

Políticas sin enfoque de derechos: Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía*

Gabriel Mora-Galleguillos**

Universidad de Chile

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.94014>

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar críticamente la política pública Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía presentada en 2018 por el gobierno de Sebastián Piñera como la manera de dar solución al histórico conflicto que acontece entre diferentes actores estatales, privados y comunidades Mapuche. Para tal fin, se utilizó un abordaje interpretativo de análisis de discurso respecto a la política pública puesto en relación con el enfoque en derechos humanos, en específico en derechos indígenas, buscando identificar si el “Acuerdo” subsana las demandas históricas más importantes emanadas desde organizaciones Mapuche y que son materia de protección en diferentes organismos internacionales, derechos vulnerado por el Estado de Chile según distintos informes citados. Como principal hallazgo, se ha identificado una orientación marcadamente económica en la propuesta de resolución del

* **Artículo recibido:** 28 de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 6 de septiembre de 2021. Este artículo surge a partir de la investigación de tesis para el Diplomado en Derechos Humanos, Gestión Global y Políticas Públicas otorgado por la Fundación Henry Dunant América Latina.

** Candidato a Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile, Centro de Estudios Culturales Latinoamericanos (CECLA). Sociólogo por la Universidad de Valparaíso, Chile. Correo electrónico: mora89.gab@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-5260-5664>

Cómo citar

Mora-Galleguillos, G. (2022). Políticas sin enfoque de derechos: Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 228-253. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.94014>



conflicto que beneficia a otros actores no Mapuche por sobre la restitución de tierras o el reconocimiento por una mayor autodeterminación política.

Palabras clave: políticas públicas; derechos indígenas; conflicto; desarrollo económico; comunidades Mapuche.

Public Policies without a Rights-based Approach: National Agreement for the Development and Peace in La Araucanía (Chile)

Abstract

The purpose of this article is to critically analyze the National Agreement for Development and Peace in La Araucanía public policy presented in 2018 by the government of Sebastián Piñera as a way to solve the historical conflict between different state and private actors and Mapuche communities. To this end, an interpretative approach of discourse analysis was used with respect to public policy in relation to the human rights approach, specifically in indigenous rights, seeking to identify whether the “Agreement” remedies the most important historical demands emanating from Mapuche organizations and which are subject to protection in different international organizations, given the rights violated by the State of Chile according to various reports cited. As the main finding, a markedly economic orientation has been identified in the proposed resolution of the conflict that benefits other non-Mapuche actors over land restitution or recognition for greater political self-determination.

Keywords: public policy; indigenous rights; conflict; economic development; Mapuche communities.

Introducción

El artículo tiene como objetivo analizar las principales propuestas de la política pública “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía” o “Plan Araucanía 2.0” presentada al inicio del segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera (2018-2022) e impulsada principalmente por los ministerios del Interior y Seguridad Pública —a cargo entonces por Andrés Chadwick— y el de Desarrollo Social —liderado por Alfredo Moreno—, en tanto política planificada desde el gobierno como estrategia global para afrontar y direccionar el rumbo de lo que desde el Estado y los medios de comunicación han denominado como “conflicto en La Araucanía”.

Propuesta de política pública que no dejó indiferente a ningún sector político. Entre sus más críticos, paradójicamente, se encuentran representantes políticos, sociales y culturales del mundo Mapuche tanto fuera como dentro del territorio en disputa, es decir, por parte de los mismos actores que la política decía beneficiar. Posturas acrecentadas luego del asesinato del *Weichafe* Camilo Catrillanca a manos del denominado “Comando Jungla”¹, quedando su implementación entredicha incluso antes de su puesta en marcha, para luego ser suspendida en el contexto de la Revuelta de Octubre de 2019 y por la crisis sanitaria a causa del Covid 19 que obligó a redistribuir recursos. Finalmente la política ha sido reincorporada al menos en el discurso de gobierno como forma de dar respuesta a las presiones y movilizaciones emprendidas por diferentes gremios empresariales y organizaciones civiles debido a los hechos de violencia tales como el asesinato del camionero Juan Barrios a inicios de marzo de 2020 en un ataque incendiario en las cercanías de la comuna de Victoria.

La justificación de la elaboración del “Plan Araucanía 2.0” se argumentó según la mirada del gobierno, por la necesidad de subsanar las problemáticas que aquejan a las comunidades Mapuche, siendo estas reconocidas de índole económica —pobreza— y en las limitaciones para el ejercicio de sus derechos en tanto pueblo originario con reconocimiento y protección jurídica especial. El gobierno arguyó a pesar de las críticas, que la política permitiría proteger al pueblo Mapuche de las diferentes vulneraciones a la que se ha expuesto históricamente, fomentar el crecimiento económico, el desarrollo social y reparar a todas las víctimas del conflicto.

Este artículo es resultado de una investigación sobre políticas pública desde un enfoque de derechos, que buscó mediante la estrategia metodológica de Análisis Crítico del Discurso (ACD) evaluar la orientación y la acción pública que la política “Plan Araucanía 2.0” planteó en torno al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos y de los derechos indígenas (Giménez y Valente, 2010), en un contexto histórico de conflicto y disputa. El análisis de discurso tiene como objetivo examinar los distintos tipos de discursos, considerándolos desde la categoría de opacidad, es decir, no transparente, desde donde se establece una relación de exhibición y ocultamiento del mundo social (Santander, 2011). Mientras que en ACD se plantea como “[...] un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso de poder social, dominio y desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político” (Van

1. Grupo especial de policías entrenados en Colombia para el combate contra grupos subversivos y/o terroristas. Para un seguimiento del surgimiento del grupo ver: Díaz y Casas (2018).

Dijk, 1999, p. 23), haciendo énfasis en los “modelos representacionales preferentes” o en las exclusiones que responden a estrategias de invisibilización de determinados actores sociales y sus problemáticas en coherencia con los intereses u opciones ideológicas de quien emite el mensajes (Martínez, 2012, p. 121).

En este sentido, mediante el análisis de los documentos relativos a la política pública propuesta, se buscó problematizar si esta efectivamente incorpora algunos de los elementos más destacados en la protección de derechos para pueblos originarios y si se contempló las demandas más importantes emitidas históricamente por organizaciones Mapuche.

El texto está estructurado en cinco apartados. Tras la introducción, el segundo apartado busca situar históricamente el conflicto y en particular el problema de la propiedad de la tierra y el uso de la violencia política. El tercer apartado presenta algunos de los requerimientos que organismos internacionales en Derechos Humanos le han realizado al Estado de Chile. En el cuarto apartado se desglosa el análisis del “Plan Araucanía 2.0” y del “Plan Impulsa Araucanía”. Finalmente se presentan las conclusiones.

Despojo territorial

Desde hace poco más de una década diferentes investigadoras e investigadores Mapuche vienen indagando, escribiendo y publicando sobre la sociedad Mapuche durante el periodo colonial, sobre el impacto cultural de la frontera del Biobío en ambas direcciones y sobre las unidades territoriales antes de las campañas militares de las Repúblicas de Chile y Argentina, en los territorio del *Ngulumapu* y el *Puelmapu*. No es la intención hacer un escrito respecto a la fértil sociedad Mapuche de los siglos XVIII, XIX y XX, existen numerosas obras de gran valor que tratan al respecto (Antileo et al., 2015; Marimán et al., 2006; Marimán et al., 2019; Nahuelpan, Huinca y Marimán, 2012). Lo que interesa evidenciar es el sistemático despojo territorial al que se sometió al pueblo Mapuche con la guerra y avanzada que el Estado chileno emprendió entre 1861 y 1883. Periodo en el cual se ocupa militarmente el territorio y se destruyen gran parte de las relaciones sociales y políticas, dando inicio a lo que algunos teóricos han denominado como colonialismo interno en el republicanismo chileno (Cabrera-Llancaqueo, 2016; Nahuelpan y Antimil, 2019).

Esto es producto del proceso de modernización que las elites chilenas emprendieron hacia el último cuarto del siglo XIX, por el cual se modeló un ideario de Estado-nación con aproximaciones ideológicas, culturales, económicas y políticas más precisas que, también, consideró la vigilancia y control sobre las fronteras territoriales, destinando ingentes esfuerzos y recursos económicos, institucionales y militares (Bengoa, 1985).

En ese proceso de construcción de la identidad nacional y definición de fronteras, el Estado chileno en su esfuerzo unitario y modernizador impulsó la política de asimilación de las poblaciones étnicamente diferentes, para construir, con ingredientes culturales europeos, la visión hegemónica sobre la nación “chilena” (Marimán, 2012, p. 45). Este fue un proceso impuesto mediante diversos dispositivos, entre ellos la “Pacificación de La Araucanía”, que consolidó el cerco colonial y acorralamiento espacial del pueblo Mapuche, mediante una “estrategia jurídica y militar que conduciría a la asimilación por la fuerza de las tierras y territorios, así como a la negación de los derechos políticos de los mapuche” (Marimán, 2006, p. 120). Con esto, la sociedad Mapuche pasó de ser independiente “a ser militarmente conquistados y políticamente incorporados, inmersos en un proceso de colonialismo interno, toda vez que el nuevo colonialismo se desarrollaba al interior de espacios territoriales que los Estados reclamaban como propios” (Marimán, 2012, p. 46).

Y en efecto, el Estado se apropió de más del 90 % del territorio, impuso la radicación indígena y la asimilación cultural, así como procedió a la repartición, asignación, venta y subasta de los territorios siendo estos adquiridos por terratenientes chilenos y colonos extranjeros al *Wallmapu* (Pinto, 2003, p. 103). Política que fue continuada y perfeccionada a lo largo del siglo XX de diversos modos, como con la entrega de títulos de merced mediante un sistema complejo y en la formación de hijuelas individuales, provocando efectos sociales profundos como el empobrecimiento, la enajenación territorial y los procesos migratorios (Antileo, 2012; Boccara y Seguel-Boccara, 2005; Pinto, 2009).

Los procesos de Reforma Agraria y Contrarreforma durante la Unidad Popular y la dictadura, respectivamente, son dos acontecimientos respecto a la historia anterior. En el primer caso, algunas comunidades Mapuche en tanto campesinos, fueron beneficiarios de la política de redistribución territorial e incentivo a la producción agrícola, permitiendo la reconstitución de antiguos *Lof* (Bengoa, 2017; Correa y Mella, 2009). Al tiempo que otras comunidades decidieron “ocupar tierras reclamadas, correr los cercos y exhibir desafiantes los amarillentos papeles con los títulos de merced que atestiguan sus derechos sobre las tierras otrora usurpadas y ahora recuperadas” (Piñeiro, 2004, p. 166), siendo en algunos casos oídos sus reclamos por las autoridades. En el segundo caso, la dictadura llevó al extremo la política de asimilación y desarraigo territorial mediante los Decretos de Ley (D.S.) No. 2.568 y No. 2.750 (1979), los que legalizaron la división de tierras de propiedad colectiva a favor de la propiedad individual. Además, se impulsó la concentración de la propiedad de la tierra incentivando la actividad forestal y silvoagropecuaria controladas por grandes consorcios económicos de capital privado, consolidándose con ello un modelo de explotación neoliberal del recurso de la tierra.

Junto a ello, la dictadura emprendió el revanchismo, represión, violencia y muerte en las comunidades que habían participado en el proceso de recuperación de tierras o habían sido beneficiarias de la Reforma (Correa et al., 2005; Curiñir, 2016; Lucero, 2017).

Los esfuerzos realizados en el escenario transicional y de reacomodo de las elites sobre el control del Estado, llevaron a que en 1989 el entonces candidato a la presidencia de la Concertación Patricio Aylwin se comprometiera en el Pacto de Nueva Imperial a promover e impulsar una nueva política pública en materia indígena considerando sus reivindicaciones históricas, juntándose con todas las organizaciones indígenas incluyendo las representantes de las comunidades Mapuche, a excepción del Consejo de Todas las Tierras liderado por Aucán Huilcamán (Piñeiro, 2004, p. 165). Este fue un intento por parte de las fuerzas políticas aglutinadas en torno de Aylwin, la Concertación, de desmarcarse de la discursividad y prácticas del régimen militar para así ganarse la confianza de los pueblos originarios, intentando que estos comprometieran su voto en la elección presidencial (Antileo, 2013, p. 145).

La victoria de Aylwin pareció entonces ser el inicio de un camino que permitiría dar solución a las problemáticas Mapuche. Sin embargo, esta lectura se vio prontamente contrastada con la realidad, desde el gobierno de Aylwin se comenzó a elaborar y aplicar políticas públicas en materia indígena insuficientes para los anhelos de restitución de tierras y de reconocimiento de la violencia histórica emprendida en el actuar del Estado. El caso de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y la llamada Ley Indígena son paradigmáticos, debido a que lo que se creó no dejó conformes a organizaciones como Ad-Mapu, parte de los Centros Culturales y al Consejo de Todas las Tierras, principalmente por las metodologías de participación indígena que en estas instancias se adoptaron y por la debilidad legal que estos organismos tuvieron para hacer frente a una política económica y de desarrollo capitalista que fue favorecida (Pairicán, 2012; Vergaram et al., 2004).

Hay quienes plantean que fue producto del incumplimiento del Pacto de Nueva Imperial que una parte importante de las organizaciones Mapuche se radicalizaron hacia la protesta violenta, al no encontrar cauces institucionales que validaran efectivamente sus demandas (Painecura, 2015, p. 125). Lo cierto es que, desde la década de los años de 1990 en adelante, se experimentó un incremento en diversas formas de acción colectiva y la constitución de diferentes organizaciones Mapuche que buscaron dar respuesta y solución a sus problemáticas, inclusive, en algunas de ellas como la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), emprendiendo acciones de recuperación territorial fuera de los marcos legales y atentados incendiarios en contra de infraestructuras de las empresas forestales, lo que les valió enfrentarse con el Estado (Antileo, 2012; Nahuelpan y Antimil, 2019).

En este escenario, el movimiento social Mapuche de nueva generación emergió y se hizo público estrepitosamente el 1° de diciembre de 1997 con la quema de los primeros camiones de propiedad empresarial de la Forestal Arauco en la localidad de Lumaco por la CAM, revelando la opción de parte de las organización Mapuche por la confrontación directa con los intereses privados y con la protección que de estos hace el Estado (Pairicán, 2013; Pairicán y Álvarez, 2011). La reiteración de este tipo de acciones fue calificada casi inmediatamente como de actos delictuales y terroristas por parte de los gobiernos de turno, despolitizando el conflicto remitiéndolo a un carácter de orden público. Desde entonces la respuesta del Estado ha sido esencialmente centrarse desde una perspectiva judicial, mediante el uso de la fuerza policial y una persecución penal desde el Ministerio Público (INDH, 2014, p. 17).

Autores como Rojas y Miranda (2015) han señalado que para el periodo transcurrido entre 1990 y 2015 se experimentó un aumento de la conflictividad en torno a la disputa entre el Estado, las agrupaciones empresariales, organizaciones civiles y organizaciones Mapuche, identificando nítidamente cinco ciclos diferentes de violencia política. Más allá de señalar las características de cada uno de estos ciclos, lo que interesa resaltar es que desde 1997 se han desarrollado diferentes formas de acción colectiva basadas en el ejercicio de la violencia política como método validado al principio por las organizaciones más militantes, pero ante lo restringido de los cauces institucionales, el tratamiento policiaco y judicial invocando la Ley Antiterrorista y con ello el aumento del control policial del territorio, el fracaso de políticas públicas como el Pacto Social por la Multiculturalidad Re-conocer y el Plan Araucanía en los primeros gobiernos de Bachelet y Piñera respectivamente, la defensa unánime que desde los gobierno se han hecho de la propiedad empresarial y ante el surgimiento de nuevas organizaciones como la Alianza Territorial Mapuche en Malleco y Weichan Auka Mapu, el conflicto se ha extendido y profundizado, implementándose nuevos repertorios como el “robo de madera”, atentados incendiarios a casas patronales y centro de veraneo, cortes de ruta e incluso emboscadas a fuerzas de Carabineros y del GOPE con resultados mortales. Estos actos a pesar de que desafían la legalidad, “estarían alcanzando gran transversalidad, ganando legitimidad —y también ‘ejecutantes’— incluso entre los sectores históricamente moderados y menos militantes” (Rojas y Miranda, 2015, p. 57). Algo semejante planteó el historiador Pairicán (2014), al señalar que el actual movimiento social Mapuche en resistencia, a pesar de tener un entramado complejo de relaciones sociales y políticas entre las organizaciones que lo componen, han mantenido la reivindicación de la tierra como el elemento central, lo cual en algún grado ha justificado el ejercicio de la violencia política.

Una de las repercusiones que ha tenido el ejercicio de la violencia política y la diversificación de sus acciones, en particular desde 2013 con la muerte del matrimonio

Luchsinger-Mackay en Vilcún y otros eventos, es la organización de un movimiento social de carácter empresarial en alianza con organizaciones civiles que tomaran un rol activo de presión en contra del Estado, exigiendo que se les proteja ante lo que identifican como terrorismo (Painecura, 2015). Este movimiento centra su discursividad en el fin de la violencia directa pero no apuntan a modificar la raíz del conflicto que gira en torno a quién posee la tierra o quién tendría mayor derecho a poseerla (Morales, 2020). En ese sentido, las organizaciones gremiales y de la sociedad civil agrupada en el movimiento Paz para la Araucanía, desconocen las reivindicaciones por la “recuperación de territorio ancestral” o la “deuda histórica”, apelando a que quienes controlan en la actualidad el territorio lo consiguieron a base de intercambios de compra-venta, por tanto su posesión es legal y legítima. Esto da cuenta hasta qué punto la reconfiguración productiva que afectó a la propiedad de la tierra durante las últimas décadas se hace central para comprender los causes actuales del conflicto que involucra a un número mayor de actores más allá de la dualidad Estado-pueblo Mapuche.

Al respecto Morales señala que “la violencia rural en la historia reciente de la Araucanía es estructural al problema de la tierra” (2020, p. 138). Así, en 2015 en un clima de animadversión hacia la política de “nuevo trato” con los pueblos originarios, el gremio de los transportistas logró entregar un petitorio en La Moneda luego de tres días movilizadas bajo la consigna “Caravana de camioneros indignados por la delincuencia”, en el cual se sintetizaban las demandas en seguridad de los gremios de la Araucanía. Algo similar aconteció en 2020 durante el actual gobierno de Piñera.

A pesar de este contexto beligerante y a la falta de espacios reales de participación, e incluso a vergonzosos montajes como el caso “Huracán”, el movimiento social Mapuche ha logrado rearticularse como proyecto sociocultural y político, centrándose en las comunidades, mediante la lucha por la defensa de la tierra, al tiempo que se ha abierto a conciliar otros proyectos como la recuperación de la lengua, la cultura y la historia, basándose en el ideal del *kume felen* o el buen vivir (Caniuqueo, 2011, p. 75). Durante los últimos 30 años los ejes que articulan sus propuestas se relacionan con la lucha por la recuperación de sus tierras y territorio usurpado, la preservación de su memoria-cosmovisión social y cultural, por legitimar sus formas de sociabilidad producidas e imaginadas por mapuche, mantener vivo el *Küme Mongen* frente a los procesos de “chilenización”, su autonomía y libre determinación política ante el dominio colonial, la reacomodación de las relaciones mapuche-chileno sobre la base mínima del reconocimiento constitucional y la garantía de poder desarrollarse individual y colectivamente de otras formas fuera de los límites del capitalismo hegemónico.

Pueblo mapuche y crisis de los derechos

El sistema de derechos humanos (DD.HH) específicamente creado para el reconocimiento y protección de los pueblos originarios ha sido posible por el desarrollo mismo de los derechos y por la capacidad de negociación entre diferentes actores internacionales, nacionales y locales. Los derechos de los pueblos originarios “se han perfilado en los últimos tres decenios como destacado componente del derecho y las políticas internacionales gracias a un movimiento impulsado a escala nacional, regional e internacional por pueblos indígenas, la sociedad civil, mecanismos internacionales y Estados” (ONU, 2013, p. 1).

La necesidad de reconocer y proteger derechos específicos para estos pueblos radica en las dificultades que estos afrontan para poder reproducir sus formas específicas de vida en sus diferentes dimensiones y contextos, ya sea por efecto de una globalización económica y cultural que tiende a homogeneizar las sociedades o por la imposición de diferentes regímenes políticos arraigados en prácticas de violencia y discriminación como lo fueron los sistemas coloniales y sus herencias, específicamente la violencia política y cultural que ejercen los Estados neocoloniales o que practican el colonialismo interno. Estos Estados aún conservan gran parte del acervo epistémico y racional que sustentan la discriminación racial, la identidad nacional unitaria-homogénea y la usurpación de los medios productivos. En este marco, una de las principales “dificultades a los que hacen frente los pueblo indígenas en el ámbito de los derechos humanos derivan de la presión de la que son objeto sus tierras, territorio y recursos como consecuencia de actividades relacionadas con el desarrollo y la extracción de recursos” (ONU, 2013, p. 4), amenazando sus culturas y coartando la posibilidad de promover y proteger sus derechos.

Las demandas de los pueblos originarios y sus constantes reivindicaciones han impulsado que la comunidad internacional haya reconocido “cada vez más, la marginación socioeconómica de los grupos indígenas, su exclusión sistemática de los beneficios del crecimiento económico, y los efectos perjudiciales que frecuentemente tienen los procesos mundiales en las culturas, identidades y recursos de estos colectivos” (FAO, 2011, p. 23). Es en parte por ello que, se ha generado un sistema particular de protección en materia de DD.HH. para los pueblos originarios, buscando generar marcos institucionales internacionales vinculantes que los defiendan frente las arbitrariedades de los Estados y grupos privados (Stavenhagen, 2001, p. 122).

Respecto a la aplicación del sistema internacional de DD.HH. en materia de pueblos originarios, en Chile este se ha visto cuestionado en su aplicación efectiva más allá del reconocimiento que el Estado pueda hacer o no de un convenio o declaración debido a las constantes denuncias de violencia política estatal y violencia económica que el Estado estaría ejerciendo o permitiendo al no generar los marcos de protección

necesarios a favor del pueblo Mapuche. Esto ha conllevado que algunas dimensiones esenciales para el desarrollo de la vida en condiciones de calidad y del potencial de las personas en ámbitos tan diversos como salud, educación, vivienda, vivir en contexto sociales pacíficos, la posibilidad de practicar libremente la cultura y la religión, a tener procesos judiciales justos, establecer formas de vincularse con el territorio y con el medio ambiente diferentes a las hegemónicas y promover otras prácticas económicas, no se vean aseguradas por el accionar —o falta de este— del Estado. Además, junto a esto, se ha privado al pueblo Mapuche de sus derechos y autonomías políticas reconocidas en el sistema internacional de DD.HH. como por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) o del Convenio No. 169 de la OIT.

En numerosas organizaciones y por parte de diferentes representantes y líderes de comunidades Mapuche han denunciado reiteradamente la violencia a la que se ven expuestos y a las transgresiones de sus derechos, incluso en cortes internacionales², planteando que la pérdida del control territorial ha dañado severamente sus formas culturales y de sociabilidad, imposibilitando su espiritualidad y el *Ñuke Mapu*, identificando al Estado como un actor beligerante en su contra que ha buscado exterminarlos y luego de ver imposibilitado ese objetivo, asimilarlos y despojarlos de sus tierras, siendo persistentemente amedrentados y privada su autonomía política. El conflicto que el Estado chileno mantiene en La Araucanía ha racionalizado una serie de expresiones de violencia estatal y por cierto, de agentes privados, que van desde la violencia física —militarismo, allanamientos—, institucional —criminalización, aplicación de la Ley Antiterrorista—, psicológica —trauma— y étnica —discriminación, homogeneización—, impidiendo una igualdad efectiva *del mapuche* y de *lo mapuche* en los imaginarios sociales y en el ejercicio efectivo de la igualdad ante la ley, y con ello, la protección de sus derechos.

Ya en 2003 el sitio de noticias *Emol* informaba que el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, el mexicano Rodolfo Stevenhagen, en su visita al país, declaraba que: “el Estado chileno vulnera los derechos humanos de los pueblos indígenas al no reconocer su existencia y transgredir derechos económicos, sociales y culturales” (Relator ONU afirma que Chile vulnera derechos humanos de indígenas, 2003), agregando que, “lo que yo he observado es una situación de raíces muy profundas históricas de vulneración de derechos [...] los mapuche sufren de una histórica marginación social, con el despojo de sus tierras ancestrales y de sus recursos por parte de intereses privados” (Relator ONU afirma que Chile vulnera derechos humanos de indígenas, 2003).

2. Por ejemplo, el “Caso Norín Catrimán y otros vs Chile” (CIDH, 2014).

Por otra parte, en 2009 en su 42° periodo de sesiones el Comité Contra la Tortura dependiente de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de las Naciones Unidas (ONU), en las observaciones finales realizadas al Informe presentado por el Estado de Chile señaló en materia de pueblo indígenas algo muy similar:

El Comité toma nota del texto de reforma constitucional que incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas, actualmente en tramitación en el Congreso. Así mismo, el Comité celebra que se haya creado una defensoría Penal Indígena especializada. Sin embargo, al Comité le preocupa las numerosas denuncias recibidas que apuntan a una persistencia de actuaciones abusivas por parte de los agentes policiales contra integrantes de pueblos indígenas, en particular, en contra de miembros del pueblo mapuche. Le preocupa al Comité especialmente que entre las víctimas de esas actuaciones se encuentren mujeres, niños, niñas y personas de avanzada edad. Asimismo, el Comité también nota con preocupación que, en ocasiones, el Estado parte ha aplicado la Ley Antiterrorista contra integrante de pueblo indígenas en relación con actos de protesta social. (Comité Contra la Tortura, 2009, pp. 7-8)

En 2013 Amnistía Internacional se refirió a las posibles vulneraciones del Estado de Chile en DD.HH. en contra del pueblo Mapuche, expresando en una elocuente declaración pública que el “Estado, en sus tres poderes, tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en general y los derechos de los pueblos indígenas en particular” (Amnistía Internacional, 2013, p. 2), cosa que no habría estado sucediendo debido a que, en primer lugar, no ha existido una imparcialidad en los procesos judiciales en trámite o con sentencia contra comuneros y comuneras y autoridades religiosas, en especial en aquellos casos en los que se ha invocado la Ley Antiterrorista, impidiendo un proceso judicial basado en el principio de igualdad de condiciones, medios procesales y presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario. En segundo lugar, debido a la creciente militarización de las comunidades mapuche, acopiando numerosas informaciones y denuncias sobre:

El uso de carros lanzaaguas impactando de forma directa a las personas y dirigido de forma indiscriminada, el uso de gases lacrimógenos lanzados directamente a las personas o al interior de viviendas y el uso de balines de goma y metálicos, el ser víctimas de tortura y malos tratos durante allanamientos, uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias e incluso robo de herramientas de trabajo, dinero y zapatos. Más aún, hemos recibido reportes de casos que esto sin exhibir una orden judicial y las comunidades señalan que cuando denuncian los hechos, éstos no son debidamente investigados y permanecen en la impunidad. (Amnistía Internacional, 2013, p. 5)

Ese mismo año con ocasión de la entrega del 6° Informe sobre Derechos Humanos facilitado por el Estado de Chile durante el 108° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Mapuche de Derechos Humanos-Asociación *Auspice*

Stella, Comunidad *Juan Paillalef Lof Willilafkenche Gulumapum* y el equipo de Derechos Humanos-Enlace Mapuche Internacional redactan el Informe Alternativo Mapuche presentado a la Comisión. En él se alude:

Si bien a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT y su entrada en vigencia, la deficiente aplicación y cumplimiento por parte del Estado chileno hasta la fecha no ha establecido un plan de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares internacionales con los cuales se ha comprometido. (Comisión Mapuche de Derechos Humanos, 2013, p. 2)

En 2014, en el Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, Ben Emmerson en su misión en Chile señala que, “la visita del Relator Especial a Chile se centró en la utilización de la Ley Antiterrorista en relación con las protestas de activistas mapuches dirigidas a reivindicar sus tierras ancestrales, y afirmar su derecho al reconocimiento colectivo como pueblo indígena y al respecto de su cultura y tradición” (Consejo de Derechos Humanos, 2014, p. 5), siendo vulnerados derechos judiciales y derechos indígenas mientras se continúan aplicando formas de violencia policial contra comunidades mapuche.

En 2016, el sitio de noticias *Radio Uchile* informó que Philip Alston relator especial de la ONU sobre pobreza extrema en su informe posterior a su visita al país en 2015, señaló que “el pueblo mapuche es el talón de Aquiles para Chile en lo que respecta a derechos humanos durante el siglo XXI” (Relator especial ONU: el pueblo indígena es el talón de Aquiles de Chile en derechos humanos, 2016), adicionando que, “el aplazamiento de las política públicas enfocadas en los pueblos indígenas sólo demuestra el fuerte racismo que se mantiene a nivel político [...] existe un abandono hacia los pueblos originarios en este país, ni siquiera están consagrados en la Constitución, entonces se margina y discrimina” (Relator especial ONU: el pueblo indígena es el talón de Aquiles de Chile en derechos humanos, 2016).

El Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de la ONU en sus sesiones 34° y 35° profundizan lo señalado por Alston, al identificar que los derechos de los pueblos indígenas aún carecen de reconocimiento constitucional, al no existir “un mecanismo legal que garantice la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en relación a la toma de decisiones que pudiera afectar el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales” (Consejo Económico y Social, 2015, p. 2). También se hace saber la preocupación del Comité frente a la explotación empresarial de recursos en territorios

indígenas sin una consulta previa, la persistente discriminación contra ellos entre otros grupos excluidos y marginados política y económicamente, el estado de desigualdad y pobreza que sigue afectando a los grupos más desfavorecidos particularmente a los pueblos indígenas (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2015, p. 8).

Por último, solo por nombrar un ejemplo de organización nacional dedicada a monitorear el cumplimiento y respeto a los DD.HH., en su Informe Anual 2020, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales hizo hincapié en la sistemática respuesta represiva y la falta de voluntad política para abordar el conflicto y efectivamente desactivarlo:

Estos casos que hemos presentado constituyen una muestra de la compleja situación de violencia que se vive en las regiones señaladas, donde las fuerzas policiales no son capaces de enfrentar el conflicto mapuche de manera eficiente y adecuada. Se constata un trato discriminatorio, con un fuerte énfasis en la represión de la protesta social mapuche, ante la cual se actúa con fuerza desmedida y no proporcional, contando, además, las fuerzas policiales con el respaldo del gobierno. Por su parte, el gobierno ha demostrado estar enfocado en lo que se denomina “agenda de seguridad pública”, sin mostrarse dispuesto a iniciar un diálogo real con el pueblo mapuche de tal manera que se pueda abrir el camino que conduce hacia la reparación y la convivencia. (Centro de Derechos Humanos UDP, 2020, p. 275)

Acuerdo Nacional por el Desarrollo y Paz en La Araucanía

Esta política pública se inscribe en una racionalidad estatal que no acaba en sí misma, sino que representa una lógica y forma de hacer política en el campo del reconocimiento y derechos indígenas de más larga duración. Existe al menos un decenio de políticas públicas indígenas que se han promovido desde el Ejecutivo desde el 2010 y en los subsiguientes gobiernos –Piñera (2010), Bachelet (2014), Piñera (2018)— que han mantenido sentidos y ejes programáticos similares. Los antecedentes son el “Plan Araucanía 7” y “Desarrolla Araucanía Intercultural”.

El “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y Paz en La Araucanía” se planteó como una política que en un plazo de ocho años pueda sentar las bases que den solución al conflicto existente en La Araucanía mediante diferentes principios articuladores de las acciones, que desde los organismos del Estado involucrados se han reconocido como los adecuados de implementarse. En una primera instancia, en el texto publicado el 24 de septiembre de 2018, se reconoce en los antecedentes que las tensiones y las diferencias entre la población indígena y el Estado de Chile es de larga data, originado por la ocupación de este último del territorio al sur del Biobío en el siglo XIX, lo que generó un sistema de colonización y de asimilación (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 3).

También se señala que a fines de los años de 1980, con el nuevo sistema democrático, el Estado habría buscado impulsar nuevas políticas públicas mediante una institución orientada en superar la marginación social a los pueblos indígenas y abordar de mejor manera sus necesidades, pero la forma en que habría aplicado esta ingeniería gubernamental sentó las bases para producir una profunda desconfianza por parte de los pueblos indígenas hacia el Estado, expresándose en la violencia que vive la región de La Araucanía, provocando condiciones socioeconómicas adversas, reflejadas en indicadores que demuestran el retraso económico de la región respecto al país.

Es valorable que se reconozca, aunque de manera implícita que el Estado es un actor con responsabilidades en la estructuración de relaciones desiguales entre la población indígena y la población chilena. Pero esto queda hasta ahí. Primero no existe un reconocimiento de que el Estado también produce violencia, reproduciéndose la visión sesgada que identifica solo como sus ejecutores a grupos criminales y antisociales mapuche. Segundo, no hay referencia explícita sobre las vulneraciones históricas a las que ha sido expuesto el pueblo Mapuche en particular, sino que se generalizan estas al denominador común de “población indígena”.

Este reconocimiento es el telón de fondo para asegurar que, en La Araucanía, producto de la estigmatización ante los hechos de violencia, ha visto afectado su desarrollo económico integral al considerarse la región como una zona de conflictividad, ahuyentando la inversión privada. Es el factor económico el que se posiciona como el primordial en los apartados subsiguientes del documento, asegurándose que revertir esta visión negativa de la región mediante un entramado de política sociales y en seguridad pública, podría permitir una mayor inversión económica y con ello, la “mejoría” de las condiciones de vida material, el sistema de protección social y de integración (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 3).

Como principal objetivo se plantea un esfuerzo institucional “integral e inclusivo, que se construya mediante la voluntad de diálogo y acuerdo, que reconozca el carácter intercultural de La Araucanía y, en definitiva, permitan a todos los habitantes vivir en paz y desarrollarse en igualdad de condiciones” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 6). Se concibió y pretendió como hito para el desarrollo económico de la región la exigencia a la renuncia de la violencia a cambio de medidas destinadas al “reconocimiento y valoración de nuestra diversidad, que se materializan en las acciones de rescatar y proteger en todo el país la importancia de las culturas indígenas y sus representaciones cultural” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 8). Además, se contemplan reparaciones a las “víctimas del conflicto” tal como exigió el movimiento gremial en 2015, reafirmar el compromiso del Estado en asegurar la paz social y la promoción del “Plan Impulso Araucanía” que se erige como el motor producto.

Pero, ante lo dicho existen planteamientos sobre asuntos que no parecen quedar tan claros o que de otro modo tienen un enfoque que no sería el adecuado para resolver el conflicto. ¿Cuáles son los actores sociales a los que no se les debiese dar cabida al proceso de diálogo por promover la violencia? ¿Son solamente las acciones de preservación de las culturas indígenas las necesarias para asegurar que estas sean respetadas y puedan ser expresadas libremente en un sistema social que históricamente las ha negado? ¿El reconocimiento cultural de los pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional son suficientes para construir un marco institucional con enfoque de derechos indígenas acorde a las normativas y protocolos internacionales? ¿Es tan evidente que el desarrollo económico en la región contribuirá al diálogo y a la paz, teniendo presente que es precisamente el modelo productivo y los intereses económicos uno de los factores más importantes en las discrepancias entre el Estado, el sector empresarial y pueblo Mapuche? ¿De qué modo se abordarán las reivindicaciones por el territorio, la autodeterminación y la desmilitarización de las comunidades Mapuche por parte del Estado? ¿se considera esto? Y, ¿la presente política pública respondió a las demandas del pueblo Mapuche?

Para dar respuesta a estas preguntas es prudente analizar las tres líneas de acción planteadas por el “Acuerdo”. La primera, “voluntad de diálogo, acuerdo y búsqueda de la paz”, donde se propuso entre lo más significativo, la creación de una Consejo por el Reencuentro en La Araucanía encargado de construir, perpetuar y fomentar el diálogo entre los diferentes actores, menos aquellos que no renuncien a la violencia. Además, y como medida prioritaria, se abordarían las acciones reparatorias por parte del Estado hacia aquellas “personas y familias de distinto origen y condición que hayan sido afectados gravemente en su seguridad y en sus bienes, los que les ha costado mucho sufrimiento, dolor y en muchos casos les ha imposibilitado progresar” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 9).

El Consejo por el “Reencuentro en La Araucanía” se pensó como el organismo institucional técnico y regulador del diálogo entre los diferentes actores legitimados por el Estado. Esto es una primera problemática no menor, ya que actores políticos y sociales Mapuche involucrados en el conflicto quedarían fuera de las instancias de diálogo al no ser reconocidos por el Estado. A esto se suma que, esta propuesta no contempló tener una ratificación por medio de consulta indígena como lo establece el Convenio 169. El Consejo se prevé más como la instancia institucional que el Estado dispone para que las organizaciones Mapuche reconocidas por el mismo actor colonial canalicen sus demandas hacia la institucionalidad existente. Es decir, una instancia creada *por* y *para* los intereses del Estado sobre estrechos márgenes de reconocimiento político. Nada hace asegurar que en una instancia como esta las demandas y propuestas Mapuche fueran oídas, más aún, que las organizaciones legitimadas por el Estado lo sean también en las comunidades.

A esta primera y significativa carencia que dice mucho sobre el sentido y orientación que se le quiso dar a las “instancias de diálogo”, se suma la idea de que están excluidas aquellas organizaciones que practican la violencia rural. Pero ¿qué significa esta violencia? En el texto sobre el “Acuerdo” no hay una definición clara al respecto, pero sí algunas ideas que sirven para comprender a qué se refiere esta categoría. En las medidas reparatorias que se propusieron a implementar por el Ministerio del Interior, hay tres que son significativas para el esfuerzo de esclarecer el concepto de violencia rural: una que refiere a la reposición de actividades sociales afectadas por hechos de violencia rural mediante el traspaso de \$1500 millones desde el Fondo Nacional de Seguridad Pública de la Subsecretaría de Prevención del Delito para financiar reconstrucción, mejoramiento y equipamiento para la infraestructura dañada (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 10); la cobertura a préstamos de bancos o instituciones financieras hasta de un 90 % para inversión, capital de trabajo y refinamiento de activos a las personas afectadas por hechos de violencia que han perdido su capacidad productivo, con un tope de hasta 18 000 UF, siempre y cuando el beneficiario tenga una proyección anual de hasta 200 000 UF; así como generar un programa de apoyo psicológico para víctimas de violencia rural por medio de la gestión del Ministerio del Interior.

Entonces, de lo anterior se puede comprender como violencia rural obviamente el tipo de violencia que se ejerce en las zonas rurales de la región de La Araucanía, aunque esta, como se ha señalado, ha sido extendida a otras áreas urbanas, ejecutada por actores que presumiblemente no desean el diálogo en los términos que el Estado propone, y que tiene un efecto buscado de dañar la capacidad productiva de otro actor que es reconocido como víctima. Por tanto, no es difícil relacionar a ciertas agrupaciones Mapuche que han practicado la violencia política como forma de presionar al Estado y a los privados —según su visión— para detener la enajenación territorial como artífices de la violencia rural, siendo estos excluidos del diálogo por sus actos “terroristas”.

Lo importante en este punto es revelar que el concepto de violencia rural está construido para reconocer a unos actores como violentos, a los que hay que apartar del proceso de diálogo y se les debe aplicar la ley penal correspondiente a sus “delitos”, negándoles al mismo tiempo su condición de actores políticos, desconociendo las propias responsabilidades históricas que el Estado tiene en la constitución de estos actores que han optado por la violencia política. Y en dirección opuesta, se reconoce a otros actores como víctimas: al que se puede identificar como sector económico empresarial de la zona, porque la política en reparaciones en créditos y subsidios económicos solo pueden beneficiar en la práctica a empresas y particulares que cumplieran con las cláusulas y requisitos económicos en término de acreditar ciertos mínimos productivos, siendo así seleccionado y clasificados para la obtención del beneficio. Lo cual en su conjunto

es problemático porque no reconoce que en todos los sectores ha habido víctimas de diferentes formas de violencia y en que también los actores ejecutores de la violencia son heterogéneos. Más bien se construye y reafirma una narrativa sustentada en opuestos rígidos imposibilitando una comprensión más completa de un conflicto complejo.

La segunda línea de acción, “reconocimiento y valorización de nuestra diversidad”, se subdivide en cuatro ejes:

- a. Sobre diversidad cultural y patrimonio que propone una serie de medidas en cuanto a la conservación y su puesta en valor; la selección de nuevas bases curriculares; implementación de lenguas y ceremonias indígenas en los organismos del Estado; revisar junto a historiadores indígenas la pertinencia de cómo se ha construido el dispositivo de historia oficial, entre otras más. Eje que no deja en claro el cómo, de qué manera y en qué sentidos el Estado se hará cargo de lo que propone, siendo más una declaración de buenas intenciones que una propuesta concreta con mecanismos y protocolos específicos.
- b. Respecto al reconocimiento constitucional, una de las principales carencias en derechos indígenas, proponiéndose ingresar antes de fines de 2018 una reforma constitucional que debía incorporar a la “constitución el reconocimiento y valorización de los pueblos indígenas, reconociendo los derechos a conservar, fortalecer y desarrollar la historia, identidad, cultura, lenguas, instituciones y tradiciones propias de estos pueblo e incorporaremos el deber del Estado de preservar la diversidad cultural del país” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 12), cosa que no se realizó ni en la fecha señalada ni hasta la actualidad. Más aún, con el itinerario para una nueva constitución en torno a la Convención Constitucional, su debate ha quedado postergado para esta instancia.
- c. Se buscó conducir a una institucionalización de la participación política indígena encauzando sus formas de organización bajo el tutelaje de un Ministerio y Consejo de Pueblos Indígenas que debía crearse, en el Consejo de los Pueblos, en el Servicio Electoral y en los partidos políticos existentes. Lo último es particularmente problemático ya que uno de los mecanismos para promover la participación fue el plantear un sistema de cuotas para promover la participación de candidatos de los diferentes pueblos originarios reconocidos por el Estado, sin considerar que en parte, los partidos tienen buena responsabilidad de la falta de una política de protección de derechos cuando les tocó ser gobierno, sin mencionar el descrédito que tienen en la sociedad. Además, queda la duda del lugar que el “Acuerdo” le otorga al ejercicio libre y autónomo de las expresiones políticas de los pueblos originarios.
- d. Medidas propuestas para incentivar el desarrollo territorial indígena.

El último punto es especialmente conflictivo para subsanar las reivindicaciones por la tierra, ya que en el “Acuerdo” se señala:

Apoyados por instituciones públicas que promuevan el desarrollo territorial mapuche y con las capacidades técnicas requeridas, o por asesores jurídicos expertos y acreditados, —propone el Gobierno— ampliar las posibilidades para que las comunidades puedan suscribir contratos de arriendo, mediería o aparcería, etc., en sus tierras indígenas sin que éstas dejen de ser mapuche [...] —además— permitir que las comunidades titulares de tierra puedan dividir total o parcialmente el título común y generar títulos individuales de dominio para los miembros de la comunidad, siempre y cuando exista mayoría absoluta para ello. (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 14)

Se hace evidente que el “Plan Araucanía 2.0” promueve la enajenación de las tierras Mapuche mediante el arriendo y por su división individual, al considerar esto una de las vías más eficientes para fomentar el desarrollo de la población Mapuche. Propuesta que se posiciona desde una perspectiva diametralmente opuesta a las exigencias, demandas, cosmovisiones y relaciones que mantienen el pueblo Mapuche con su territorio, no entendiendo en definitiva que —a pesar de las palabras iniciales del texto—, la gran demanda es la recuperación de las tierras en que ancestralmente se asentaron y no desprenderse de las que aún poseen. Es un reconocimiento implícito a la creencia de que el pueblo Mapuche no se desarrolla por su incapacidad productiva sobre la tierra, siendo un respaldo a la clase empresarial —actor que puede arrendar con base en los precios fijados— y las formas de producción extractivistas que se desarrollan en la región. Actores últimos que de facto podrían pasar a controlar más tierras de las que controlan hoy. Como corolario final, la política pública no se pronuncia sobre las demandas de lo que algunas organizaciones y comunidades denominan territorio ancestral.

Como última línea de acción, se planteó una intervención estatal que comprometa la inversión pública y privada que fomente un desarrollo integral e inclusivo para la región. Esta propuesta queda sistematizada en el “Plan Impulso Araucanía 2018-2026”. Programa elaborado de manera interseccional por las autoridades regionales de La Araucanía —el exintendente Luis Mayol— en conjunto con todos los Ministerios de Gobierno. Propuso como objetivo fundamental “sentar las bases para sacar a la región del retraso en que se encuentra y buscar una convergencia de los indicadores económicos y sociales de la región al promedio nacional, en un plazo de dos periodos de gobierno” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 15). Se señaló que es un esfuerzo de inversión en infraestructura, mejoramiento de la productividad, en áreas concursables, en protección social para mejorar la calidad de vida de la población rural de La Araucanía e incrementar la inversión empresarial, actor reconocido como fundamental para el desarrollo de la región. Este plan se:

Basa en el desarrollo de tres Grandes Ejes Estratégicos que corresponden a Agricultura, Turismo y Energías Renovables. Sobre estos ejes confluyen siete ejes sectoriales base orientados al desarrollo de la región, estos corresponden a: Desarrollo Indígena, Educación, Salud, Seguridad, Calidad de Vida y Desarrollo Social, Infraestructura y Conectividad, y Desarrollo Productivo y Turismo. (Gobierno de Chile, 2018, p. 4)

Los que principalmente, y como dice el texto, apuntan a conseguir los objetivos de “Avanzar en la industrialización de la Región”, “Recuperar el Recurso Hídrico Superficial y Subterráneo Afecto al pago de Patente”, “Potenciar la Región como destino Turístico Internacional”, “Incentivar la Inversión Privada mediante instrumentos –subsídios, concursos, créditos-CORFO”.

Sin entrar en un análisis detallado de cada una de las medidas propuestas, lo importante es que el “Plan Impulso Araucanía” una vez más viene a imponer una mirada sobre las problemáticas en la región restringidas al factor material y económico, reconociendo de este modo de manera subrepticia que el conflicto se debe a factores de pobreza y falta de desarrollo, circunscribiendo el “problema mapuche” en un supuesto atraso del mundo rural. Por ejemplo, el objetivo principal del eje agricultura es: “aumentar la competitividad a través de las promoción de la inversión pública y privada para de esta forma mejorar los ingresos de las familias rurales y el desarrollo integral de los territorios” (Gobierno de Chile, 2018, p. 10), mediante líneas especiales de crédito frutícolas y forestales o la ayuda para la reconversión de los suelos, contribuyendo con asesorías técnicas, acceso a títulos hídricos o mejorar los sistemas de riegos, hasta el apoyo en la comercialización de los productos producidos.

Lo mismo sucede con los siete objetivos sectoriales. Se reconoce que estos están pensados para “favorecer la inversión, el desarrollo productivo, y el emprendimiento en los territorios y sectores priorizados por el Plan [...] a fin de ampliar las oportunidades de trabajo, ingreso y bienestar para las familias” (Gobierno de Chile, 2018, p. 48). Se propone un programa especial para promover la inversión de la empresa privada en la región en torno a los ejes estratégicos, el subsidio hacia el emprendimiento de las PYMES –principalmente en materia turística–, facilitar el re-emprendimiento de aquellas empresas reconocidas como víctimas de la “violencia rural” mediante beneficios entregados por la CORFO y la “convocatoria de Proyectos de Comunidades Indígenas a proyectos de emprendimientos sustentables en el tiempo” (Gobierno de Chile, 2018, p. 51).

En todo el “Acuerdo” se carece de planteamientos que realmente recojan parte de las exigencias y demandas de las organizaciones y comunidades Mapuche en torno a la recuperación territorial y autodeterminación política. Estas no son reconocidas, privilegiándose estrategias amparadas en miradas desarrollistas y económicas. Tampoco

hay mención alguna sobre la militarización, sino que, al contrario, se refuerza la idea de la “necesidad de mantener el Orden Público y el Estado de Derecho” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 19). Hay algunas preguntas, como las expresadas más arriba, que quedan sin respuestas: ¿dónde queda el enfoque de derechos indígenas en esta política de impulso económico sin violentar la cosmovisión y prácticas de los pueblos a los que se dice desarrollar? ¿Cómo se resolverán las problemáticas de la intervención empresarial en la región teniendo en cuenta que los intereses de estos no son equivalentes para buena parte de las organizaciones/comunidades Mapuche?

Conclusiones

Dos días después de que el presidente Piñera anunciara el “Acuerdo Nacional para el Desarrollo y Paz de La Araucanía”, el portal de noticias *bibiochile.cl* señalaba que representantes de la comunidad mapuche lafkenches de Toltén se habían dirigido a la Intendencia de La Araucanía para evidenciar su rechazo al “Acuerdo”, señalado “que la iniciativa del Gobierno vulnera los derechos territoriales, culturales y políticos del pueblo Mapuche” (Comunidades mapuche por Plan Araucanía: vulnera derechos territoriales, culturales y políticos, 2018). Cuestionando a su juicio, el respaldo que se le otorgaría a megaproyectos empresariales, a la división de tierras que se propone como forma de desarrollo territorial y a una ley de cuotas en participación política que buscaría minar las organizaciones propiamente Mapuche. El mismo día de las protestas, en una columna de opinión de Pedro Marileo, dirigente mapuche de la *Comunidad Antonio Paillao* de Tirúa publicada en el portal *Mapuexpress*, señalaba que las políticas presentadas por el gobierno no cambiaban en lo sustancial la vulneración de los derechos ni daba solución a sus reivindicaciones. El Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales también informó sobre la protesta en la Intendencia, pero de manera más completa al señalar que se trató de una marcha multitudinaria de rechazo,

Actividad realizada en las calles y en la plaza central de Temuco, –que– reunió a comunidades Lafkenche, Pehuenche, Williches, Nagches y Warriaches, entre otras, que a los sonidos del Kultrún y la trutruca escucharon a diferentes Werkenes, Lonkos y otros representantes de la diversidad política, cultural y espiritual Mapuche. (Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu, 2018)

A su vez, afirmaron que la política del gobierno estaba “dirigido para las transnacionales, para los empresarios, para las forestales, para los políticos corruptos, frente a esto hay que movilizarse por todo el Wallmapu para recuperar nuestro

territorio, nuestro lenguaje, nuestra vida y nuestra gente” (Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu, 2018).

Las impresiones recogidas dan cuenta de un rechazo significativo por algunos sectores del pueblo Mapuche a la política impulsada desde el Estado, recalcando que esta no daría solución a las reivindicaciones por la recuperación del territorio y por la autonomía política, tampoco se lograría implementar un sistema de reconocimiento legal que permita la defensa de los derechos indígenas frente a los intereses económicos de la clase empresarial y del mismo Estado. Pese a esto, el día de la presentación oficial del “Acuerdo”, Piñera continuó con su agenda hasta que otros eventos de resonancia nacional paralizaron su gobierno.

El análisis presentado, si bien solo ha podido profundizar en algunas de las propuestas, de igual modo, da cuenta de que en el “Plan Araucanía 2.0” se continúa privilegiando la racionalidad económica y en materia de seguridad pública que ha caracterizado la respuesta del Estado al conflicto desde 1997. Además, si bien se consideró algunas cuestiones relativas al reconocimiento de los derechos indígenas, el no cumplimiento de las fechas estipuladas incluso antes de la emergencia de la Revuelta de Octubre expone lo débil del compromiso en materia, además, en la propia elaboración de la política no se utilizaron mecanismos de legitimación y participación efectiva como la consulta. Más bien, pareciera que la política elaborada en vez de dar respuesta a demandas históricas presentadas por las organizaciones y comunidades Mapuche y poner fin al régimen de colonialismo interno, pareciera ajustarse a las demandas económicas, en reparación y seguridad, expresadas por el movimiento gremial de La Araucanía surgido en 2013. Por tanto, aunque no se sabe cuál será el recorrido final en su implementación ante el escenario de elaboración constitucional que proporciona incertidumbre a las políticas de gobierno y su sostenimiento en el tiempo, de continuarse con su ejecución es poco probable que se dé resolución al conflicto, incluso si la política es sometida a importantes modificaciones.

Referencias

- [1] Amnistía Internacional. (2013). *Estándares de Derechos Humanos y el pueblo Mapuche*. <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2015/02/Est--ndares-de-derechos-humanos-y-el-pueblo-mapuche.pdf>
- [2] Antileo, E. (2012). *Nuevas formas de colonialismo: diáspora mapuche y el discurso de la multiculturalidad* [tesis de maestría, Universidad de Chile] Repositorio Institucional. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/112920>

- [3] Antileo, E. (2013). Política indígena, multiculturalismo y el enfoque estatal indígena urbano. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 17(1), 133-161. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/1556/1433>
- [4] Antileo, E., Cárcamo-Huechane, L., Calfío, M. y Huinca-Piutrin, H. (2015). Awükan ka kuxankan zugu. Kiñeke rakizuam. En *Comunidad de Historia Mapuche, Awükan ka kuxankan zugu Wajmapu mew. Violencias coloniales en Wajmapu* (pp. 9-20). Comunidad de Historia Mapuche.
- [5] Bengoa, J. (1985). *Historia del pueblo Mapuche*. Sur.
- [6] Bengoa, J. (2017). *Historia rural de Chile central. Tomo II. Crisis y ruptura del poder hacendal*. LOM.
- [7] Boccara, S. y Seguel-Boccara, I. (2005). Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo -El Caso Mapuche-. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <http://journals.openedition.org/nuevomundo/594>
- [8] Cabrera-Llancaqueo, J. L (2016). Complejidades conceptuales sobre el colonialismo y lo postcolonial. Aproximaciones desde el caso del Pueblo Mapuche. *Izquierdas*, 26, 169-191. <https://www.scielo.cl/pdf/izquierdas/n26/art07.pdf>
- [9] Caniuqueo, S. (2011). Reflexiones sobre el uso de la cultura como matriz cultural en el caso Mapuche. Algunas notas introductorias de principios del siglo XX. *Cuadernos Interculturales*, 9(17), 73-97. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55222591007>
- [10] Centro de Derechos Humanos UDP. (2020). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2020*. <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/Informecompleto.pdf>
- [11] Comisión Mapuche de Derechos Humanos. (2013). *Informe paralelo de comunidades mapuche y organizaciones solidarias con el pueblo Mapuche. Una contribución al Informe periódico presentado por el Gobierno Chileno en virtud del artículo 9 de la Convención. Informe 19 a 21 que el Gobierno de Chile debería haber presentado en 2012*. <https://www.mapuchederation.org/espanol/html/documentos/doc-120.html>
- [12] Comité Contra la Tortura. (2009). *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del Artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Chile*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7856.pdf>
- [13] Comunidades mapuche por Plan Araucanía: vulnera derechos territoriales, culturales y políticos. (2018, 26 de septiembre). *RadioBiobio.cl*.
- [14] Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2015). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1121>
- [15] Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales*

- en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson. Naciones Unidas. <https://digitallibrary.un.org/record/767042?ln=es>
- [16] Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu. (2018, 26 de septiembre). OLCA. <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=107436>
- [17] Correa, M. y Mella, E. (2009). *Las razones del illkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco*. LOM; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.
- [18] Correa, M., Molina, R. y Yañez, N. (2005). *La Reforma Agraria y las tierras mapuches. Chile 1962-1975*. LOM.
- [19] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014, 29 de mayo). Sentencia Caso Norín Catrimán y Otros VS. Chile. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf
- [20] Curiñir, H. (2016). *Informe final trabajo de investigación, de ejecutados y desaparecidos, 1973-1990, pertenecientes a la Nación Mapuche*. Instituto Nacional de Derechos Humanos; Asociación de Investigación y Desarrollo MAPUCHE; Unión Europea. http://www.mapuche.info/wps_pdf/curinir_et_all_2016.pdf
- [21] Díaz, F. y Casas, L. (2018, 23 de noviembre). ¿Invento de la prensa?: el origen del “Comando Jungla” de Carabineros. *Radiobiobio.cl*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/11/23/invento-de-la-prensa-el-origen-del-comando-jungla-de-carabineros.shtml>
- [22] Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004>
- [23] Gobierno de Chile. (2018). Plan Impulso Araucanía. Aportando al reencuentro y al desarrollo de oportunidades. https://planimpulso.cl/wp-content/uploads/2019/12/Plan_impulso_araucaania.pdf
- [24] Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2014). *Estudio exploratorio: Estado de Chile y pueblo Mapuche: análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la Región de la Araucanía*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>
- [25] Junta de Gobierno de la República de Chile. (1979, 28 de marzo). Ley 2569 de 1979. Ministerio de Agricultura. *Diario Oficial*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6957>
- [26] Junta de Gobierno de la República de Chile. (1979, 10 de julio). Ley 2750 de 1979. Ministerio de Agricultura. *Diario Oficial*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6987&buscar=decreto%2Bley%2B2750>

- [27] Lucero, M. (2016). Ausencia del cuerpo y cosmología de la muerte en el mundo mapuche: memorias en torno a la condición de detenido desaparecido [tesis de grado, Universidad Católica de Temuco]. Repositorio Institucional. https://web.museodelamemoria.cl/wp-content/files_mf/152607052939090TESISMJLUCEROWEB.pdf
- [28] Marimán, J. (2012). *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*. LOM.
- [29] Marimán, P. (2006). Los mapuche antes de la conquista militar chileno-argentina. En P. Marimán, S. Caniuqueo, S. Levil y J. Millalen ¡...Escucha, winka...! *Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro* (pp. 53-125). LOM.
- [30] Marimán, P., Caniuqueo, S., Miallén, J. y Levil, R. (2006). ¡...Escucha winka...! *Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. LOM.
- [31] Marimán, P., Nahuelquir, F., Millalen, J., Calfio, M. y Levil, R. (2019). ¡Allkütunge, wingka! ¡Ka kiñechi! *Ensayos sobre historias mapuche*. Comunidad de Historia Mapuche.
- [32] Martínez, C. (2012). *La prensa entorno a la Operación Colombo. Estudio de caso desde el Análisis Crítico de Discurso* [tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCH. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/112683>
- [33] Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2018). Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía. https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/60/d4/60d4404f-7a81-4753-8dc8-08b2cc2_f3c13/acuerdo_nacional_por_el_desarrollo_y_la_paz_en_la_araucania.pdf
- [34] Morales, J. (2020). Repertorio de acción colectiva y politización de los gremios agrícola, forestal y del transporte en la Araucanía. Chile 2013-2016. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 39, 131-160. <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/6383/7447>
- [35] Nahuelpan, H. y Antimil, J. (2019). Colonialismo republicano, violencia y subordinación racial mapuche en Chile durante el siglo XX. *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local*, 11(21), 211-248. <https://doi.org/10.15446/historelo.v11n21.71500>
- [36] Nahuelpan, H., Huinca, H. y Marimán, P. (2012). *Ta ññ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche*. Comunidad de Historia Mapuche.
- [37] Oficina Internacional del Trabajo. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- [38] Organización de Naciones Unidas (ONU). (2013). *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas*. https://www.ohchr.org/documents/publications/fs9rev.2_sp.pdf

- [39] Organización de Naciones Unidas (ONU). (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf
- [40] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO). (2011). *Pueblos indígenas: el marco internacional*. <http://www.fao.org/3/i1857s/i1857s02.pdf>
- [41] Pairicán, F. (2012). Sembrando ideología: el Aukiñ Wallmapu Ngulu en la transición de Aylwin (1990-1994). *SudHistoria*, 4, 12-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4057640>
- [42] Pairicán, F. (2013). Lumaco: la cristalización del movimiento autodeterminista Mapuche. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 17(1), 35-57. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/1553>
- [43] Pairicán, F. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche. 1990-2013*. Pehuén.
- [44] Pairicán, F. y Álvarez, R. (2011). La Nueva Guerra de Arauco: la Coordinadora Arauco-Malleco y los nuevos movimientos de resistencia mapuche en el Chile de la Concertación (1997-2009). *Izquierdas*, 10, 66-84. <https://www.redalyc.org/pdf/3601/360133450004.pdf>
- [45] Piñeiro, D. (2004). Sin disfraces: el pueblo mapuche lucha por su reconocimiento. En D. Piñeiro, (comp.), *En Busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (pp. 157-199). Clacso.
- [46] Pinto, J. (2003). *La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión*. DIBAM.
- [47] Pinto, J. (2009). *La población de La Araucanía en el siglo XX. Crecimiento y distribución espacial*. Universidad de la Frontera.
- [48] Relator especial ONU: el pueblo indígena es el talón de Aquiles de Chile en derechos humanos (2016, 21 de junio). *Radio.Uchile.com*.
- [49] Relator ONU afirma que Chile vulnera derechos humanos de indígenas. (2003, 29 de julio).
- [50] Emol.com.
- [51] Rojas, N. y Miranda, O. (2015). Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas. *Revista de Sociología*, 30, 33-69. <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/46411>
- [52] Santander, P. (2011). Por qué y Cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio. Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, 41, 207-224. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3709384>

- [53] Stavenhagen, R. (2001). *El sistema internacional de los derechos indígenas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- [54] Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36. www.discursos.org/oldarticles/El%20an%20lisis%20cr%20tico%20del%20discurso.pdf
- [55] Vergara, J., Foerster, R. y Gundermann, H. (2004). Más acá de la legalidad, La CONADI, la Ley Indígena y el pueblo mapuche (1989-2004). *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 3(8). http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122040/Foerster_RN_040_2004.pdf?sequence=1