitió controlar los Juzgados de Indios y detener así la división de comunidades, que era vista como una amenaza sobre sus tierras y para la supervivencia de la cultura mapuche<sup>34</sup>. Como respuesta ello, la Ley N° 14.511 amplió el número de dichos Juzgados, los incorporó plenamente al Poder Judicial, anulando el poder que sobre ellos podía ejercer la DASIN, y amplió sus competencias a los asuntos internos de la comunidad<sup>35</sup>.

De esta manera se configuró la segunda fuente de reivindicaciones, esto es, aquellas tierras que eran parte de los Títulos de Merced entregados por el Estado durante la radicación, y que salieron del patrimonio mapuche mediante métodos que por algunos son considerados ilegítimos, o en forma indirectamente, por la

<sup>29</sup> Distintas organizaciones destacaron en la época. Por una parte estaba la Federación Araucana de Aburto Panguilef, muy apegada a la tradición mapuche, por otra la organización católica Unión Araucana, de vocación asimilacionista; y finalmente, la Sociedad Caupolicán, que representaba un camino intermedio de integración. Pese a las diferentes perspectivas, en algunos casos incompatibles, todos ellos tenían fuertes lazos con el aparato estatal chileno y sus partidos políticos y la demanda por las tierras siempre estuvo presente en su discurso público (Foester, R. y Montecino, S., 1988).

<sup>30</sup> Decreto N° 4.111. Disponible en: <http://bcn.cl/1ojp9> (Noviembre, 2015).

<sup>31</sup> De acuerdo a lo señalado por el Informe de la CVHNT, hacia 1959, cerca del 25% de los terrenos había sido dividido, por lo que había pasado al régimen general de propiedad (CVHNT, 2008: p. 401).

<sup>32</sup> CVHNT, 2008: p. 399.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Sólo Manuel Manquilef, uno de los fundadores de la Sociedad Caupolicán, elegido diputado por el Partido Liberal en 1925 estaba a favor de la subdivisión, llegando a promover la ley 4169 y su modificación (Ley N° 4.802) que permitía que esta se verificara *ex-officio*. Sin embargo, esta posición le significó su marginación de la organización, ahora liderada por Arturo Huenchullán, quien al igual que los demás líderes mapuches, era férreo opositor a dicha legislación Mella, E. (2007). *Op. cit.*, pp. 49-56).

<sup>35</sup> Valenzuela, M. (1992). La política indígena del Estado chileno y la legislación mapuche. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Actualizada en 2002. 235h.

liquidación de las comunidades y la asignación individual a mapuche y no mapuche.

### **3. Las tierras "recuperadas" de la Reforma Agraria y su pérdida**

En 1962, se promulgó la primera Ley de Reforma Agraria N° 15.020. Valenzuela asevera que debido a sus limitaciones internas, y escasa aplicación, no tuvo mayor impacto en las reivindicaciones indígenas, aunque permitió darles mayor visibilidad<sup>36</sup>. De hecho, fue en esa misma época, cuando se registraron los primeros casos en que comunidades adoptaron vías de hecho frente a las usurpaciones<sup>37</sup>. De esta manera, cuando comenzó a regir la nueva Ley N° 16.640 de Reforma Agraria, en 1967, el movimiento indígena la utilizó como fundamento normativo para las "corridas de cerco" y "tomas de predio" que emprendía para recuperar las tierras ocupadas ilegalmente por personas no mapuches<sup>38</sup>. Según Foester y Montecino, hacia 1970, las tierras "tomadas" ascendían a una 100 mil hectáreas, y a diferencia de las acciones de comienzos de los años sesenta, "estas acciones, entre 1969-1971, tuvieron un carácter masivo y 'revolucionario'<sup>39</sup>.

De acuerdo a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, el proceso de recuperación de tierras mapuche tuvo su punto máximo durante el gobierno de Salvador Allende, que tenía un compromiso explícito de restituir de las tierras usurpadas. En su gobierno, mediante la aplicación de la nueva Ley Indígena N° 17.729 y la Reforma Agraria, se restituyeron 132.115 hectáreas a favor de comunidades mapuche o con participación mapuche, las que incluyeron tierras usurpadas de títulos de merced y tierras "antiguas", o sea, aquellas de que fueron despojados con la radicación<sup>40</sup>.

Sin embargo, el Golpe Militar y la consiguiente dictadura cívico-militar que sobrevino, implicó un cambio radical de las políticas que se venían desarrollando en los últimos años. Además de la fuerte represión, que, de acuerdo al informe Rettig, supuso 136 mapuche muertos o desaparecidos, las nuevas autoridades revirtieron parte importante del proceso de restitución. De acuerdo al Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, en las comunas de Lautaro, Ercilla, Collipulli, Lumaco, Lonquimay, Carahue y Nueva Imperial, el 65% de las tierras expropiadas a favor de los mapuches fue restituida a sus antiguos propietarios<sup>41</sup>. En términos generales, sólo unas veinticinco mil hectáreas, esto es el 16% del total de tierras expropiadas entre 1962 y 1973 se mantuvo en manos mapuches<sup>42</sup>, lo que contrasta con el resto del país, donde en promedio, el 52% de las tierras quedó el sector reformado, aunque bajo título individual<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> CVHNT, 2008: p. 403 y ss.

<sup>38</sup> CVHNT, 2008. Op. cit: p. 405. También, Correa, M., Molina, Raúl, y Yáñez, N. (2005). La reforma agraria y las tierras mapuches: Chile 1962-1975. Santiago: Lom.: p. 247.

<sup>39</sup> Op. cit.: p. 355.

<sup>40</sup> CVHNT, 2008. Op. cit: p. 408-411.

<sup>41</sup> Op. Cit. p. 412.

<sup>42</sup> Correa, Molina y Yáñez, (2005): p. 264.

<sup>43</sup> Mallon, 2004: p. 165.



#### 4. El modelo forestal y las tierras mapuches

Paralelamente a la reversión de la reforma agraria en el territorio mapuche, la Junta Militar publicó el Decreto Ley N° 701 de 1974 sobre terrenos forestales y fomento de la actividad forestal. Mediante este instrumento, se subsidiaba fuertemente la actividad forestal en todas sus etapas<sup>44</sup>. Los incentivos contemplaban, entre otros, exenciones tributarias y la bonificación del 75% de los costos de forestación y manejo por los siguientes diez años (arts. 20 y 21). Así, las tierras que habían sido recuperadas y vueltas a perder, ingresaron al patrimonio de particulares que, aprovechando la legislación de fomento, las convirtieron en extensos paños de monocultivo forestal.

Esta política forestal ha sido sostenida en el tiempo. En 1979, el Decreto Ley N° 2.565 amplió hasta 1999 la bonificación señalada, incluyendo "los costos netos de forestación", los de manejo de la masa, y los de estabilización de dunas (art. 12). En 1998, la Ley N°19.561, extendió los beneficios hasta 2011, aunque redujo su alcance, y los enfocó principalmente en restauración de suelos y forestación de pequeños propietarios forestales (art. 1° N°9 letra a), lo cual fue extendido hasta 2013 por la Ley N° 20.488 (art. único).

El modelo forestal ha tenido considerables efectos. En primer lugar, ha permitido una considerable expansión de la industria. De acuerdo a las cifras entregadas por Corporación Nacional Forestal (CONAF), hacia 2011, la superficie de plantaciones forestales del país alcanzaba 2.620.486 hectáreas, aumentando su participación respecto de la totalidad de recursos boscosos desde 1997, de 13,6% a 17,2%<sup>45</sup>. Hacia 2011, en las regiones del Biobío y La Araucanía existían, respectivamente 1.222.788 y 572.188 hectáreas de plantaciones forestales, lo que representa el 69% del total de plantaciones forestales del país, y el 33% y 18% de la superficie total de cada región<sup>46</sup>.

Asimismo, de acuerdo a las cifras entregadas por Aylwin y otros, que se basan en estadísticas y CONAF y del censo agropecuario, la industria tendría un elevado nivel de concentración, donde tres grupos económicos controlarían el 78% de las plantaciones forestales<sup>47</sup>.

Por otra parte, la expansión forestal, y su concentración en la zona mapuche, han provocado impactos ambientales significativos<sup>48</sup>, afectando principalmente la

<sup>44</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/1m17g> (Noviembre, 2015).

<sup>45</sup> CONAF. (2011). Catastro de los recursos vegetacionales nativos de Chile. Santiago: Lom ediciones: p. 8.

<sup>46</sup> Ídem: pp. 13 y 14.

<sup>47</sup> Aylwin, J., Yáñez, N. y Sánchez R. (2013). Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: devastación y conservación en un contexto de globalización económica. Documento de Trabajo Observatorio Ciudadano/IWGIA: p. 9.

<sup>48</sup> Frene y otros (editores). Hacia un Nuevo Modelo Forestal. Propuesta para el desarrollo sustentable del bosque nativo y el sector forestal en Chile. AIFBN.

biodiversidad, y la disponibilidad del recurso hídrico<sup>49</sup>.

Como puede suponerse, esto ha generado conflictos entre las comunidades mapuche y las empresas forestales. Las primeras reclaman por la restitución de lo que consideran sus tierras (sean antiguas, provenientes de títulos de merced o recuperadas durante la reforma agraria), el control sobre los recursos naturales y la vocación productiva del territorio, y los efectos del monocultivo extensivo para la sostenibilidad del hábitat indígena<sup>50</sup>. Las segundas, reclaman por el clima de violencia que existe en la zona, particularmente por los atentados incendiarios que afectan sus plantaciones y maquinarias forestales, atribuidos a organizaciones o comunidades mapuches.

## **5. El caso Ralco y la agudización del conflicto**

En 1993 entró en vigencia la Ley de Desarrollo Indígena N° 19.253, cuyo proyecto fue elaborado con participación indígena, y que tenía por objetivo sentar las bases para "establecer una relación diferente con los pueblos indígenas de Chile, en la cual primará el respeto y la responsabilidad"<sup>51</sup>. La nueva ley generó expectativas en el movimiento mapuche, pues contemplaba, entre otras cosas, participación indígena en la dirección de los asuntos indígenas, a través de su participación directa en el Consejo Directivo de la nueva Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Además, creaba un mecanismo, el Fondo de Tierras y Aguas (FTyA), que permitía la adquisición de tierras para comunidades y comuneros.

En 1997, el caso de la central Hidroeléctrica Ralco en el Alto Biobío puso a prueba la nueva institucionalidad indígena. La puesta en marcha del proyecto requería la inundación de tierras consideradas indígenas por la Ley N° 19.253, y por lo tanto, las permutas ofrecidas por Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) a los comuneros requerían la autorización de Corporación Nacional Indígena (CONADI). Esta fue negada por dicho organismo y, de acuerdo a Namuncura, precipitó la sustitución sucesiva de dos Directores Nacionales, y el reemplazo de consejeros nombrados por el Presidente. El nuevo Consejo aprobó las permutas, viabilizando el proyecto. Esta situación ha sido calificada por uno de sus protagonistas como una intervención al organismo<sup>52</sup>.

Para Paricán, de alguna manera, esta situación marcó un hito en la relación entre el Estado y el pueblo mapuche tras el retorno de la democracia<sup>53</sup>. De hecho, fue el 1 de diciembre de ese mismo año, cuando comenzaron los atentados incendiarios en la región de La Araucanía. Se trató de la quema de tres camiones madereros de la empresa Bosques Arauco en la comuna de Lumaco.

<sup>49</sup> Aylwin y otros (2013). Op. cit. S. También Araya, J. (2003). La invasión forestal de las plantaciones forestales en Chile. Efectos de la actividad forestal en la población indígena mapuche. Documento de Trabajo. OLCA.

<sup>50</sup> Aylwin y otros (2013). Op. cit. S

<sup>51</sup> BCN. 1993. Historia de la Ley N° 19.253. p. 4.

<sup>52</sup> Namuncura, F. (1999). Ralco: represa o pobreza? Santiago: Lom ediciones: pp. 45 y ss.

<sup>53</sup> Paricán, F. (2013). Lumaco: la cristalización del movimiento autodeterminista mapuche. Revista de Historia Social y de las Mentalidades 17 (1): pp. 35-57.

A partir de ese momento, el conflicto se fue agudizando. Por un lado, se incrementaron las vías de hecho, particularmente las tomas de tierras y las “recuperaciones productivas”, y se multiplicaron los atentados incendiarios, fundamentalmente dirigidos contra el patrimonio de la industria forestal. Por otro lado, el Gobierno respondió con la aplicación de leyes de excepción. Primero con la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado en el año 2000, y luego con la aplicación de la Ley Antiterrorista en múltiples ocasiones, desde año 2002 a la fecha<sup>54</sup>, sin embargo, la conflictividad ha persistido hasta nuestros días<sup>55</sup>.

Algunos de los hitos que marcan la gravedad de la situación han sido la muerte de comuneros mapuche en operativos policiales (Alex Lemún, 17 años, 2002; Matías Catrileo, 24 años, 2008; Jaime Mendoza Collío, 24 años, 2009); los efectos de la represión policial en los niños mapuches reconocido por los tribunales de justicia<sup>56</sup>; y la muerte del matrimonio Luchsinger-Mackay en un ataque incendiario a su domicilio (75 y 69 años, 2013).

### **III. Las respuestas estatales contemporáneas**

Frente a la situación de conflicto, cuyos orígenes se han descrito arriba, el Estado ha adoptado diversas iniciativas con el fin de superarlo. Sin ánimo de agotar su enumeración y descripción, la atención se fija en dos:

#### **1. La Ley de Desarrollo Indígena y el Fondo de Tierras**

Entre los principales contenidos de la Ley de Desarrollo Indígena se encuentra (i) el reconocimiento del carácter precolombino las “etnias indígenas” que habitan el país, “que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” (art. 1°); (ii) la protección de la cultura y las tierras indígenas, las cuales no pueden ser enajenadas ni gravadas, sino entre indígenas de la misma etnia (arts. 12-1913); (iii) la creación de un mecanismo para la adquisición de tierras (Fondo de Tierras y Aguas, FTyA) (art. 20-22); y (iv) la creación de una Corporación para promover, coordinar y

<sup>54</sup> Mella, 2007: p. 64.

<sup>55</sup> Cfr. Rivera, V. (2015, junio 25). La Araucanía: 63% de atentados está ligado a conflicto étnico. La Tercera. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/06/680-636097-9-la-araucania-63-de-atentados-estan-ligados-a-conflicto-etnico.shtml> (Noviembre, 2015).

<sup>56</sup> A modo de ejemplo, el 27 de agosto de 2014, la Corte de Apelaciones de Temuco acogió un recurso de amparo a favor de los niños y niñas de la Escuela de Temucuicui, afectados por los operativos policiales verificados en las inmediaciones del establecimiento (Diario Uchile. 2014, agosto 27. Corte de Temuco acoge recurso de amparo en favor de niños de Temucuicui. Disponible en: <http://bcn.cl/1t452>). Algunos informes oficiales sobre la materia son Servicio de Salud (2004). Informe Diagnóstico y de Intervención Comunidad Cacique José Guiñón. Servicio de Salud Ercilla Araucanía Norte. Región de La Araucanía. Servicio de Salud (2011). Informe diagnóstico de salud mental de niños, jardín infantil Pichi Ayen, Rankilwe. Servicio de Salud de Arauco. Tirúa. Región del Bío-Bío. Informes de la sociedad civil: Fundación ANIDE (2011). Violencia Institucional hacia la Niñez Mapuche: Meli Lof Trawun Newentulealu (2006). Villegas, M.; Pizarro, A.; Díaz, F. y otros (2008). Derecho penal del Enemigo y criminalización de las demandas mapuche.

ejecutar las políticas públicas dirigidas a los indígenas, con participación indígena (Título VI).

De particular importancia, fue el FtyA, administrado por la CONADI, en cuyo Consejo directivo se contempla la participación indígena<sup>57</sup>. Éste puede otorgar subsidios para la compra de tierras para individuos o comunidades, cuando la superficie de éstas sea insuficiente; para “solucionar problemas de tierras en especial”; y para regularizar o adquirir aguas. La segunda modalidad (art. 20 letra b), ha sido el mecanismo a través del cual se ha buscado encauzar institucionalmente la demanda de tierras. Sin embargo, Toledo plantea que éste ha tenido dificultades de operación. Primero, porque en la práctica, CONADI se ha concentrado exclusivamente en la restauración de los Títulos de Merced. Sólo excepcionalmente ha adquirido y restituido tierras de la Reforma Agraria, y la demanda por tierras antiguas ha sido sistemáticamente excluida del fondo<sup>58</sup>.

Por otra parte, el FtyA es financiado anualmente desde la ley de presupuestos. Las comunidades que postulan fundamentan su solicitud e indican qué predio requieren. Si la solicitud es aprobada por el Consejo de la CONADI, comienzan las negociaciones. Sin embargo, la adquisición final del predio depende de la voluntad de su propietario actual. Esto ha tenido dos consecuencias. Por una parte, el carácter *inelástico* de la oferta de tierras en la región, sumado a la creciente demanda indígena por las mismas, ha generado una fuerte presión sobre los precios, cuestión verificada por la propia CONADI<sup>59</sup> y también por el Relator Especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas Rodolfo Stavenhagen<sup>60</sup>, llegando incluso a cuadruplicar su valor entre 1994 y 2007<sup>61</sup>. Por su parte, la Contraloría General de la República ha detectado el pago de sobrepagos que van desde un 183,67% a un 442,97%<sup>62</sup>.

El funcionamiento normal del FtyA contempla la posibilidad de no alcanzar acuerdo en las negociaciones para adquirir los predios reivindicado por comunidades cuya solicitud de compra ha sido declarada admisible. Eso sucede por falta de voluntad del actual propietario para la venta, o falta de acuerdo en torno al precio. Frente a

<sup>57</sup> Está compuesto por 17 miembros. Nueve son delegados del Presidente de la República y 8 son representantes indígenas electos por ellos mismos (4 mapuche, 1 aimara, 1 licanantay, 1 rapa nui, y 1 indígena urbano).

<sup>58</sup> Toledo, V. (2006). *Pueblos Mapuche. Derechos Colectivos y Territorio. Desafíos para la sustentabilidad democrática*, Santiago: Ediciones Chile Sustentable: pp. 97 y ss. A nivel de política pública, el mecanismo se ha concebido explícitamente como un sistema de compra de tierras para indígenas, y no como una modalidad para restituir y reconstruir el territorio indígena. CONADI. *La Política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, texto aprobado el 27 de agosto de 1999, Párrafo II, letra c), apartado 4.

<sup>59</sup> CONADI, 1999. Op. Cit.

<sup>60</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión, E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de noviembre de 2003, párr. 20 y 30.

<sup>61</sup> Aylwin, J. (2008). *Las Recomendaciones del Relator Especial de la ONU para los Derechos Indígenas sobre Chile y la respuesta del Estado y de otros actores interpelados*. En: Álvaro Bello y José Aylwin (compiladores). *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, Temuco: Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>62</sup> CGR. Informe Final Auditoría Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, N° de informe 237/09, pp. 76. Disponible en: <http://bcn.cl/1ma37> (noviembre, 2015)

ello, ha surgido la práctica de la relocalización, por la cual CONADI adquiere predios en otras localidades, para satisfacer la reivindicación de tierra. Esto ha provocado diversos problemas. En algunos casos, cuando la tierra comprada es considerada por otra comunidad como parte de su territorio, se han desatado conflictos graves, que incluso han terminado en hechos de sangre<sup>63</sup>. En otras ocasiones, informa Mallon que parte de la comunidad beneficiada se traslada a las nuevas tierras, pero la falta de redes sociales de apoyo no ha sido suplida con programas apropiados<sup>64</sup>, generando en ocasiones el arriendo (ilegal) de los nuevos predios<sup>65</sup>.

De esta manera, el FTyA no ha podido dar cuenta de la estrecha vinculación que el pueblo mapuche mantiene con sus tierras tradicionales, reconocida en el derecho nacional e internacional<sup>66</sup>, agregando un factor adicional de conflicto.

## 2. Leyes de excepción y la preocupación de la comunidad internacional

Como se ha señalado parte de la respuesta del Estado al conflicto en torno a la propiedad de las tierras en el sur de Chile, ha sido la aplicación de leyes de excepción, principalmente, la Ley Antiterrorista.

Esto ha sido criticado permanentemente por la comunidad internacional, fundamentalmente por dos cuestiones. La primera, es lo que el Relator Especial de Naciones Unidas para las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen en 2004, denominó la criminalización de la protesta social mapuche. En su informe sobre su visita a Chile, el Relator señaló que "bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas"<sup>67</sup>. Incluso, propuso que el Estado evaluara una amnistía general para los procesados en el marco de las reivindicaciones de tierras. En el mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de vigilar la vigencia del Pacto homónimo, recomendando al Estado dejar de aplicar estas leyes "a actos relacionados con la lucha social por la tierra y las reclamaciones legítimas de los indígenas"<sup>68</sup>. Lo mismo señaló el Comité Contra la

<sup>63</sup> González, K., Meza-Lopehandía, M. y Sánchez, R. (2006). Relocalizaciones y Derechos Territoriales: el caso de las Comunidades "Carimán Sánchez y Gonzalo Marín" y "Comunidad Manuel Contreras". Paradigmas de la negación estatal de la territorialidad mapuche, Documento de Trabajo N° 6. Temuco: Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>64</sup> Mallon, F. op. cit.

<sup>65</sup> Fredes, I. (2006, agosto 20). Mapuches arriendan tierras ilegalmente. El Mercurio. Disponible en: <http://bcn.cl/1t3b4> (noviembre, 2015).

<sup>66</sup> Cfr. art. 1 Ley de Desarrollo Indígena y art. 13 Convenio 169 de la OIT.

<sup>67</sup> Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión. 17 de noviembre de 2003. E/CN.4/2004/80/Add.3: párr. 69. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03170/94/PDF/G0317094.pdf?OpenElement>> (noviembre, 2015).

<sup>68</sup> Comité DESC. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respuestas del Gobierno de Chile (E71994/104/Add.27): párr. 14 y 34.

Tortura en 2009, que vigila el respectivo tratado internacional<sup>69</sup>. Por su parte, ese mismo año, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que vigila la Convención pertinente, recomendó que la legislación de excepción no se siguiera aplicando en el contexto de la protesta social mapuche<sup>70</sup>. En el mismo sentido, el sucesor del Relator Stavenhagen, James Anaya, señaló al Gobierno de Chile en 2009 que "[n]o deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa" [ilícita]) a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas"<sup>71</sup>. Finalmente, en los dos exámenes universales a los que ha sido sometido Chile desde la creación de ese mecanismo (2009 y 2014), una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional ha sido la aplicación de la legislación anti-terrorista en el marco del conflicto en territorial en el sur de Chile<sup>72</sup>.

La segunda cuestión que ha sido profusamente criticada por la comunidad internacional es la falta de adecuación de la Ley N° 18.314, conocida como Ley Antiterrorista a los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos, que vigila que los Estados parte cumplan con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, manifestó su preocupación por la amplitud del tipo penal de terrorismo y por el hecho de que dicha legislación había sido aplicada a comuneros mapuche por actos de protesta o demanda social<sup>73</sup>. También el CERD en sus observaciones citadas arriba, recomendó la revisión de la Ley a la luz de los estándares internacionales.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Chile por la aplicación de la Ley Antiterrorista a dirigentes y activistas mapuche en los casos conocidos como "Lonkos", "Poluco Pídenco" y "Ralco"<sup>74</sup>. Asimismo, recientemente, el 26 de octubre del presente año, la Comisión Interamericana ha otorgado Medidas Cautelares en favor de la lonko mapuche Juana Calfunao, "en vista a las amenazas, hostigamientos, intimidación y hechos de violencia que estarían experimentando", tomando especialmente en consideración, "el supuesto uso excesivo de fuerza que utilizarían los agentes de seguridad pública, en el marco de diversas detenciones

<sup>69</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones Finales sobre Chile. 14 de mayo de 2009. CAT/C/CHL/CO/5.

<sup>70</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones Finales sobre Chile, 13 de agosto de 2009, CERD/C/CH/CO/15-18.

<sup>71</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6: párr. 16.

<sup>72</sup> Crf. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile. 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10/ y Human Rights Council. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. A/HRC/26/5. 2 de abril de 2014. Disponible en: <[http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session18/CL/A\\_HRC\\_26\\_5\\_Chile\\_E\\_iDrits.doc](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session18/CL/A_HRC_26_5_Chile_E_iDrits.doc)> (noviembre, 2015).

<sup>73</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre Chile, 18 de mayo de 2007.

<sup>74</sup> Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche ) vs Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf) (noviembre, 20105). Un análisis de los contenidos de la sentencia en el Informe BCN titulado "Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Caso Lonkos" y sus implicancias para Ley N° 18.314 sobre conductas terroristas" elaborado por Matías Meza-Lopehandia.

que habrían enfrenado Juana Calfunao y los miembros de su familia<sup>75</sup>.

### **3. La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas**

En 2001, el Presidente Lagos formó la CVHNT, con el objeto de “asesorar al Presidente de la República, en el conocimiento de la visión de nuestros pueblos indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de estado, que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios<sup>76</sup>. La Comisión fue presidida por el ex-Presidente Patricio Aylwin, y la integraron 25 expertos indígenas y no indígenas<sup>77</sup>.

Su informe final fue evacuado en 2003, y contiene una serie de recomendaciones que apuntan al reconocimiento de derechos colectivos políticos, territoriales y culturales. En materia de tierras mapuche, la Comisión propuso la creación de una Corporación de Reparación, encargada de determinar qué tierras deberían ser restituidas, y debería contar con facultades de expropiación para los casos en que no hubiese voluntad de venta por parte de los actuales propietarios<sup>78</sup>.

Las recomendaciones de la CVHNT, particularmente las relativas a las tierras mapuches, no han sido implementadas hasta la fecha.

### **4. Adopción de instrumentos internacionales**

En 2008, tras más de 20 años de tramitación legislativa, Chile ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que hasta la actualidad, es el único tratado internacional referido específicamente a los derechos de los pueblos indígenas. Dicho tratado reconoce una serie de derechos a los pueblos indígenas, entre ellos la protección de sus tierras indígenas entendidas como hábitat, lo que incluye los recursos naturales presentes en ellas, y todo territorio que usen u ocupen de alguna manera<sup>79</sup>.

Consecuentemente con lo anterior, y en línea con lo señalado por la CVHNT, el Convenio establece en su artículo 14.3, que “[d]eberán instituirse procedimientos

<sup>75</sup> CIDH. Resolución 39/2015. Medida Cautelar N.º 46-14. Asunto Juana Calfunao y otros respecto de Chile. 26 de octubre de 2015.

<sup>76</sup> Art. 1 Decreto Supremo N° 19 del 18 de enero de 2001.

<sup>77</sup> Un análisis de la CVHNT y sus resultados, en el informe BCN titulado “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT), elaborado por Francisca Greene. Disponible en: [http://transparencia.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/11824/5/90525\\_90525\\_PS\\_FG\\_CV\\_HNT\\_11072011.pdf](http://transparencia.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/11824/5/90525_90525_PS_FG_CV_HNT_11072011.pdf) (noviembre, 2015).

<sup>78</sup> Informe de la comisión verdad histórica y nuevo trato Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2008). Disponible en: [http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901\\_recurso\\_2.pdf](http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf) (noviembre, 2015).

<sup>79</sup> Art. 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT.

adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.

Sin perjuicio de lo anterior, el énfasis en la implementación del Convenio 169 de la OIT ha estado casi exclusivamente concentrado en la consulta previa indígena, considerada por el Tribunal Constitucional, como una obligación autoejecutable<sup>80</sup>.

Por otra parte, el 2007, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por 144 votos favorables, incluyendo el de Chile, y 4 rechazos, la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas (DDPI)<sup>81</sup>. Este instrumento, que no tiene la misma fuerza vinculante de un tratado internacional, pero sí representa un consenso internacional en la materia, ha reconocido a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación, concretado en autonomía política al interior de los Estados donde habitan<sup>82</sup>, y sus derechos sobre “las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Tribunal Constitucional. Rol 309-2000.

<sup>81</sup> Aylwin, J., Meza-Lopehandía, M., Yáñez, N. (2013). Los Pueblos Indígenas y el Derecho. Santiago: Lom.

<sup>82</sup> Artículos 3, 4 y 46 DDPI.

<sup>83</sup> Art. 26.1 DDPI.