

Boletín Regional

Comisión presidencial para la paz y el entendimiento: desafíos y limitaciones

Puntos claves

- 9 La Comisión para la Paz y el Entendimiento, convocada por el presidente Gabriel Boric el mes pasado, pretende sentar las bases para la solución definitiva del conflicto mapuche a través de la restitución de tierras regulada por la Ley Indígena. Sin embargo, la normativa fue promulgada hace treinta años, lo que implica que ésta debe reformularse para cumplir su propósito.
- 9 La norma que regula la adquisición de tierras, artículo 20 letra b) de la Ley Indígena, ha generado incentivos perversos. En la práctica, se ha forzado a los dueños de los predios en conflicto a vender. Por otro lado, la entrega de tierras encuentra serias limitaciones prácticas, atendido que parte significativa de la población de la macrozona sur vive en un territorio que integra un título de merced.
- 9 La legislación indígena está traspasada por un paternalismo inaceptable. Las restricciones que la ley les impone para disponer de las tierras indígenas son totalmente desproporcionadas, manteniendo a la población indígena en una situación de desigualdad con respecto a la población no indígena.
- 9 Tanto el maximalismo en la entrega de tierras como el paternalismo actúan en contra de una salida definitiva al conflicto que esté a la altura de los estándares democráticos y de justicia.

Alexander Nanjarí

Profesor investigador Faro UDD.
Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Concepción.

Eduardo Fuentes

Profesor investigador Faro UDD.
Doctor en Filosofía, Universidad de los Andes.

Patricio Órdenes (editor)

patricioordenes@udd.cl

Introducción

El miércoles 21 de junio -en la conmemoración del día de los pueblos indígenas- el presidente Gabriel Boric lanzó la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, cuya finalidad es elaborar un informe para el presidente de la República y el Congreso Nacional que permita «avanzar en las modificaciones institucionales de la legislación requeridas, incluida la Ley 19.253 [Ley Indígena]». Para hacerlo la Comisión tendrá, entre otras cosas, que «sistematizar la situación actual e histórica de las tierras mapuche», promover «iniciativas de justicia hacia el pueblo mapuche, una propuesta de reparación integral a todas las víctimas», así como establecer «un proceso de diálogo que produzca un acuerdo preliminar con las comunidades mapuches que permita conciliar las

1. "Gobierno lanza Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento y da a conocer sus integrantes", Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 27 de junio de 2023. Disponible [aquí](#).

Foto1: www.envade.com.



expectativas que hoy se tienen en cuanto a reparación, con las posibilidades reales que el Estado de Chile puede ofrecer».

Sin duda, toda iniciativa que busque contribuir a la paz en la macrozona sur, así como al bienestar de la población indígena, es bienvenida. Al menos desde los ataques incendiarios de Lumaco en 1997, la macrozona sur se encuentra sumida en un escenario de inestabilidad inaceptable, lo que ha dificultado cualquier intento de mejorar las condiciones de vida de la población, mapuche y no mapuche. En efecto, la miríada de actos terroristas y usurpaciones ilegales ha tenido como consecuencia que dicho territorio esté bajo estado de excepción constitucional desde hace más de un año.

La tarea de la Comisión es enorme, puesto que en el denominado “conflicto mapuche”² confluyen múltiples actores e intereses. Con todo, hay ciertas líneas generales que han de orientar la discusión, no porque sean las más sencillas o populares, sino porque pueden coadyuvar a una solución permanente y consistente con un régimen democrático. En este informe subrayamos, en primer lugar, algunas de las limitaciones prácticas que al día de hoy enfrenta la entrega de tierras, y, en segundo lugar, las modificaciones que requiere la Ley Indígena para avanzar en un trato no paternalista a la población indígena, que contribuya a la solución del conflicto de un modo

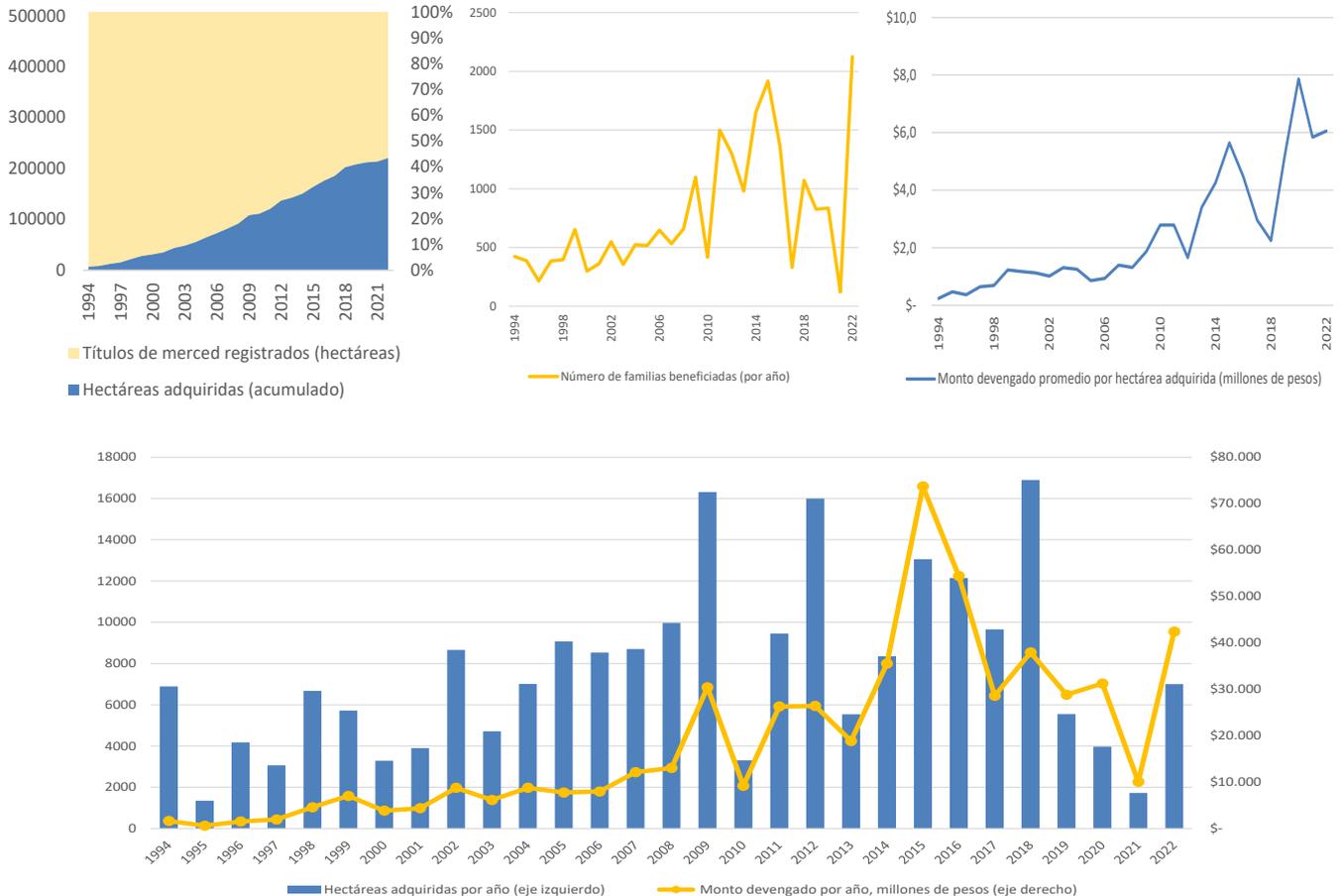
respetuoso para todas las partes.

Limitaciones de la entrega de tierras

De acuerdo a las cifras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), los registros de títulos de merced –que corresponden a documentos otorgados por la Comisión Radicadora del Estado de Chile entre los años 1884 y 1929 a la etnia mapuche de las zonas entre Biobío y Los Lagos, en donde se les reconoce el asentamiento en una tierra determinada– ascienden a un total de 2.995 títulos, representando un total de 507.583 hectáreas. De aquellos, se estima que entre 1994 y 2023 se han adquirido 220.671,5 hectáreas (43,5%), por un monto total de \$544.349.059.895 a través de 915 compras realizadas en conformidad al artículo 20 letra b) de la Ley Indígena, tal como se muestra en la figura a continuación.

2. Para una crítica a esta denominación véase Eduardo Fuentes, “Conflicto mapuche el dilema de la representación política”, El Mostrador, 22 de abril de 2022. Disponible [aquí](#).

Registros de títulos de merced hectáreas adquiridas, montos devengados y familias beneficiadas



Fuente: Faro UDD en base a sistema integrado de información Conadi, base de datos de compras históricas de acuerdo al artículo 20 b) de la Ley Indígena y base de datos títulos de merced.

De los registros de compras históricas que entrega Conadi, se puede destacar el alza histórica en 2022 del número de familias beneficiadas, que llegó a las 2.125 familias, en contraste con el promedio de familias beneficiadas en los cinco años anteriores, que fue de solo 636. Así también, se observa un fuerte aumento del monto devengado promedio por hectárea adquirida.³ Al respecto, se ha dicho que una de las causas de este aumento sería el gran poder comprador que tiene Conadi, que hace aumentar el precio por hectárea y, por tanto, genera que los recursos sirvan para comprar cada vez menos hectáreas, beneficiando a menos familias dado un mismo nivel de recursos.⁴

En este contexto, un elemento importante que la Comisión debiese considerar es que la entrega efectiva del restante de los territorios establecidos en los títulos de merced (el 56,5% restante de las hectáreas totales registradas) enfrenta importantes limitaciones prácticas.

Un estudio realizado por Atisba Monitor y la Unidad de Investigación y Datos de La Tercera estimó que parte significativa de la población de la macrozona sur vive en un territorio que integra un título de merced.⁵ En particular, un cuarto de la población de las 51 comunas en que existe registro de dichos instrumentos tendría hoy su residencia en un territorio asignado a un título de merced, y la mayor parte de ellos se encontraría en la región de La Araucanía. De hecho, el estudio señala que el 35,28% de los habitantes de aquella región (361.224 personas), tiene su residencia al interior de un territorio que integra un título de merced.⁶

3. Total de recursos devengados en "año x" dividido por el total de hectáreas compradas en "año x".

4. Sebastián Donoso, en "Los 20 años de traspasos de tierras a pueblos indígenas", disponible [aquí](#).

5. La Tercera. "Tierras indígenas: el 35% de los habitantes de La Araucanía vive en zonas que están dentro de un título de merced", mayo de 2022. Disponible [aquí](#).

6. Para una discusión extensa sobre cómo abordar las reparaciones territoriales en un marco de justicia, con especial atención al caso de los territorios mapuches, véase Felipe Schwember, "Dificultades y desafíos de la reparación histórica", en El desafío indígena y la democracia liberal (Tajamar Editores - Faro UDD, 2022), 149-1992.

Desafíos de la Ley Indígena

La adquisición de tierras se encuentra regulada por la Ley Indígena. En particular, el artículo 20 letra b), que ha sido fuente de críticas por los desafíos que levanta, habilita a la Conadi a «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 en favor de los indígenas». De esta forma, en la práctica, este mecanismo ha sido utilizado para dar cumplimiento a resoluciones judiciales o extrajudiciales y, en el caso más controvertido, a «transacciones de predios en conflicto». Tales transacciones son en realidad la única alternativa que les queda a los particulares que han visto vulnerado durante años su derecho a la propiedad por la perturbación u ocupación ilegal de sus tierras.

Esta modalidad de «compra de predios en conflicto», como ha sido advertido, ha generado «incentivos a la violencia, a la corrupción y al clientelismo»⁷, y por tanto la Comisión debe proponer modificaciones en esta materia.

Propiedad real y paternalismo

Más allá de las dificultades prácticas anteriormente mencionadas, hay además cuestiones de fondo que deben ser repensadas. Específicamente, el hecho de que la actual normativa restringe en demasía la capacidad de decisión de las personas indígenas en lo que respecta a sus derechos particulares, sometiéndolas a una suerte de dependencia hacia el Estado. Tal dependencia tiene varias consecuencias negativas, entre las que no es menor la instrumentalización política de las demandas indígenas. Actualmente, la Ley Indígena pone una serie de restricciones a los indígenas en la disposición de sus tierras. Por ejemplo, el artículo 13 de dicha ley establece que «las tierras cuyos titulares sean Comunidades Indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato, ni cedidas a terceros en uso, goce o administración». Las tierras indígenas que pertenezcan a personas naturales podrán ser arrendadas «por un plazo no superior a cinco años». La disposición es una característica esencial de la propiedad, lo que implica que uno sea capaz incluso de enajenarla. ¿Por qué las comunidades no van a ser capaces de arrendar su tierra, o hipotecarlas para acceder a un crédito productivo, por ejemplo? El régimen particular

en que se encuentran los indígenas dueños de tierras catalogadas como indígenas es incompatible con la igualdad democrática. Cualquier medida de protección que se quiera implementar debe tener aquello en consideración. Los mapuches, así como el resto de los indígenas, son ciudadanos, y todos nuestros esfuerzos deben enfocarse a garantizar su igual ciudadanía. Ello implica la razonable libre disposición de sus tierras. De lo contrario, terminamos tratando a las tierras como el sujeto a proteger, como si ellas en sí mismas tuviesen ciertos privilegios. Si un ciudadano indígena piensa que la tierra que le fue entregada por el Estado puede ser vendida, ¿por qué el Estado tendría que «enseñarle» que ese no es el modo de valorar su tierra?

Otra muestra patente de este paternalismo se encuentra en el artículo 17 de la mentada ley. Allí se establece que las tierras resultantes de la división o subdivisión de determinadas comunidades serán indivisibles, no obstante «se podrán dividir y enajenar para la construcción de locales religiosos, comunitarios, sociales o deportivos, debiendo contar para ello con la autorización del director nacional de la Corporación». ¿Cómo es posible que una comunidad de ciudadanos tenga que pedir autorización a una autoridad estatal para administrar su territorio y levantar un templo religioso? ¿No es acaso esto una manera de ligar el destino y el desarrollo de la comunidad a las estructuras estatales, estando por ende a la merced de los ciclos políticos?

El mismo artículo 17 plantea otro asunto. Establece la indivisión de las tierras «aun en el caso de sucesión por causa de muerte». Consiguientemente, se producen problemas serios en las herencias, que deben ser tomados en cuenta. ¿Por qué habría de privilegiarse la propiedad colectiva por sobre la individual? Nuevamente, por una concepción estática de la sociedad mapuche, donde el Estado determina el modo «natural» en que han de entender la propiedad. El deseo de propiedad individual sería una «distorsión» introducida desde fuera, ajena a la «real» cosmovisión ancestral.⁸ Sin embargo, creer eso es ignorar que actualmente son los propios mapuches los que han favorecido la propiedad individual.

Reconocer lo anterior no puede ser entendida como una «traición» a la cultura mapuche. Toda persona, indígena o no, ha de tener la posibilidad de tener propiedad individual, ya que la propiedad abre posibilidades de independencia personal. En lo que respecta a las tierras indígenas, si son realmente de los indígenas, entonces han de tener la posibilidad de dividir las individualmente. Mantener a una población en permanente estado de indivisión con respecto a lo que es suyo atenta contra el

7. Sebastián Donoso, en «Los 20 años de traspasos de tierras a pueblos indígenas», disponible [aquí](#).

8. Sobre este punto véase Aldo Mascareño, «La invención decolonial de lo indígena» en *El desafío indígena y la democracia liberal* (Tajamar Editores - Faro UDD, 2022), 259-299.

trato igualitario que todo ciudadano merece.

Si bien es entendible que la ley haya sido formulada así hace treinta años, no se justifica en el escenario actual. Las últimas décadas han visto un progreso importante en las condiciones de los pueblos indígenas, y la legislación debe actualizarse de modo acorde. Como muestra, basta mirar las estadísticas de la Encuesta Casen en el período 2006-2022. El 2006 un 43,3% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza por ingresos, mientras que a 2022 la cifra se reduce a un 8,8%. Algo similar ocurre con el promedio de escolaridad. A comienzos del período la población indígena tenía 8,6 años de escolaridad, aumentando a 10,3 años el 2017. Progresivamente la población indígena se va acercando en estos y otros indicadores a la población no indígena, y por ende deben ser tratados con igualdad.

Tanto el paternalismo como el maximalismo en la entrega de tierras militan fuertemente contra una salida al conflicto que esté a la altura de los estándares democráticos y de justicia. Por ende, como hemos explicado, la Comisión tiene entre sus muchas tareas el revisar profundamente la actual legislación indígena.

Reflexiones finales

La Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento no debe caer en el error de pensar que el conflicto se solucionará únicamente con la entrega de tierras. El órgano debe tomar en cuenta los dolores producidos por este conflicto, que han afectado a todos los habitantes de la macrozona sur, mapuches y no mapuches. En efecto, la persistencia de la violencia terrorista ha motivado la mantención del estado de excepción constitucional en la zona por más de un año.

La reconciliación debe ser promovida a la vez con un cambio en la legislación indígena, para terminar con los incentivos perversos que fomentan tanto las ocupaciones ilegales de territorios y los conflictos sobre la tierra como el paternalismo estatal.

La Comisión debe orientarse por un principio básico: los indígenas son ciudadanos y deben ser tratados como tales, merecedores del mismo respeto que el resto de la población. Aquello necesariamente implica que se les den las mismas oportunidades que el resto de la población tiene, lo que ciertamente incluye la regulación sobre sus tierras. Sin embargo, cualquier solución debe tener en cuenta las reales posibilidades del Estado. Especialmente considerando que ya se ha entregado un 43,5% de las tierras que originalmente pertenecían a algún título de merced y diversas de las restantes actualmente se encuentran en espacios urbanos con conjuntos habitacionales incluidos. Una solución justa no puede ignorar los derechos adquiridos por quienes actualmente viven allí.