

PUEBLO MAPUCHE Y RECURSOS FORESTALES EN CHILE:



Devastación y conservación en
un contexto de globalización
económica

José Aylwin
Nancy Yáñez
Rubén Sánchez



DOCUMENTO DE TRABAJO

**PUEBLO MAPUCHE Y RECURSOS FORESTALES
EN CHILE: DEVASTACIÓN Y CONSERVACIÓN
EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN
ECONÓMICA**

**José Aylwin
Nancy Yáñez
Rubén Sánchez**

**OBSERVATORIO CIUDADANO
IWGIA**

INTRODUCCIÓN

El presente documento de trabajo intenta dar cuenta de la situación que hoy vive el pueblo mapuche en el centro sur de Chile en relación con los recursos forestales, en un contexto de globalización económica. En él se constata cómo sus territorios ancestrales, hasta hace poco compuestos mayoritariamente por bosques lluviosos templados de gran diversidad biológica, son hoy objeto de procesos de devastación como consecuencia de la plantación de grandes extensiones de especies exóticas de rápido crecimiento, orientadas a su comercialización en los mercados globales. Igualmente se da cuenta de cómo muchas comunidades mapuche impulsan, no sin dificultades, iniciativas de conservación del bosque nativo remanente, bosque al cual sus formas de vida material y cultural han estado asociadas desde tiempos inmemoriales.

En la primera parte se analiza la expansión forestal sobre el territorio ancestral del pueblo mapuche, por lo que el informe que a continuación se presenta se concentra en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. En ella se abordan los impactos provocados por la industria forestal en dicho territorio, analizándolos desde diversos ámbitos. Se evidencian, asimismo, los conflictos que confrontan a las empresas forestales con las comunidades mapuche en relación a la propiedad de las tierras, el control de los recursos naturales y la sustentabilidad ambiental de los territorios indígenas.

Se da cuenta también de las contradicciones que, desde una perspectiva económica y social, genera el modelo forestal y que se traduce en disminución del empleo, inestabilidad laboral y malas condiciones de trabajo. Consecuencialmente, se observa un aumento sostenido de los índices de pobreza y un incremento de los problemas socioambientales derivados de la concentración de plantaciones de especies forestales exóticas en el territorio.

Este análisis del modelo forestal es complementado con un examen crítico de la legislación sectorial, lo que permite mostrar la tendencia que acorde a esta normativa sigue la política pública y las dificultades que de ello

se derivan, al mantenerse el statu quo en perjuicio de los intereses de las comunidades indígenas vecinas a los predios forestales.

El informe concluye, en esta primera etapa, con un análisis de los principales conflictos entre las comunidades indígenas y las empresas forestales en el país, y que se manifiesta en disputa de tierras y conflictos ambientales. En relación al conflicto por las tierras, el estudio muestra que no se trata de casos aislados, sino que, por el contrario, a medida que se expande el modelo forestal las empresas forestales monopolizan las tierras que pertenecen por propiedad ancestral al Pueblo Mapuche y que son reivindicadas por este, oponiéndose a su restitución y presionando en instancias judiciales por la criminalización de los dirigentes mapuche, como una estrategia de neutralización de la demanda de tierras.

En cuanto a los conflictos ambientales, el estudio desarrollado demuestra que estos son múltiples. La sustitución del bosque nativo, la utilización de pesticida y el desecamiento de fuentes de agua, entre otros, impiden el normal desarrollo del Pueblo Mapuche acorde a su sistema de vida y costumbre. Tales impactos son ejemplificados en el caso de la machi Francisca Linconao, quien se vio imposibilitada de acceder a hierbas medicinales en los bosques explotados por Forestal Palermo S.A. y que correspondía al territorio ancestral de su comunidad. A fin de ilustrar las distintas dimensiones que adquiere el impacto de la expansión del modelo forestal en el territorio mapuche, nos parece pertinente realizar un análisis socioterritorial más amplio, el que hemos circunscrito por razones metodológicas al caso de la comuna de Lumaco, ubicada en la provincia de Malleco en la Región de La Araucanía.

En la segunda parte de este documento se entregan antecedentes históricos del establecimiento de las áreas protegidas del Estado en el territorio mapuche, también en Chile. Se analizan a su vez las políticas que el mismo Estado ha impulsado en relación con las áreas protegidas y los pueblos indígenas, así como la tímida revisión de las mismas verificada en los últimos años, dando cabida en ellas a formas de participación indígena fun-

damentalmente consultiva. También se revisa el marco jurídico vigente sobre áreas protegidas y conservación, constatando su dispersión y sus insuficiencias para resguardar no solo los derechos y la participación de las comunidades indígenas y locales, sino también para protegerlas frente a iniciativas extractivas impulsadas por privados o el propio Estado. Se analiza, además, el proyecto de ley para la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, hoy debatido por el Congreso Nacional, así como las omisiones que este tiene en relación a los pueblos indígenas, sus derechos, y frente a las iniciativas de conservación indígena.

Se describen asimismo iniciativas de conservación que comunidades mapuche –Quinquen, en el caso de los mapuche pehuenche de la región andina de La Araucanía; y Mapu Lahual, respecto a los mapuche huilliche de la costa de la Región de Los Lagos– impulsan en sus tierras y territorios, describiéndose las dificultades que estas encuentran al no ser reconocidas por la ley y la política pública, y al no existir incentivos para su desarrollo, así como tampoco una legislación que permita su gobernanza por parte de ellas.

Finalmente se esbozan los lineamientos del derecho internacional de los derechos humanos sobre los pueblos indígenas, en particular el Convenio 169 de la OIT –ratificado por Chile– y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), y las implicancias que estos tienen para las políticas de conservación que hoy se impulsan en relación con estos pueblos y sus territorios. También se bosquejan las directrices de la Unión Internacional de Conservación de

la Naturaleza (UICN), que han replanteado la relación histórica de exclusión del mundo indígena, para establecer alianzas basadas en el reconocimiento de sus derechos propietarios y de sus aportes a la protección y fomento de la biodiversidad. Ello, a objeto de evidenciar el rezago que Chile tiene en esta materia y de identificar los desafíos de las transformaciones que en esta materia deben ser impulsadas con urgencia en nuestro país.

El presente documento ha sido elaborado con el apoyo del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). Esperamos que el mismo contribuya a una mayor comprensión de los graves problemas que afectan al pueblo mapuche y que impiden el control de un recurso natural central para su cultura, como son los recursos forestales, así como a la introducción de las transformaciones jurídicas y políticas que hagan posible detener la devastación de sus ecosistemas a manos de empresas forestales.

Asimismo, esperamos que este documento permita conocer la exclusión de la que los mapuche, así como otros pueblos indígenas, han sido objeto a través de las políticas públicas de conservación impuestas por el Estado chileno en sus territorios, sin su consentimiento libre, previo e informado. También esperamos contribuir a la generación de conciencia sobre la necesidad de revertir estas políticas a fin de potenciar, con apoyo del Estado, las iniciativas de conservación que hoy impulsan muchas comunidades que integran este pueblo en condiciones de extrema adversidad, en un contexto de globalización económica que amenaza el control de sus tierras y recursos.

I. LA INDUSTRIA FORESTAL EN CHILE Y SU IMPACTO EN EL TERRITORIO MAPUCHE¹

Los bosques de Chile cubren una superficie de 15.637.233 hectáreas, lo que representa el 20,7% de la superficie del territorio nacional, que es de 75.662.561 hectáreas. De dicha cifra, 13.430.603 hectáreas (85,9%) corresponden a bosque nativo², esto es un 18,4% del territorio chileno, aproximadamente, mientras que un 3,1%, es decir 2,7 millones de hectáreas, corresponden a plantaciones forestales³.

Las cifras emanan del estudio denominado "Catastro y Evaluación del Recurso Vegetacional Nativo del país", elaborado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), realizado entre los años 1994 y 1997 con el financiamiento del Banco Mundial, y que abarcó todo el país⁴.

La Región del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, que corresponden al territorio ancestral del Pueblo Mapuche, constituyen zonas de importante presencia de bosques nativo y poseen la mayor concentración de plantaciones forestales, con un total de 1.559.185 hectáreas. Siendo las zonas de mayor concentración las regiones del Biobío y La Araucanía, con 878.970 y 434.185 hectáreas, respectivamente (INFOR, 2011).

La expansión de la industria forestal en este territorio ha puesto en permanente conflicto a las empresas forestales con las comunidades mapuche, generándose la disputa en torno a la propiedad de las tierras, el control sobre los recursos naturales existentes en el territorio y la sustentabilidad del hábitat indígena. Ello resulta evidente, considerando las dimensiones que según lo expresado ha alcanzado la industria forestal en este territorio, la que supera con creces las tierras de propiedad mapuche, tanto las de posesión histórica como las restituidas

a partir de la implementación de la Ley Indígena en dichos territorios. Veremos en detalle esta situación al analizar los conflictos de tierras indígenas en los próximos acápite.

El sector forestal es relevante en la economía nacional, no cabe duda de ello, y en las últimas décadas ha tenido un incremento sin precedentes en el desarrollo de la industria forestal chilena. Los últimos años así lo demuestran, según lo expuesto por el ministro de Agricultura, quien informó a comienzos del año pasado de un aumento de 15% en las exportaciones y un crecimiento del PIB sectorial que podría alcanzar, según su estimación, el 6,5% en la evaluación correspondiente al año 2011, cifras aún no publicadas⁵. De ser efectivo lo planteado por el titular de dicha cartera, la cifra representaría el doble de lo que ha sido la aportación histórica de la industria forestal en el producto interno bruto (PIB) y que alcanzó al 3,1% el año 2010 (INFOR 2011). De cualquier modo, la empresa forestal se instala como la segunda actividad económica más importante de Chile, después de la minería (Frêne y Núñez, 2011).

Si bien hay consenso sobre el crecimiento de la industria forestal, se observan serias discrepancias cuando se evalúa el sector desde la perspectiva del empleo, del crecimiento *versus* las condiciones de pobreza en las áreas donde se emplaza la industria forestal y de la sustentabilidad ambiental y social del sector, particularmente en relación con las comunidades mapuche.

Algunas de las cifras que se resaltan positivamente por las autoridades, respecto a otros campos de la economía nacional, son precisamente las plazas de empleo generadas por la industria forestal y los bajos índices de cesantía. Sobre este punto se explayó el ministro de Agricultura en la primera reunión de gabinete del año 2012, a la que ya hemos hecho referencia, donde sostuvo que la industria forestal en Chile proveía "casi 700 mil

1 Sección elaborada por Nancy Yáñez y Rubén Sánchez.

2 La mayor superficie la ocupa el tipo forestal siempreverde con 4.148.905 ha, seguidas por los tipos forestales lenga con 3.391.552 ha, coigüe de Magallanes con 1.793.098 ha y roble raulí coigüe con 1.460.531 ha.

3 Véase: www.conaf.gob.cl/bosques/index.html

4 Véase: www.conaf.gob.cl/bosques/index.html

5 Véase: www.diariopyme.com/2012/01/ministro-de-agricultura-afirma-que-pib-de-su-sector-llegaria-a-65-en-2011/

ocupaciones a noviembre de 2011, con una tasa de desempleo que bajará a menos del 4% esta temporada –trimestre móvil diciembre a febrero 2012– siendo que la tasa de cesantía de toda la economía es de 6,3%⁶.

Sin embargo, estas cifras parecen no estar ajustadas a la realidad. En primer lugar, contrastan con los índices de pobreza que se observan en los territorios de expansión de la industria forestal y que corresponden a los más altos del país, en particular en aquellas regiones donde la presencia demográfica indígena es mayor. En efecto, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2009, refleja que la provincia de Arauco en la Región del Biobío presenta índices de pobreza que se elevan sobre el 26,9% de la población, mientras que en las provincias de Malleco y Cautín, en la Región de La Araucanía, estos son del orden del 25% y 35,1%, respectivamente (CASEN, 2009)⁷. La tasa de desempleo sigue esta misma tendencia, y se observa que en la Región del Biobío los desocupados alcanzan el 12,8% y en La Araucanía el 13,2% (CASEN, 2009)⁸.

Respecto a esta supuesta capacidad de la industria forestal de constituirse en una alternativa de absorción de empleo en la región, estudios realizados por un equipo multidisciplinario, a petición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), descartan esta posibi-

lidad. En ellos se sostiene que las plantaciones no constituyen una alternativa para generar empleo en forma permanente y estable, debido a la baja capacidad de absorción de mano de obra por unidad de superficie, la que alcanza un promedio de 13.7 a 13.8 días de trabajo/ha/año en la primera rotación, cuando se trata de pino radiata, y es aún menor en el caso del eucalipto (Unda y Stuardo, 1996)⁹.

Los autores indican que a ello se agrega la estacionalidad de la demanda de mano de obra durante la fase de expansión de las plantaciones. Aclaran que la oferta de empleo es muy variable durante la rotación forestal, observándose que hay períodos de varios años en los que la oferta de empleo es muy baja debido a la naturaleza de las actividades forestales, tanto en el caso del pino radiata como en el eucalipto (Unda y Stuardo, 1996).

A lo anterior se suman las bajas cifras de empleo, la inestabilidad laboral y las malas condiciones de trabajo. Así, de acuerdo a mediciones del año 2007 existía en Chile un total de 134 mil trabajadores forestales (Frène y Núñez, 2011 [INFOR 2008]). Cifra que baja en los años 2009 y 2010 a 116.459 y 118.099 trabajadores, respectivamente, representando apenas el 1,9% y 1,6% de participación del sector forestal en el empleo nacional en cada caso (INFOR 2011).

Cuadro 1

REGIÓN	EMPLEADOS	EMPLEOS FORESTALES	DESEMPLEO ¹⁰
Biobío	827.724	22.919	8,1%
La Araucanía	389.489	5.978	8,4%
Los Ríos	150.422	4.284	8,0%
Los Lagos	355.966	2.899	5,5%

Fuente: INFOR, 2011.

Por otra parte, la tónica del sector es la inestabilidad laboral. Entre el 25 y 30% de los trabajadores forestales tiene contrato permanente (Frène y Núñez, 2001) y el 42% está adscrito a empresas subcontratistas

(Frène y Núñez, 2001). Según un estudio del Programa de Economía del Trabajo en la Región del Biobío, citado por Andrade y que vale resaltar, los niveles de ingreso de

6 Véase: www.diariopyme.com/2012/01/ministro-de-agricultura-afirma-que-pib-de-su-sector-llegaria-a-65-en-2011/

7 Véase: www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/Estadisticas/empleo.html

8 Véase: www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/Estadisticas/empleo.html

9 Véase: intranet.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=429&Itemid=1154

10 Cabe consignar que la encuesta CASEN 2009, citada en los párrafos precedentes, concluye que hay mayores índices de desempleo en las regiones del Biobío y La Araucanía, que los registrados por el Instituto Forestal en su informe 2011 y que se recogen en este cuadro.

los trabajadores forestales muestran que el 82% se encuentra bajo la línea de la pobreza (Frêne y Núñez, 2001).

Otro fenómeno es la concentración de la propiedad forestal en Chile, en donde las principales empresas forestales no superan la quincena¹¹. La concentración es aún mayor si se considera que son tres los grupos empresariales que monopolizan el mercado forestal en Chile, Forestal Arauco, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC)¹²

y MASISA, los que perciben el 76,9% de las ganancias de las exportaciones del sector forestal chileno para el año 2010, siguiendo una tendencia que se ha mantenido constante desde sus inicios (INFOR, 2011).

A continuación presentaremos un cuadro que nos ilustra sobre la propiedad de los bosques por categoría de propietario y tipo de bosque, el que muestra la nula incidencia de los pequeños propietarios en el modelo forestal chileno.

Cuadro 2

CATEGORÍA DE PROPIETARIO	BOSQUE NATIVO (ha)	PLANTACIONES FORESTALES
Gran empresa	2.000.000	1.715.910 (78,1%)
Privado mediano	2.500.000	395.979 (18%)
Pequeño propietario	1.500.000	87.996 (4%)
SNASPE	3.900.000	
Ministerio de Bienes Nacionales	3.600.000	1.700
Total	13.500.000	2.201.581

Fuente: Catastro de los recursos forestales de 1997 y censo agropecuario 2007. Elaboración propia.

En materia medioambiental, la situación es devastadora. Los mayores impactos de la industria forestal se generan por el desecamiento y contaminación de fuentes de agua, uso de pesticidas, sistemas inapropiados de cosecha, reemplazo de bosques nativos y aumento del riesgo de grandes incendios forestales.

Lamentablemente las autoridades no son conscientes de esta realidad y ello es evidente al analizar los desafíos que se perseguían para el 2012 y que estructuran la política forestal chilena de este año, entre los que se destacan: la constitución y puesta en marcha del Consejo Chile Potencia Forestal, la transformación de la Corporación Nacional Fores-

tal (CONAF) en un servicio público, fortalecer la institucionalidad para la prevención de incendios y la apertura de la ley de fomento forestal¹³.

Estas directrices evidencian la apuesta de la administración por continuar impulsando la industria forestal. De hecho, los cambios institucionales que se anuncian solo buscan aumentar las facultades de la administración para desarrollar el sector y canalizar los subsidios que prevé la legislación forestal, tanto para financiar las plantaciones de especies exótica como la reforestación con especies nativas cuando tienen por objeto la explotación de recursos maderables, según analizaremos al referirnos a la legislación forestal.

La apertura de la ley de fomento forestal apunta en esta línea y busca canalizar recursos hacia los pequeños productores. No obstante, la expansión de la industria forestal hacia

11 Empresas Arauco: www.arauco.cl; Forestal Diguillín: www.diguillin.com; Forestal Mininco: www.mininco.cl (CMPC); Bosques Cautín: www.bosques-cautin.cl; Masisa: www.masisa.com; Forestal del Sur: www.forestaldelsur.cl; Grupo Voipir: www.voipir.cl; Forestal Los Robles: www.forestallosrobles.cl; Grupo CERCOM (Forestal COMACO): www.mcondor.cl; Forestal Diguillín: www.diguillin.cl; PROCER: www.procer.cl; Madeex: www.madeex.cl; Forestal Tornagaleones: www.forestaltornagaleones.cl; Ignisterra: www.ignisterra.cl; Forestal Quilpolemu: www.rioitata.cl.

12 Este grupo empresarial es propietario de Forestal Mininco.

13 Véase: www.diariopyme.com/2012/01/ministro-de-agricultura-afirma-que-pib-de-su-sector-llegaria-a-65-en-2011/

estos no significa que modifique el modelo en términos de que se priorice a los pequeños productores por sobre la gran empresa, sino que, por el contrario –habiéndose agotado las tierras disponibles para el sector industrial, mayoritariamente debido a que estas tienen la calidad de tierras indígenas o son terrenos muy pequeños–, se busca impulsar una reconversión productiva en los campesinos indígenas y no indígenas, quienes finalmente cultivan para la gran industria, la que les fija el precio y compra su producción.

Por otra parte, el fortalecimiento de la institucionalidad que se propone implica una estrategia de protección del sector forestal, previniendo daños generados por incendios forestales. El legislador ha impulsado varios proyectos de ley destinados a aumentar la penalización del delito de incendio, acorde a la política de criminalización de las comunidades mapuche aledañas a las plantaciones y asumiendo que los incendios son intencionales y provocados para exigir la restitución de tierras por parte de las comunidades indígenas y sus líderes. Llama la atención que la política pública no pondere el impacto de la expansión de la industria forestal y consecuentemente el incremento de los riesgos de incendio imputables a la expansión de la industria forestal y alta densidad de plantaciones, lo que constituye un peligro inminente de incendio para las comunidades vecinas a los predios forestales, tanto indígenas como campesinas.

A continuación efectuaremos una revisión crítica de la legislación que regula el sector y su política de incentivos para incrementar las plantaciones forestales en Chile. Reseñaremos los principales conflictos e impactos que genera la industria forestal con las comunidades mapuche, focalizando el análisis en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Finalmente, se propone una perspectiva de derechos fundamentales para regular la relación entre Estado, empresas forestales y pueblos indígenas; y sugerirán directrices alternativas al modelo forestal chileno que parecen ser más sustentables social y ambientalmente.

Análisis de la legislación forestal y su impacto en la expansión de las plantaciones forestales en el territorio indígena

La legislación forestal chilena se encuentra dispersa en una serie de textos legales, según veremos a continuación, que regulan tanto las actividades productivas vinculadas al bosque y su protección, así como al desarrollo de la in-

dustria forestal derivada de la plantación de especies exóticas (pino radiata y eucaliptos, fundamentalmente) bajo la forma de monocultivo.

La propiedad de los bosques corresponde al dueño del predio superficial y tienen el carácter de inmuebles por adherencia, conforme a la nomenclatura del Código Civil¹⁴. Si bien están adheridos al suelo que los nutre y permite su crecimiento, pueden ser explotados directamente por su dueño o enajenados. La enajenación de los bosques para fines de explotación por un tercero distinto del dueño, recibe el nombre de “compraventa del vuelo forestal”. La ley chilena no regula este tipo de compraventa, la que se ejecuta en virtud del derecho de libre disposición del dueño sobre los frutos y productos de la cosa de su propiedad, en este caso la tierra que aloja el bosque. Ello significa que el bosque, o más bien dicho los árboles, es concebido como cualquier otro bien para efectos de su libre circulación en el mercado, sin embargo, su explotación y conservación está sujeta a regulaciones.

La legislación que regula la industria forestal y la protección de los bosques es la siguiente¹⁵:

- Ley 20.283, sobre Bosque Nativo y Fomento Forestal, Ministerio de Agricultura, 2008.
- Decreto Ley 701 / DL 2.565 (modificado por Ley 20.326, 29/01/2009), Ministerio de Agricultura, 1974 / 2009.
- Decreto 193 (1998) / Reglamento DL 701 (Modificado por D. 45 2008), Ministerio de Agricultura, 1998.
- Ley 18.348, crea la Corporación Nacional Forestal, Ministerio de Agricultura, 1984 (modificada en 1987).
- Ley 18.362, crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, Ministerio de Agricultura, 1984 (no vigente).
- Ley de Bosques / Decreto 4.363, Ministerio de Tierras y Colonización, 1931.
- Decreto 43, declara Monumento Natural a la Araucaria Araucana, Ministerio de Agricultura, 1990.
- Decreto 490, declara Monumento Natural al Alerce, Ministerio de Agricultura, 1976 (modificado en 2003).
- Decreto 141, aprueba Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites), Ministerio de Relaciones Exteriores, 1975.

¹⁴ Artículo 568, Código Civil.

¹⁵ Información disponible en www.terram.cl Consultada el 24 de enero de 2012.

- Decreto 80 / Reglamento Consejo Consultivo del Bosque Nativo, Ministerio de Agricultura, 2008.
- Decreto Exento 654, sobre especies forestales declaradas Monumento Natural.

Análisis general de la legislación forestal en Chile

La primera Ley Forestal promulgada en Chile es el DS N° 4.363 de 1931, conocida como Ley de Bosques. Dicha ley define los terrenos de aptitud preferentemente forestal, y establece normas para la protección de especies forestales y para evitar la degradación de los suelos, particularmente de aptitud forestal, prohibiendo la corta o destrucción de determinados árboles y arbustos que cumplen funciones de preservación del ecosistema. También regula la explotación de los bosques fiscales, que corresponden a aquellos localizados en terrenos fiscales. Esta ley y sus normas complementarias prohíben, además, la extracción de vegetación a cierta distancia de cursos y fuentes de agua y en pendientes superiores a 45°, regula el uso del fuego en áreas boscosas y constituye la primera normativa de fomento al sector forestal, que posteriormente será regulada por el DL 701, actualmente vigente.

El DL 701 se promulgó en 1974, con el objeto de regular el manejo y uso de los bosques nativos y establecer normas de fomento a las plantaciones forestales, otorgando incentivos para la forestación y recuperación de suelos degradados.

Se contempla asimismo una bonificación fiscal a la forestación de predios equivalente al 25% de los costos netos de la plantación, con cargo a su restitución al fisco una vez que se produzca la venta o explotación del bosque a que dio origen la bonificación.

En lo referente a la protección de bosques, exige la presentación y aprobación previa de un plan de manejo para toda intervención en los bosques nativos y, en general, en todos aquellos terrenos que califica de aptitud preferentemente forestal. Impone además la reforestación como medida de mitigación de impactos, limita la sustitución del bosque nativo y establece sanciones para el caso de incumplimiento de estas normas de protección. El desarrollo de la industria forestal en Chile ha sido regulado por esta normativa y sus posteriores modificaciones. En efecto, el DL 701 fue modificado por la Ley N° 19.561 en

1998 y, posteriormente, por la Ley 20.326 de 29 de enero del 2009, las que extendieron el sistema de bonificación que instaura la legislación forestal a los pequeños y medianos propietarios y a fines específicos de recuperación de suelos degradados, en circunstancias de que previo a estas modificación los incentivos estaban reservados exclusivamente para la industria forestal.

Existen también incentivos tributarios para los terrenos que dispongan de plantaciones bonificadas, bosques nativos y bosques de protección.

Como ya ha sido señalado, Chile cuenta con 13.599.610 millones de hectáreas de bosque nativo y 2.320.346 millones de hectáreas de plantaciones forestales, principalmente pino *insigne* o *radiata* y eucalipto (INFOR, 2011). De ahí la importancia de contar con normas apropiadas para regular las plantaciones de especies exógenas y para proteger el bosque nativo y sus recursos, cuyos servicios ambientales son insustituibles (Liberona, 2011).

La Asociación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo proporcionó antecedentes que muestran que hoy existe una disminución neta del bosque nativo en Chile, causada en la mayoría de los casos por sustitución de bosque nativo por plantaciones forestales de especies exóticas¹⁶. La misma entidad asegura que estudios efectuados por la Universidad Austral y la Universidad de Concepción, entregan una muestra confiable de la situación de reemplazo del bosque nativo en aquellas regiones de mayor expansión de la industria forestal, a saber:

Región del Biobío: Para el período 1998-2008 indica que la superficie de plantaciones forestales aumentó en 269.090 hectáreas (28,1%), mientras que la superficie de bosque nativo en el mismo período disminuyó en 7.883 hectáreas (-1%).

Región de La Araucanía: La disminución en la superficie de bosque nativo es de 46.968 hectáreas, de las cuales un 63% han sido sustituidas por plantaciones forestales de especies exóticas.

Región de Los Ríos: La disminución de la superficie de bosque nativo es de 22.991 hec-

¹⁶ Véase: www.elciudadano.cl/2011/09/08/40569/alerta-superficie-y-calidad-del-bosque-nativo-disminuye-en-chile/

táreas, y la sustitución de bosque nativo por plantaciones representa un 90%.

Región de Los Lagos norte: La disminución de la superficie de bosque nativo corresponde a 8.368 hectáreas, un 57% debido a habilitación de terrenos agropecuarios y el resto a sustitución por plantaciones¹⁷.

Lamentablemente, las regulaciones establecidas en la legislación chilena son insuficientes para revertir esta constante. En efecto, la Ley 19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente y su reglamento, someten al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos de desarrollo forestal definidos como de dimensiones industriales por la normativa ambiental. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de desarrollo forestal no entran en esta categoría, ya que se estructuran sobre la compra de plantaciones de pequeños propietarios.

En julio de 2008, y después de más de quince años de tramitación, fue promulgada la Ley 20.283 de Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, cuyo objetivo, tal y como ha sido expresado en el artículo 1 de dicho cuerpo legal, es la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. La legislación sigue la lógica de aquellas que le precedieron en relación a la protección de fuentes de agua y el establecimiento de planes de manejo como herramienta de gestión ambiental del bosque. Hace además especial mención a la necesidad de proteger los glaciares, impidiendo la explotación de árboles y arbustos nativos en un radio de 500 metros¹⁸.

La ley establece, a su vez, un sistema de bonificaciones para la explotación de bosque nativo, privilegiando a pequeños productores indígenas y campesinos y cautelando la sustentabilidad de dicha explotación por medio de la aprobación de un plan de manejo. También contempla bonificaciones para la protección del bosque nativo. Las bonificaciones se pagan con cargo a un fondo concursable y permiten pagar inversión y también el correspondiente plan de manejo. Es importante consignar que las bonificaciones para protección son inferiores a las que se otorgan para

fin de explotación¹⁹. En realidad la ley discrimina a favor de la explotación del bosque nativo por sobre la protección, haciendo una clara apuesta por el aprovechamiento mediano del bosque y sus subproductos mediante criterios de sostenibilidad que se fijan en el correspondiente plan de manejo, cuestión que es grave, considerando la crisis ambiental que enfrenta el bosque nativo en la actualidad, producto, precisamente, de su reemplazo por plantaciones de árboles exóticos según se ha expuesto en este trabajo.

En síntesis, la legislación estructura un modelo forestal que sobre la base de subsidios promueve la explotación forestal de plantaciones de rápido crecimiento y, asimismo, del bosque nativo utilizando como instrumento de gestión ambiental el plan de manejo que se utiliza de modo segregado por predio forestal. El uso del Estudio de Impacto Ambiental para la gestión ambiental en la industria forestal es marginal. Lo expuesto significa que la industria crece a base de los incentivos impuestos por el Estado, pero no hay regulaciones ambientales que permitan ponderar el impacto global de la industria sobre los ecosistemas, las cuencas hidrográficas y, asimismo, sobre los grupos humanos (comunidades indígenas y campesinas) colindantes con los predios forestales.

Los conflictos entre la industria forestal y las comunidades indígenas en Chile

La relación entre las comunidades mapuche y la industria forestal ha estado marcada por el conflicto, ello derivado –entre otros elementos– de dos cuestiones fundamentales: el emplazamiento de la industria forestal en tierras reivindicadas por las comunidades mapuche y el impacto sobre el hábitat de dichas comunidades, lo anterior generado –como ha sido reiterado en el presente informe– por la existencia de 1.559.185 hectáreas de plantaciones de especies exóticas en el territorio.

El cuadro que presentamos a continuación nos muestra la dimensión de las plantaciones forestales en las zonas de mayor concentración indígena y en particular en las regiones del Biobío y La Araucanía, evidenciando a través de las cifras el impacto que estas provocan en dichas regiones.

17 Véase: <http://www.elciudadano.cl/2011/09/08/40569/alerta-superficie-y-calidad-del-bosque-nativo-disminuye-en-chile/>

18 Artículo 500, Ley Bosque Nativo.

19 Título IV, artículo 22 y siguientes, Ley Bosque Nativo.

Cuadro 3

REGIÓN	SUPERF. REGIONAL (ha)	BOSQUE NATIVO (ha)	PLANTACIONES FORESTALES (ha)	Pino %	Euc. %	Otro %
Biobío	3.706.003	768.554	878.970	70,6	29,0	0,4
La Araucanía	3.170.943	937.312	434.185	59,2	38,5	2,3
Los Ríos	1.782.814	849.771	183.467	58,0	38,4	3,6
Los Lagos	4.827.346	2.736.331	62.563	74,4	24,0	1,6

Fuente: INFOR, 2011.

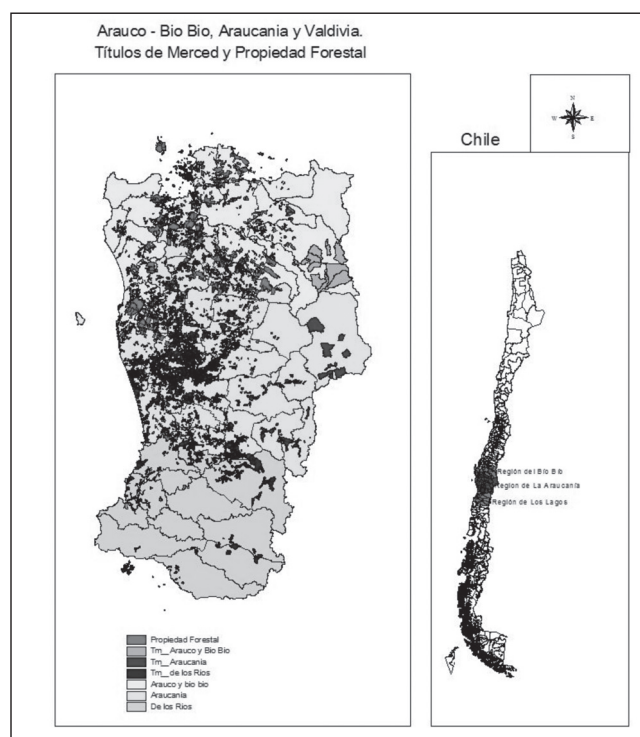
Conflictos por la tierra

La gran empresa concentra aproximadamente el 78,1% de la propiedad sobre las plantaciones forestales a nivel nacional²⁰ y ello obviamente se mantiene en la zona de mayor concentración de plantaciones. En efecto, la gran empresa posee, de acuerdo a cifras del año 2007, un total de 1.715.910 hectáreas²¹, concentradas en su mayoría en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos,

donde la propiedad indígena procedente de los títulos de radicación²² es de 584.063,64 hectáreas. Es decir, la propiedad forestal en el territorio mapuche triplica las tierras indígenas.

A continuación exponemos un cuadro que grafica la situación de propiedad de la tierra mapuche proveniente de los títulos de radicación otorgados por el Estado a comunidades mapuche entre los años 1884 a 1929, y que muestra la exigua cabida de la propiedad indígena.

Mapa 1



Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

20 Esta información emana del Catastro de los recursos forestales de 1997 y Censo agropecuario 2007. Las cifras coinciden con las proporcionadas por el Instituto Forestal, Informe 2011.

21 Información generada en base al Catastro CONAF 1999 y Censo agropecuario 2007.

22 Título de Merced y Título de Comisario.

El conflicto global que deriva de esta situación en relación a la propiedad de la tierra, es precisamente que la expansión forestal hace inviable la demanda indígena destinada a aumentar la cabida territorial de sus predios, los que tras la radicación por medio del otorgamiento de títulos de merced (1984–1929) y posterior división de sus tierras en parcelas individuales (1930–1989), constituyen minifundios que ni siquiera permiten el desarrollo de una economía de subsistencia.

Además, ha dificultado la restitución de las denominadas “tierras usurpadas”, que corresponden a aquellas tierras reivindicadas por los mapuche como de su propiedad y que fueron adjudicadas por el Estado a particulares, o no siéndolo fueron efectivamente usurpadas materialmente por estos, a pesar de la existencia de títulos de propiedad indígena, las que en la actualidad se encuentran en un porcentaje importante en manos de empresas forestales, las que requieren de estos predios para el desarrollo de la industria. La cuestión así planteada, determina que la disputa por la tierra ya no sea un conflicto entre las comunidades indígenas y los particulares que la demandan como propia, muchos premunidos de títulos espurios saneados por la prescripción, sino que ha pasado a ser una cuestión investida de un “interés público”, que confronta las de-

mandas de crecimiento del país a través de la industria forestal y el derecho ancestral de los pueblos indígenas, controversia en la que ha resultado favorecido el sector forestal.

Desde la aplicación de la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, en adelante Ley Indígena, se ha generado una política de restitución de tierras a pueblos indígenas, entre las que se encuentran comunidades mapuche. La superficie de tierras restituidas corresponde a tierras fiscales de posesión ancestral indígena. Es decir, tierras cuyo dominio ha sido regularizado mediante el otorgamiento de títulos de propiedad, por lo que en la práctica no han modificado la situación de tenencia histórica de las tierras indígenas.

Las tierras de propiedad privada traspasadas a indígenas, en particular a comunidades mapuche para satisfacer la demanda histórica de restitución de “tierras usurpadas”²³, o, en el mismo caso, destinadas a aumentar la cabida territorial de las exiguas tierras indígenas en el territorio, es bastante inferior al patrimonio que ostenta la industria forestal y ha significado un desembolso sin precedente de recursos públicos, según queda demostrado en el próximo cuadro.

Cuadro 4

REGIÓN	RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN CONFLICTO ²⁴ (ha)	INVERSIÓN PÚBLICA COMPRA DE TIERRAS EN CONFLICTO ²⁵ (\$ chilenos)	TRASPASO DE TIERRAS FISCALES (ha)
Biobío	15.276,09	15.538.230.708,45	00
La Araucanía	53.305,56	92.217.250.365,29	4.450
Los Ríos	4.898,35	9.285.755.279,85	3.239
Los Lagos	21.898,16	9.319.326.380,18	48.738
TOTAL	95.378,16	126.360.562.733,77	56.427

Fuente: CONADI, actualizado al 30 de junio de 2009²⁶.

Cabe notar que parte de estas 95.378,16 hectáreas restituidas por el Estado, corresponden a tierras mensuradas dentro de títulos de merced (1883–1929), las que fueron usurpadas de facto durante el proceso de reducción y posterior división de las tierras mapuche. Sobre esta base, podemos argumentar que no aumentan en igual superficie la cabida de las tierras identificadas como de propiedad mapuche, sino que en la mayoría de los casos resuelven conflictos históricos de tierras de

23 Mecanismo regulado en el artículo 20 letra b) de la Ley Indígena N° 19.253 de 1993 y que corresponde a la compra de tierras en conflicto con cargo a fondos públicos, proveídos anualmente por la ley de presupuesto y adjudicados a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas que contempla la citada Ley N° 19.253.

24 Artículo 20, letra b) de la Ley Indígena.

25 Presupuesto asignado al Fondo de Tierra y Agua exclusivamente para la compra de tierras en conflicto.

26 Véase: www.plasmadg.com/prueba_/documentos_fondotierras/resumen%2020%20b.pdf

propiedad indígena en posesión de terceros, pero las tierras siguen siendo insuficientes.

Otro punto interesante a connotar es el monto de la inversión pública para adquisición de tierras indígenas. No disponemos de estudios de mercado confiables sobre compras de tierras en la zona, pero diversos autores y organismos públicos han alertado respecto a que los precios de venta de las tierras particulares reivindicadas por indígenas al Estado, superan en siete veces los precios de las que se tranzan en el mercado agrícola tradicional y al parecer también en el forestal (Programa de Derechos Indígenas, 2003; CVHNT, 2003; Correa *et al.*, 2005). Esta tendencia especulativa proviene principalmente de los niveles de conflictividad que se registran en la disputa por la tierra y que presiona sobre los agentes públicos, así como también debido a la incursión de la industria forestal en el mercado de tierras.

Los subsidios para la compra de tierras individuales y comunitarias no son significativos. Si bien no se cuenta con cifras desglosadas por regiones, a nivel país la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) reporta para el período comprendido desde 1995 a 2008 la adquisición de 12.807 hectáreas asignadas en propiedad comunitaria a indígenas y 14.433 hectáreas asignadas a título individual²⁷.

Este análisis es apenas un marco contextual para comprender el conflicto de tierras en el territorio de expansión de la industria forestal. Como ha sido dicho, la mayor parte de estas plantaciones se han realizado en tierras ancestrales mapuche y, por lo mismo, son actualmente reclamadas por sus comunidades. Las comunidades afectadas por esta industria reclaman derechos de propiedad sobre las tierras forestadas, fundamentando sus reclamos tanto en la posesión ancestral como en títulos otorgados por el Estado sobre ellas durante la radicación. Las empresas, en general, han rehusado acceder a la demanda de restitución. Las comunidades, por su parte, han reivindicado propiedad sobre algunas plantaciones. Argumentan que en los albores del modelo forestal, es decir en la década de los 70, fueron ellas mismas las que reforestaron las tierras que hoy explota la industria forestal. En efecto, en el marco del proceso de Refor-

ma Agraria las comunidades mapuches recuperaron la posesión de predios que en la actualidad están bajo dominio de empresas forestales, y los plantaron con árboles maderables en convenios con el propio Estado a través de la Corporación de Reforma Agraria (Correa *et al.*, 2005; Correa *et al.*, 2010). Con posterioridad al golpe de Estado de 1973, perdieron la posesión de estas tierras y también las inversiones efectuadas en los predios recuperados, incluidas las plantaciones que les fueron confiscadas por el gobierno militar y traspasadas a empresas forestales por medio de remates efectuados a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) a precios irrisorios (Correa *et al.*, 2005). Otros predios fueron restituidos a sus dueños particulares, quienes los vendieron a las mismas empresas y han permitido la conformación de la gran propiedad forestal en el territorio mapuche.

En La Araucanía se revocaron gran parte de las expropiaciones efectuadas a favor de comunidades mapuche durante la Reforma Agraria. Ello significó que alrededor del 64,7% de las tierras expropiadas durante esta reforma fuesen devueltas a sus antiguos propietarios no indígenas. En el caso de los predios de aptitud forestal, la Corporación de Reforma Agraria mantuvo en su poder 415.053 hectáreas en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín para su posterior adjudicación a la industria forestal (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche *et al.* eds., 2000).

Diversos estudios han documentado cómo las comunidades no claudican en su empeño por reclamar los derechos sobre sus espacios territoriales ancestrales, lo que incluye la propiedad de las tierras y el control sobre el territorio, de modo de ejercer el derecho a establecer sus prioridades en materia de desarrollo²⁸ y contar con los recursos naturales necesarios para asegurar su existencia organizada como pueblo²⁹ (Programa de Derechos Indígenas, 2003; CVHNT, 2003; Correa *et al.*, 2005; Mella, 2006; Yáñez *et al.*, 2008; Correa *et al.*, 2010; Aylwin *et al.*, 2012). Ante la reticencia de las autoridades gubernamentales para acceder a la demanda indígena, presionados por los particulares y el empresariado, las comunidades también han recurrido a mecanis-

27 El mecanismo a través del cual se otorgan los subsidios es el contemplado en el artículo 20 letra a) de la Ley Indígena N° 19.253.

28 Derecho reconocido en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

29 Derecho reconocido en el artículo 1 inciso 2 de los Pactos de Derechos Humanos (PDCH y PDESC) de 1966.

mos de presión y han optado por ocupar los predios que reivindican (Correa *et al.*, 2010).

Para una evaluación pertinente de la resistencia indígena en este punto, es importante considerar que las comunidades nunca han contado con mecanismos institucionales eficaces para que el Estado salvaguarde sus derechos, por el contrario, la ley ha sido generada con el preciso objeto de reducir sus territorios³⁰; y, por otra parte, los mecanismos de reclamación contemplados en la ley han defraudado la fe indígena en las instituciones

estatales³¹. La normas que han dispuesto mecanismos de resolución de conflictos de tierras, a la postre han sido ineficaces³². En este escenario las comunidades han recurrido a la “toma” de predios para exigir sus demandas territoriales y visibilizar sus condiciones de exclusión y denegación de derechos.

Son muchos los casos de ocupación de predios indígenas actualmente bajo dominio de empresas forestales y en conflicto. Algunos de los casos más emblemáticos en las regiones del Biobío y La Araucanía son:

30 Ley de 1866 y sus posteriores modificaciones de 1874 y 1883, instauran el régimen de reservaciones indígenas por medio del otorgamiento de “títulos de merced” como mecanismo de constitución de la propiedad mapuche y reduce el territorio indígena a pequeñas propiedades que en su conjunto suman 584.063,64 hectáreas.

31 La Ley 4.169 de 1927, Ley 4.802 de 1930, DFL 266 de 1931 y DS 4.111 de 1931 crean Juzgados Especiales conocidos como “Juzgados de Indios” para proceder a la división de las tierras mapuche y conocer de las reclamaciones que se produzcan en el proceso de liquidación de las comunidades. En principio bastaba que un comunero solicitara la división de la comunidad para que se efectuara su liquidación, sin embargo, las leyes de 1931 modificaron esta aberrante situación y exigieron el consenso de 2/3 de la comunidad. De esta forma disminuyó el proceso de división de las comunidades. Ello hasta la promulgación del DL 2.685 de 1978, que repuso el mecanismo inicial que exigía la voluntad de una sola persona para iniciar el proceso de división y con ello consiguió la división de prácticamente todas las comunidades mapuche, introduciendo el régimen de propiedad individual en las tierras mapuche. Los Juzgados de Indios no cautelaron el interés indígena, y regularmente fallaban contra los indígenas o no dirimían las contiendas.

32 Este es el caso de la Ley N° 1.851 de 1928 que ordenaba al Tribunal Especial o Juzgado de Indios restituir las tierras pertenecientes al título de merced que estaban en poder de terceros y ordenaba la suspensión del procedimiento de división mientras no se efectuara la devolución, la que no fue aplicada. Posteriormente, la Ley 14.511 de 1961 cayó en desuso pues era inoperante para garantizar la restitución de tierras. En su reemplazo se dictó la Ley 17.729 de 1972, que si bien ofrecía más garantías para la protección de derechos indígenas a la tierra, fue revocada en todo aquello que decía relación con la restitución de tierras por el gobierno militar que toma el poder tras el golpe de Estado de 1973.

Cuadro 5

Predios	Comunidades	Empresa	Región	Comuna	Superficie (ha)
Rucañanco	Rucañanco	Mininco	Biobío	Contulmo	300
La Posada	Rucañanco	Mininco	Biobío	Contulmo	200
Cuyinco	Antonio Mariqueo	Arauco	Biobío	Los Alamos	1600
Lautaro reserva 4	Juanico Antinao	Arauco	Biobío	Cañete	590
Lleu Lleu	Pascual Coña	Mininco	Biobío	Lleu Lleu	78
Cerro Negro	Comillahue	Mininco Volterra	Biobío	Tirúa	s/i
Tirúa Sur	Tranicura	Mininco	Biobío	Tirúa	300
El Cardal	Antonio Paillao (Colcuma)	Mininco	Biobío	Tirúa	1600
Choque	Esteban Yevilao	Mininco	Biobío	Tirúa	400
Cumillahue	Quidiqueo Huenupil	Volterra	Biobío	Tirúa	9000
Alaska	Ignacio Queipul (Temucuicui)	Mininco	La Araucanía	Ercilla	1927
Pidima, El Peumo y Los Maitenes	Antonio Panitrur Bajo (sector Lonco Mahuida), Ranquilco Nag, Ignacio Lemun, Juan Collio, Requem Pillan, Antonio Panitrur (sector Aguas Buenas)	Arauco	La Araucanía	Ercilla Collipulli	s/i
Parte del fundo Chiguaigue	Manuel Levio (Los Loloco), Jose Millalleo Levio (Cherquenco) Antonio Panitrur (Loncomahuida)	Arauco	La Araucanía	Ercilla	s/i
Santa Alicia (parte del fundo Chiguaigue)	Manuel Pillan (Montitui Mapu)	Mininco	La Araucanía	Ercilla	s/i
Parcela San Ramon	José Guiñon	Mininco	La Araucanía	Ercilla	s/i
Piedra Chancura	Domingo Imilqueo (Romolhueco); José Llanca Peñaipil (Nahuelve) y Osvaldo Mulato	Mininco	La Araucanía	Los Sauces	s/i
La Araucanía	Catrío Nancul (Huapitrio)	Mininco	La Araucanía	Collipulli	s/i
Parcela 6 San Jorge	Chain Lafkenche	Mininco	La Araucanía	Collipulli	30
Proyecto parcelación San Jorge	Chain Lafkenche	Simpson	La Araucanía	Collipulli	39
Parcela forestal	Catrío Ñankul	Simpson	La Araucanía	Collipulli	22
Curaco	Sucesión Galvarino Juan Aillo Varela	s/i	La Araucanía	Collipulli	420
Santo Domingo	Loncomahuida alto	Mininco	La Araucanía	Collipulli	350
Rucañanco	Antonio Paillacoí	Mininco	La Araucanía	Purén	1090

Predios	Comunidades	Empresa	Región	Comuna	Superficie (ha)
El Rincón	Juan Maril	Mininco	La Araucanía	Victoria	200
Chorrillos	Temulemu, Didaico y Pantano	Mininco	La Araucanía	Traiguén	s/i
El Ulmo	Domingo Trangol	Mininco	La Araucanía	Victoria	200
El Arco	Domingo Trangol	Mininco	La Araucanía	Victoria	200
Santa Rosa de Colpi	Didaico, Pantano y Temulemu	Mininco	La Araucanía	Traiguén	350
Santa Ana	Juan Maica	Mininco	La Araucanía	Traiguén	440
Pichicautín	Reñiko y Pellahuen	Mininco	La Araucanía	Lumaco	s/i
Pidenco	Pilimapu y Pichilincoyan	Mininco	La Araucanía	Lumaco	3000
Poluco	Manuel León Catrimil y Santiago León Catrimil (Tricauco)	Mininco	La Araucanía	Lumaco	s/i
Santa Elisa	Huinca Rucahue y Quiahue	Millalemu	La Araucanía	Galvarino	308
Santa Ana 1 y 2	Manuel Levin, José Aniñir, Cailla y Nahuelñir	Millalemu	La Araucanía	Galvarino	108
El Carmen	Nalcahue, Conoco Chico, Ñienoco y Llapeleo	Arauco	La Araucanía	Temuco	400
El Litre	Soto Mariqueo y Panhueco	Mininco	La Araucanía	Temuco	106
Roble Huacho	Manuel Huenchulaf y Juan Quintremil	Millalemu	La Araucanía	Temuco	500
El Porvenir	Agustín Chihuaicura	Mininco	La Araucanía	Cholchol	s/i
San Alberto	Juan Millanao y Juan Calluqueo	Mininco	La Araucanía	Nueva Imperial	s/i
Llafenco	Llafenco	Oregon	La Araucanía	Pucón	s/i
Predio Forestal Millalemu	Pelentaro y otras	Millalemu	La Araucanía	Vilcún	380
Los Arrayanes / Aguas Blancas	José Loncoli	Valdivia y Juan C. Duran	La Araucanía	Carahue	1000

Fuente: Seguel, 2001³³.

Estos conflictos han derivado en situaciones muy graves que evidencian los niveles de conflictividad en que se da la relación entre la

industria forestal y las comunidades indígenas en el territorio mapuche.

En primer lugar, se observa la criminalización de los comuneros y líderes que han ocupado predios en conflicto, a través de la tipificación de dichas conductas como delitos. Ello ha permitido iniciar procesos judiciales e imputar a las organizaciones indígenas, comunidades, miembros y líderes, la comisión de delitos específicos que han concluido con su encarcelamiento y denostación ante la opinión pública.

En este proceso de criminalización el Estado ha utilizado ciertos delitos comunes establecidos en el Código Penal para incriminar a los

33 Cuadro elaborado por Alfredo Seguel. Investigación titulada: *Algunos Casos PÚBLICOS identificados de conflictos y disputas de Tierras por Comunidades Mapuche con Empresas Forestales al año 2001 entre las regiones del Bío Bío y la Región de Los Lagos. Cuadro: Principales Conflictos en predios de Empresas Forestales en N°s*. Disponible en: www.mapuexpress.net/images/publications/24_9_2011_0_38_23_3.doc. Completado por la autora, sobre la base de información sistematizada por el historiador Martín Correa para el Observatorio Ciudadano (Correa et al., 2010).

mapuches, tales como: el incendio, la asociación ilícita, amenazas y el abigeato. Además, se han utilizado leyes de excepción, como es el caso de la ley antiterrorista o la ley de seguridad interior del Estado, lo que habilita a la judicatura para agravar las penas asignadas a los delitos comunes y suprimir garantías procesales (Yáñez *et al.*, 2008).

Uno de los casos más emblemáticos de criminalización de la protesta social indígena es el de los predios Poluco y Pidenco en disputa con Forestal Mininco, donde fue aplicada la ley antiterrorista en contra de cinco dirigentes mapuche y se les sentenció a cumplir una condena de 10 años y un día. Los condenados fueron Patricia Troncoso Robles, Juan Patricio Marileo Saravia, Florencio Jaime Marileo Saravia, Juan Ciriaco Millacheo Licán y José Huenchunao Mariñan. Otro caso emblemático, del que también es parte la misma empresa forestal, es el seguido contra los lonkos Aniceto Norin y Pascual Pichun, ambos autoridades tradicionales mapuche, y Patricia Troncoso Roble, por un incendio ocurrido en el predio forestal Nanchahue y San Gregorio, que concluyó con la imputación de amenazas de incendio de tipo terrorista al no probarse su participación en los hechos. Esta figura, sin embargo, permitió aplicarles la pena de privación de libertad de 5 años y un día (Mella, 2006; Yáñez *et al.*, 2008)³⁴. También

es digno de mencionar el caso del joven-niño Juan Luis Llanca, procesado por incendio terrorista en el predio El Ulmo, también de Forestal Mininco, formalizado el día 15 de enero de 2003 cuando tenía 17 años y, por tanto, ni siquiera alcanzaba la mayoría de edad (Correa *et al.*, 2010). Sin lugar a dudas el caso más dramático es el del también joven-niño Alex Lemun (17 años), baleado en el fundo Santa Alicia de Forestal Mininco, cuando junto a su comunidad (Montitui Mapu) efectuaban una ocupación simbólica de las tierras. El joven Lemun fue muerto con un impacto de bala disparado a muy corta distancia por el teniente de Carabineros Marcos Treuer, quien aún permanece en servicio activo en la institución (Correa *et al.*, 2010).

La mayoría de los conflictos entre las comunidades indígenas y las empresas forestales persisten y se han agravado a medida que se expande la industria y el Estado no salvaguarda los derechos indígenas. Sin embargo, uno de los casos emblemáticos en el que se rompió esta tendencia es el del predio Alaska, reivindicado por la comunidad Ignacio Queipul de Temucuicui y comprado por el Estado a Forestal Mininco en el año 2002 para su restitución a dicha comunidad. El predio, compuesto por 1.927 hectáreas fue adquirido en la suma de 1.348 millones de pesos. La propiedad había sido reivindicada por la comunidad ininterrumpidamente desde el proceso de radicación como tierras de propiedad ancestral. Lamentablemente eso no significa que se haya satisfecho la demanda territorial de dicha comunidad, ya que se mantiene la disputa con agricultores particulares por tierras que, al igual que el predio Alaska, también le fueron usurpadas. Por tanto, y a pesar de que excede el ámbito de análisis de este informe, debe quedar consignado que la Comunidad Ignacio Queipul de Temucuicui no ha logrado la restitución de su territorio ancestral y continúa siendo víctima de un proceso de criminalización sin precedentes, que persiste a través de la presencia permanente de fuerzas policiales en su territorio, constantes allanamientos y encarcelamiento de sus dirigentes (Correa *et al.*, 2010). Otro caso emblemático de restitución de tierras en conflicto es Santa Rosa de Colpi y predios aledaños, que acaba de ser entregado por el Estado a las comunidades de Temulemu, El Pantano y Didaico. Después de largos años de sufrimiento, negación de derechos y criminalización, los lonkos Aniceto Norin y Pascual Pichun acaban de lograr la devolución de sus tierras ancestrales. El Estado compró 2.554 hectáreas que constituyen el

34 Los casos reseñados fueron presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Petición 619/03 y Petición 429/05. La que les otorgó admisibilidad según consta en los informes respectivos 89/06 y 32/07. La Comisión Interamericana de Derecho Humanos presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se encuentran en tramitación ante esa instancia. Según consta en el informe correspondiente, la Comisión se ha formado la convicción de que el caso constituye violación de derechos humanos consagrados en la Convención Americana en perjuicio de Segundo Aniceto Norín Catrimán, Pascual Huentequero Pichún Paillalao, Florencio Jaime Marileo Saravia, José Huenchunao Mariñán, Juan Patricio Marileo Saravia, Juan Ciriaco Millacheo Licán, Patricia Roxana Troncoso Robles y Víctor Manuel Ancalaf Llaupe - Lonkos, dirigentes y activistas del pueblo indígena Mapuche - debido a su procesamiento y condena por delitos denominados terroristas, en aplicación de una normativa penal contraria al principio de legalidad, con una serie de irregularidades que afectaron el debido proceso y tomando en consideración su origen étnico de manera injustificada y discriminatoria. Todo esto en un contexto de aplicación selectiva de la legislación antiterrorista en perjuicio de miembros del pueblo indígena Mapuche en Chile.

fundo "Santa Rosa de Colpi" y otros reivindicados por comunidades indígenas aledañas a dichos predios, en la comuna de Traiguén, pagando la exorbitante suma de 3.576 millones de pesos a Forestal Mininco. La paradoja, de lo que en otro escenario podría ser "una buena práctica", es que el predio Santa Rosa de Colpi constituye el único predio usurpado que contaba con una sentencia favorable a los indígenas por parte de los Juzgados de Indios, instancia que ordenó en el año 1953 la restitución de estas tierras a las comunidades demandantes y que jamás fue cumplida (Correa *et al.*, 2005). Lo que se observa, entonces, es el aval estatal a situaciones de persistente violación al "estado de derecho" y la exacerbación del lucro privado a costa del patrimonio fiscal.

Conflictos ambientales

Las plantaciones han rodeado las comunidades mapuche, impactando no solo su paisaje, sino también su flora y fauna y la calidad de las tierras, afectando además los cursos del agua, la mayoría de las cuales se han secado. Estas plantaciones han generado además graves impactos económicos y sociales, al dañar las formas de relación con la tierra, propias de la cultura mapuche. Como consecuencia de lo anterior, muchos mapuche han debido dejar sus comunidades para buscar empleo en los centros urbanos (Yáñez, *et al.*, 2008).

Si bien son múltiples los impactos ambientales que genera la industria forestal en los territorios indígenas, destacan la contaminación por uso de pesticida, la deforestación como consecuencia de malas prácticas de cosecha, en especial la modalidad de tala rasa y el desecamiento de fuentes de agua como consecuencia directa del impacto generado por el monocultivo de pino radiata y eucalipto, especies que requieren grandes volúmenes de agua para su crecimiento, y dañan los suelos.

Así lo constató el año 2011 el Banco Mundial, en un informe relativo a la situación de los recursos hídricos en Chile, donde se consigna textualmente lo siguiente:

"Sector forestal. Existen numerosos procesos industriales ligados a este sector de la economía que pueden afectar la calidad de las aguas, tales como la pérdida de la capacidad de mejoramiento natural de las aguas, al reemplazar la vegetación nativa por plantaciones exóticas en la ribera de los ríos; drenaje de los suelos para aumentar la cobertura fores-

tal (Ley de fomento N° 18.450); aumento del transporte de sedimentos durante la cosecha; acidificación de los suelos con la consecuente liberación de nutrientes y metales; y aplicación de compuestos fitosanitarios y para combatir incendios forestales" (Informe Banco Mundial, 2011).

Un caso que evidencia el impacto ambiental de las plantaciones forestales y, consecuentemente, el modo en que afecta al sistema de vida y costumbre indígenas, es el que involucró a la machi Francisca Linconao de la comunidad Pedro Lincoao, quien interpuso un recurso de protección contra la Sociedad Palermo Limitada por corte ilegal de árboles y arbustos nativos en tierras colindantes a su comunidad y aledañas a tres manantiales de uso ancestral de la comunidad³⁵.

Forestal Palermo introdujo plantación de especies exóticas, que reemplazan bosque nativo en tierras colindantes con comunidades indígenas. Como consecuencia de ello se destruyó el bosque ancestral y se contaminaron aguas vitales para el abastecimiento de la comunidad. La afectación de manantiales implicó la destrucción de sitios sagrados "*Menokos*". Además, se extinguieron yerbas medicinales que la machi utilizaba en sus prácticas medicinales. El recurso se fundó en los artículos 5 N° 1 de la Ley de Bosques, 13 y 14 del Convenio 169, el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República y artículo 2 letra LI) de la Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente de 1993.

Por su parte, la empresa Forestal Palermo Ltda. sostuvo que la tala del bosque no sería ilegal, pues el predio tiene aptitud forestal. Cuestionaron la aplicación en el caso del art. 5 de Ley de Bosques que impide la tala de bosque en las inmediaciones de las fuentes de agua, pues en su opinión en el predio no había manantiales, sino acumulaciones esporádicas de aguas lluvias. Además, argumentaron que cuenta con permisos y planes de manejo necesarios para efectuar la extracción. Finalmente, expusieron que la plantación con especies exóticas estaba autorizada.

En el caso de CONADI, esta se pronunció a favor de la comunidad. En el informe pericial evacuado por el organismo se determinó, desde una perspectiva antropológica, el sig-

35 Francisca Linconao con Forestal Palermo, causa rol N° 1773 – 2008, Corte Apelaciones de Temuco.

nificado de "menoko": "Espacio de tipo cultural identificado por la comunidad local y revestido de diversos significados religiosos y ceremoniales. Presencia de "Newen" (fuerza o energía) y "Ngen" (espíritu tutelar) que mantiene y fortalece el resto de los pozos cercanos. Directa relación con rol etnoterapéutico de la machi, pues de estos lugares obtienen sus "Lawen" o plantas medicinales.

La Dirección Regional de Aguas de la Araucanía también se pronunció sobre la afectación de las aguas, informando que se trataría de manantiales y no de acumulación de aguas lluvias. La CONAF, a su turno, informó que no existe plan de manejo aprobado para la tala de bosque nativo.

La Corte de Apelaciones de Temuco acogió el recurso. Estimó que en el caso se ha afectado el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Y que se afectó a su vez la integridad física y psíquica de la comunidad, su calidad de vida, su sistema de salud y su cultura. Se ha cometido por tanto un acto ilícito, vulnerador de la Ley de Bosque, que impone la obligación de abstenerse de realizar tala dentro del perímetro que puede afectar las fuentes de agua (manantiales) y se ha omitido el plan de manejo aprobado para realizar actividades forestales.

En el razonamiento de la Corte de Apelaciones se optó por un concepto amplio de medio ambiente, a saber:

Concepto amplio de medio ambiente: *Conjunto de relaciones y no de elementos, el cual comprende y no sólo envuelve al hombre, abarcando elementos naturales y culturales o artificiales por igual. Concepto de carácter antropomórfico. Sin un medio ambiente adecuado, resulta ilusorio que el hombre sea digno en libertad e igualdad y pueda disfrutar el pleno goce y ejercicio de sus derechos*³⁶.

Asimismo, se adhirió al concepto de bloque de constitucionalidad que permite incorporar en el derecho interno los principios y reglas que emanan de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Sobre este punto el tribunal sostiene: "El que un tratado esté o no vigente no impide usarlo interpretativa o argu-

*mentativamente. En particular cuando constituyen los cogens: Principios imperativos de derecho internacional*³⁷.

En esta línea de argumentación fue consignado que Chile ha suscrito más de 20 tratados que permiten delimitar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En particular, destacan la aplicación en el caso en análisis del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, que reconoce la estrecha relación entre comunidades indígenas con los recursos biológicos³⁸.

En esta misma perspectiva, la Corte pondera que de la legislación nacional también se desprenden los mismos principios que emanan de la legislación internacional: Protección del bosque nativo; Concepto amplio de medio ambiente, Ley 19.300; Deber de proteger la cultura indígena y la relación de ésta con el medio ambiente, Ley 19.253³⁹, artículo 4 N° 1, 5 y 13 del Convenio 169 de la OIT.

Incorpora, además, un enfoque de salud intercultural. Reconociendo el Deber de respetar, reconocer y proteger los sistemas de salud de las culturas indígenas. Junto con hacer hincapié en que UNESCO promueve el respeto de la Medicina tradicional indígena como parte del patrimonio cultural intangible de la humanidad⁴⁰.

Reflexiones finales. La perspectiva de derecho y algunas directrices a partir de propuestas alternativas al modelo forestal chileno

Como ha quedado expresado en el estudio de casos reseñados en el acápite precedente, Chile ha suscrito una multiplicidad de tratados internacionales donde se establece un estatuto de derechos para la protección de las comunidades indígenas y sus miembros, los cuales, según ha quedado demostrado a lo largo de este informe, han sido vulnerados por el Estado y las empresas forestales.

En efecto, la situación de criminalización de la protesta social mapuche ha derivado en

36 Considerando quinto, Francisca Linconao con Forestal Palermo, causa rol N° 1773 – 2008, Corte Apelaciones de Temuco.

37 Considerando sexto, Francisca Linconao con Forestal Palermo, causa rol N° 1773 – 2008, Corte Apelaciones de Temuco.

38 Art. 8 letra j), Convenio sobre Diversidad Biológica.

39 Art. 1 inc. 3, Ley 19.253 de 1993.

40 Considerando séptimo, Francisca Linconao con Forestal Palermo, causa rol N° 1773 – 2008, Corte Apelaciones de Temuco.

la vulneración de derechos civiles y políticos reconocidos en los principales instrumentos de derechos humanos, específicamente en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos. El Estado a través de la estrategia de criminalizar a los dirigentes indígenas, ha vulnerado sistemáticamente el derecho fundamental al debido proceso. También ha sido vulnerado impunemente el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de los comuneros indígenas (ancianos, adultos, mujeres y niños) en las acciones represivas desplegadas por las fuerzas policiales en las comunidades para el desalojo de predios o en el marco de allanamientos efectuados para recabar evidencia incriminatoria contra los líderes indígenas.

En la relación Estado, empresas forestales y pueblos indígenas, han sido proscritos los derechos indígenas: tales como el derecho indígena a establecer sus prioridades en materia de desarrollo⁴¹; el derecho a ejercer control sobre sus territorios y los recursos necesarios para asegurar su existencia colectiva, acorde a su propio proyecto civilizatorio⁴²; el derecho a mantener su cultura y consecuentemente su sistema de vida y costumbre⁴³; el derecho de consulta y participación en la toma de decisiones de aquellos asuntos que le afectan directamente⁴⁴; el derecho a participar de los beneficios de las explotaciones que se ejecuten en sus territorios ancestrales⁴⁵; el derecho a la propiedad y posesión de sus tierras⁴⁶; el derecho a la integridad del hábitat que conforma sus territorios⁴⁷.

Tampoco se han cautelado los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, pues la evidencia nos muestra las condiciones de empobrecimiento que viven las comunidades indígenas aledañas a las plantaciones forestales. En los hechos se observan: violaciones al derecho a la vida y salud generadas como consecuencia de la contaminación de las aguas y los suelos por el uso masivo de pesticidas; al derecho al trabajo, como consecuencia de la imposibilidad de mantener las economías indígenas asfixiadas por las plantaciones forestales; y, finalmente,

el derecho a la vivienda, amenazado por las malas condiciones ambientales y los riesgos permanentes de incendios forestales.

La situación descrita es insostenible y exige un cambio radical en la relación entre estos actores, que se sustente en el pleno respeto de los derechos humanos. En ese marco jurídico, la pregunta que cabe a continuación es si un enfoque de derechos indígenas es compatible con el actual modelo forestal, y al parecer la única conclusión acertada es la negativa. La respuesta, sin embargo, no se construye en el plano teórico, sino en el efectivo ejercicio del derecho indígena a autodeterminar el modelo de desarrollo que quieren en su territorio y que es compatible con su sistema de vida y costumbres.

No obstante, si bien estimamos que la evaluación del modelo forestal chileno y de cualquier otra actividad productiva en los territorios indígenas corresponde a estos últimos y no a los autores de este informe, nos permitiremos cerrar esta reflexión con algunas sugerencias que permitan ponderar modelos más sostenibles que el que hoy día ha impuesto el Estado de Chile y las grandes empresas forestales.

Nos referimos a la propuesta europea de silvicultura, que se estructura en torno al paradigma "Silvicultura cercana a lo natural (SCN)". Sobre este modelo nos ilustran Jan Bannister y Patrick Pyttel⁴⁸, quienes observan que el mismo es susceptible de aplicarse en Chile para resolver al menos los grandes problemas ambientales que plantea el monocultivo. En síntesis, los ejes de la SCN son la generación de plantaciones mixtas y la recuperación del bosque nativo degradado para transformarlo en bosque productivo (Bannister *et al.*, s/f).

El Colegio de Ingenieros Forestales A.G., en conjunto con diversas instituciones ligadas al sector forestal, está ejecutando un proyecto denominado "Propuestas para la formulación de una Política Forestal (PFN) para Chile", el que cuenta con financiamiento de la FAO. Esta iniciativa lamentablemente sigue, en lo fundamental, el modelo imperante y no innova en recoger otras directrices distintas al monocultivo. Y lo peor es que omite el derecho de participación indígena.

41 Artículo 7, Convenio 169 de la OIT.

42 Artículo 1 inciso 2, PDCP y PDESC.

43 Artículo 27, PDCP.

44 Artículo 6, Convenio 169 de la OIT.

45 Artículo 15, Convenio 169 de la OIT.

46 Artículo 14, Convenio 169 de la OIT.

47 Artículos 13 y 4 del Convenio 169 de la OIT.

48 Miembros del Capítulo Internacional de la Asociación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo.

Coincidimos que es necesario revisar la política forestal chilena y estamos ciertos que se requiere una que sea definida con la participación directa de los pueblos indígenas y que sea sostenible ambiental y socialmente.

Para su diseño se requiere proceder con un enfoque de derechos, lo que solo es posible si se asegura la efectiva participación de los pueblos indígenas, cuyo territorio está comprometido.

EL CASO DE LA COMUNA DE LUMACO

La expansión de las plantaciones forestales en la comuna de Lumaco permite distinguir claramente tres fases:

La primera de ellas corresponde al proceso de Reforma Agraria (1964-1973) y constituye una etapa previa al desarrollo de la industria forestal. Esta fase está determinada por el desarrollo de una política pública que impulsa la reforestación con especies exóticas para hacer frente a la erosión y la degradación de los suelos. Siendo importante señalar que en Lumaco la erosión provenía de la deforestación y sobreexplotación del minifundio, en una zona de suelo de baja calidad agrícola.

La política de reforestación estuvo a cargo de la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), entidades que incentivaron políticas forestales dentro de los asentamientos de reforma agraria, incluyendo aquellos que fueron constituidos por comunidades mapuche y que se asentaron en tierras reivindicadas y recuperadas por los mapuche.

La segunda fase corresponde a la contrarreforma agraria y está determinada por la expulsión de los mapuche de las tierras asignadas durante el proceso de Reforma Agraria y el remate de las tierras reforestadas. Esta fase da inicio a un nuevo proceso que consiste en permitir, por medio de remates efectuados por el Estado, que empresas privadas accedan a las tierras reforestadas durante la Reforma Agraria. Este proceso, en lo que refiere a la expansión forestal, marca el inicio de la industria forestal en el sur del país. Los remates se efectuaron por medio de la Corporación Nacional Forestal, y en el caso de Lumaco, acom-

pañados de un fuerte proceso de represión ampliamente documentado en el informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación y en diversas publicaciones (Correa *et al.*, 2003; Correa *et al.* 2010).

La tercera fase corresponde propiamente a la expansión de la industria forestal. El gobierno militar generó las condiciones políticas e institucionales para el desarrollo de la industria forestal y su expansión en el territorio mapuche, por medio de ajustes estructurales a la legislación forestal, específicamente al DL 701, que establece incentivos tributarios y subvenciones destinadas a subsidiar las plantaciones de especies de rápido crecimiento.

Esta tercera fase, marcada por la expansión de este modelo basado en el monocultivo, repone los conflictos ambientales que la política de reforestación estaba llamada a resolver. Por lo que en la actualidad se ha intensificado la degradación de suelos como consecuencia de la acidificación de la tierra y contaminación con pesticidas. A ello se suma el impacto de las plantaciones forestales en el desecamiento de las fuentes de agua, lo que ha generado una situación de sequía sin precedentes en la zona.

La expansión forestal, ya lo hemos señalado, no solo ha derivado en impactos ambientales, sino también en graves impactos sociales y culturales, entre los que destacan la monopolización de tierras y el desplazamiento de población. De estos impactos da cuenta cabalmente la realidad de Lumaco, los que serán analizados pormenorizadamente a continuación:

Mapa N° 2



Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Lumaco (agua de luma) es una de las 31 comunas de la Región de La Araucanía; ubicada entre el valle central del país y la cordillera de Nahuelbuta. De acuerdo a la denominación territorial mapuche, es parte del territorio “Nagche” (hombres de las tierras bajas [los valles]). En las últimas décadas la comuna ha sido visibilizada por las acciones que sus comunidades hacen para recuperar sus tierras ancestrales, hoy en mano de las empresas forestales, y por la carencia de agua que tienen que enfrentar las familias y comunidades como consecuencia del desecamiento de las fuentes de agua, a raíz de la expansión forestal y el reemplazo del bosque nativo.

Según el Censo de Población y Viviendas del 2002⁴⁹, la población de Lumaco es de 11.405

habitantes. De estos, 7.273 viven en las zonas rurales.

En esta comuna las zonas urbanas –Lumaco y Capitán Pastene– son pueblos cuya composición demográfica evidencia la presencia de un grupo social minoritario vinculado a la colonización y otro de presencia ancestral, que viven una constante de conflicto y confrontación, donde los pueblos indígenas, grupo mayoritario de la población, sufren la exclusión social, la discriminación cultural y la precariedad económica.

El análisis de los antecedentes censales 2002, comparado con el Censo de 1992, muestra que en la comuna la población ha disminuido en un 7%. Siendo las mujeres las que más disminuyeron, quienes han optado por abandonar sus localidades de origen para acceder a trabajos remunerados, asumiendo labores de empleadas domésticas en áreas urbanas.

49 Los datos corresponden al Censo de Población y Vivienda del año 2002, ya que a la fecha de elaboración de este documento de trabajo aún no han sido procesados y publicados los resultados del Censo 2012.

Cuadro 7

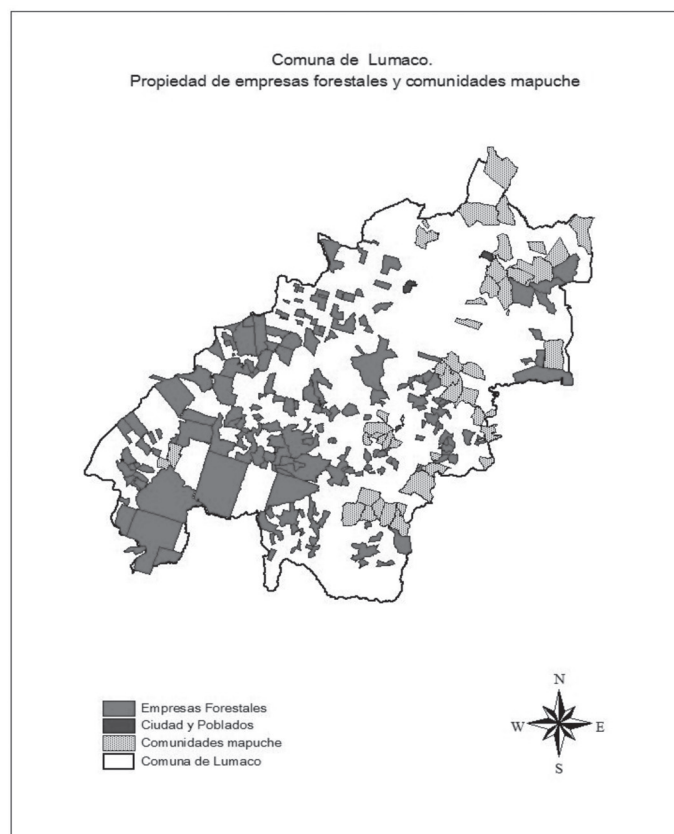
Situación laboral semana previa	Sexo del encuestado		
	Hombre	Mujer	Total
Trabajando por ingreso	2.321	489	2.810
Sin trabajar, pero tiene empleo	81	23	104
Buscando trabajo, habiendo trabajado antes	273	43	316
Trabajando para un familiar sin pago en dinero	150	22	172
Buscando trabajo por primera vez	64	29	93
En quehaceres de su hogar	590	2.456	3.046
Estudiando	252	227	479
Jubilado o rentista	410	260	670
Incapacitado permanente para trabajar	73	42	115
Otra situación	189	65	254
Total	4.403	3.656	8.059

Fuente: Censo 2002. Procesamiento propio.

La desproporción en relación a la propiedad, es evidente. El 26% del total de la superficie comunal, corresponde a propiedad de empresas forestales (Mininco, Arauco y Millale-

mu) y solo el 10% a comunidades mapuche (según datos Títulos de Merced [TM]); considerando que la población mapuche llega al 70% de la población rural.

Mapa N° 3. Propiedad forestal, comunidades indígenas y especies exóticas



Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Efectos en el hábitat indígena y los recursos hídricos

Las plantaciones forestales hoy en día han provocado una serie de efectos y cambios en el hábitat indígena y, consecuentemente, respecto de la convivencia de las familias mapuche con el medio.

Como ya ha sido reiterado, el principal impacto se ha generado sobre la disponibilidad de recursos hídricos. Las plantaciones han provocado el desecamiento de las vertientes y la carencia de agua para consumo se ha hecho cada vez más evidente, transformándose en un problema para la población y, en particular, para las comunidades mapuche.

Los impactos han sido de tal envergadura que han alertado a las autoridades locales sobre la necesidad de enfrentar esta problemática y darle una solución preventiva de los graves daños generados por la industria forestal en la disponibilidad de agua. El alcalde de Lumaco así lo ha planteado, y de ello da cuenta la siguiente entrevista radial:

“El alcalde de Lumaco, Luis Painequeo, aseguró que no basta decretar zona de emergencia en La Araucanía si no se profundiza en el verdadero daño que producen las empresas forestales en el territorio.

Un 75% del total de la superficie de la comuna de Lumaco tiene plantaciones de pino y eucaliptos, pertenecientes a empresas forestales, estos árboles exóticos serían, según el alcalde de la comuna, Manuel Painiqueo, los mayores culpables de la sequía que afecta a la zona y que ha perjudicado a más de mil familias de esa zona.

EL edil señaló que si bien declarar zona de emergencia hídrica es un avance en lo que respecta a recursos desde el gobierno central, las autoridades deberían profundizar en las verdaderas razones de esta sequía que afecta a la región hace varios años...” . Fuente: Radio Bío Bío.

El alcalde Painiqueo señaló que la condición en Lumaco es crítica. Se ha tratado de paliar los efectos de la sequía con camiones aljibe proporcionados por la Oficina Nacional de Emergencia...” . Fuente: Radio Bío Bío.

Estudios demuestran que las plantaciones de pinos y eucaliptos requieren de mucha agua para su crecimiento, lo queda comprobado con las evidencias de impactos ambientales que hoy se visibilizan en la comuna de Lumaco.

Las evidencias están en los testimonios de vida, en imágenes y en la toponimia de los lugares tradicionales en donde había agua de vertientes y ahora ya no las hay. Siendo algunos ejemplos:

Pantano: Ya no es pantano.

Pitraco (lugar de agua y pitra): Ya no hay agua ni pitra.

Huillinco (lugar de agua y huillin): Ya no hay agua ni huillin.

Boyeco (agua y canelo): Ya no hay agua ni canelo.

Lumaco (agua y luma). Ya no hay agua ni luma.

“... Esto viene desde hace más o menos 20 años, hay lugares donde habían vertientes y ya no existen porque se secaron. Ahora hay que recibir el agua que proporcionan los camiones aljibes enviados por la municipalidad, a partir del mes de diciembre. Ya no hay pasto para los animales, bajó la producción, no crecen los sembrados ni la hortaliza (papa, cebolla, ají, etc.), y todo por la falta de agua...”; se señala en un testimonio del Video Documental Agua de Luma, realizado por Medialsur, Cooperativa de Comunicación.

La poca agua que va quedando ya no fluye limpia. Las fumigaciones de las plantaciones forestales y el derrame de químicos para el control de plagas, trabajo que se realiza con aviones fumigadores que han terminado por contaminar el agua, afectando de esta manera las aguas para el consumo humano y para abrevamiento de los animales y, asimismo, ha dañado la flora y fauna de la zona.

Desplazamiento de la población

El avance de las plantaciones forestales y el cambio en los sistemas productivos tradicionales ha provocado un desplazamiento en la población indígena proveniente de comunidades rurales hacia los centros urbanos (Temuco, Concepción y Santiago), lo que ha impactado en la estructura familiar mapuche.

Estos impactos se manifiestan de dos formas: intracomunitarios, con familias mapuche que han sido reducidas a pequeños espacios y porciones de tierras que mínimamente permiten instalar una casa habitación, desapareciendo la estructura comunitaria que es reemplazada por villorrios y/o asentamientos indígenas en las márgenes de los predios forestales; y extracomunitarios, es decir, un proceso migratorio hacia ciudades más grandes, donde los mapuche venden su fuerza de trabajo ejerciendo

labores de asalariado, y servicios domésticos en el caso de las mujeres. Cabe señalar que, en términos de género, son las mujeres las que primero migran, y en mayor cantidad.

Esta dinámica de movilidad produce además un envejecimiento de la población rural mapuche.

Pérdida de territorio

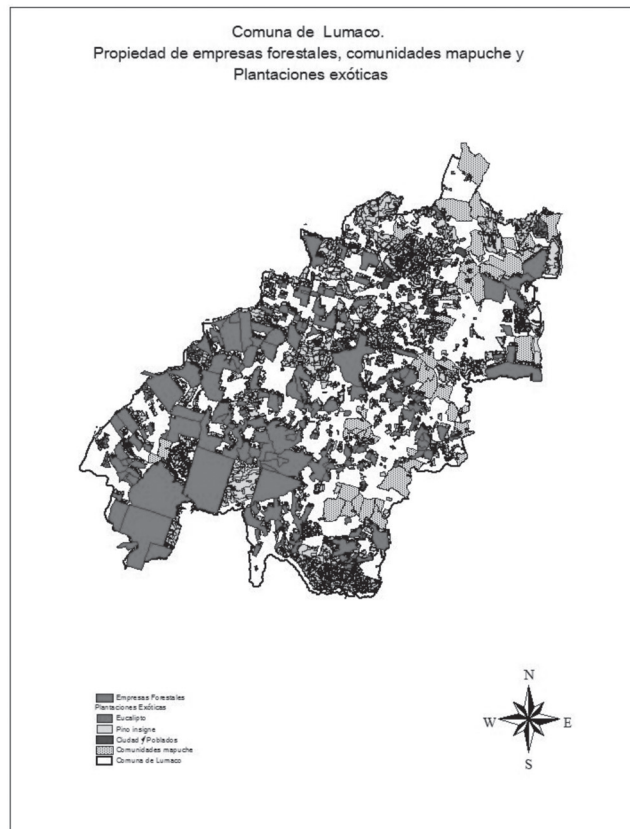
Las empresas forestales han utilizado diversos mecanismos para acceder a tierras y plantar pinos y eucaliptos en el territorio mapuche: compra de tierras no indígenas, arriendo de tierras y/o compra del vuelo forestal. Bajo estas distintas modalidades la industria forestal busca el control territorial. Evidencia de ello es que hoy en día las empresas forestales son propietarias de 31.539,85 hectáreas, es decir, del 26% del total de superficie de la comuna de Lumaco.

Sin embargo, su capacidad de expansión se encuentra constreñida por la imposibilidad de comprar las tierras indígenas, cuya enajenación como medida de protección está prohibida por la Ley Indígena (artículo 13, Ley

19.253, sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas).

En la medida que las empresas forestales ya no pueden continuar con el proceso de incorporación de tierras por la vía de la compra, estas han implementado otros mecanismos para acceder a tierras y asegurar las plantaciones. La forma de acceso es por la vía de impulsar que las propias comunidades planten especies exóticas de pinos y eucaliptos en sus tierras, regalando plantas y haciendo alianza con instituciones pública para acceder a los programas del Estado que subsidian a pequeños agricultores para realizar plantaciones en sus predios (INDAP, CONAF). Las empresas realizan los trámites para que los pequeños propietarios accedan a los subsidios, de esta manera hay una acción forzada para que las comunidades reemplacen su forma de producción tradicional, adopten el modelo forestal y, lo que es más grave, para que accedan a un mercado que es controlado por la industria. Por lo que esta controla la demanda, pues al hacer los trámites de subsidio, condiciona la venta de la plantación y fija los precios de compra.

Mapa N° 4. Plantaciones forestales y comunidades

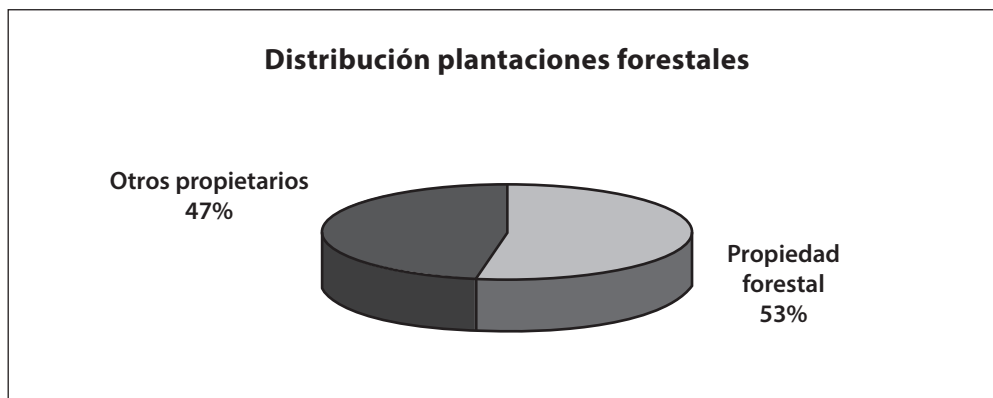


Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Como se puede apreciar en el gráfico presentado a continuación, del total de plantaciones forestales en la comuna, el 53% corresponde a las realizadas en suelos de propiedad de las empresas forestales y el 47% pertenece a otros

propietarios, entre pequeños campesinos y mapuche. Ello habla de una clara reconversión productiva de los pequeños campesinos mapuche y no mapuche al modelo forestal.

Gráfico N° 1



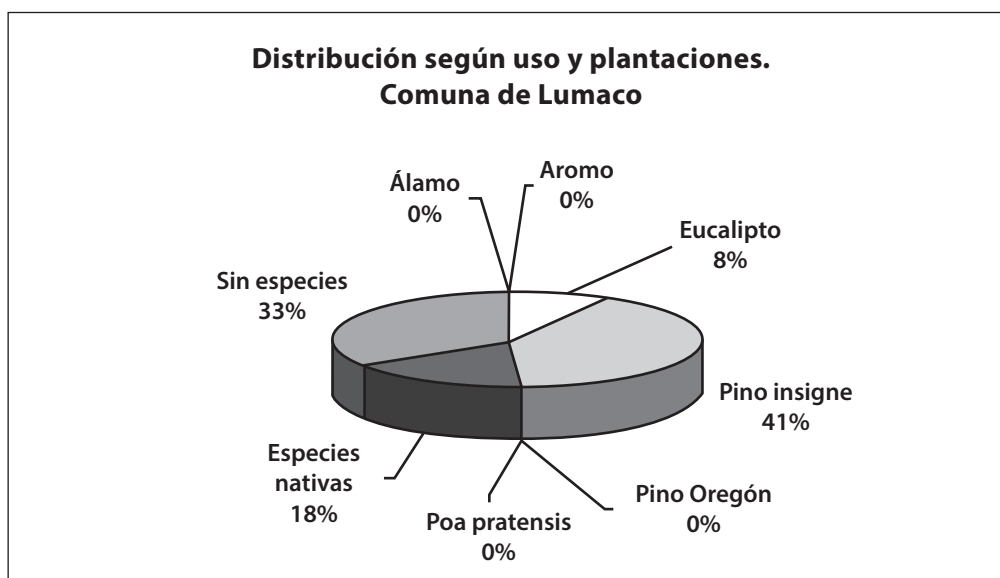
Fuente: Catastro de bosque nativo.
Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Reemplazo del bosque nativo y disminución de tierras para agricultura

De acuerdo a los datos proporcionados por el Catastro de bosque nativo, solo un 33% de los suelos corresponden a estaciones definidas sin especies, por lo que se puede concluir que estos suelos son los únicos disponibles

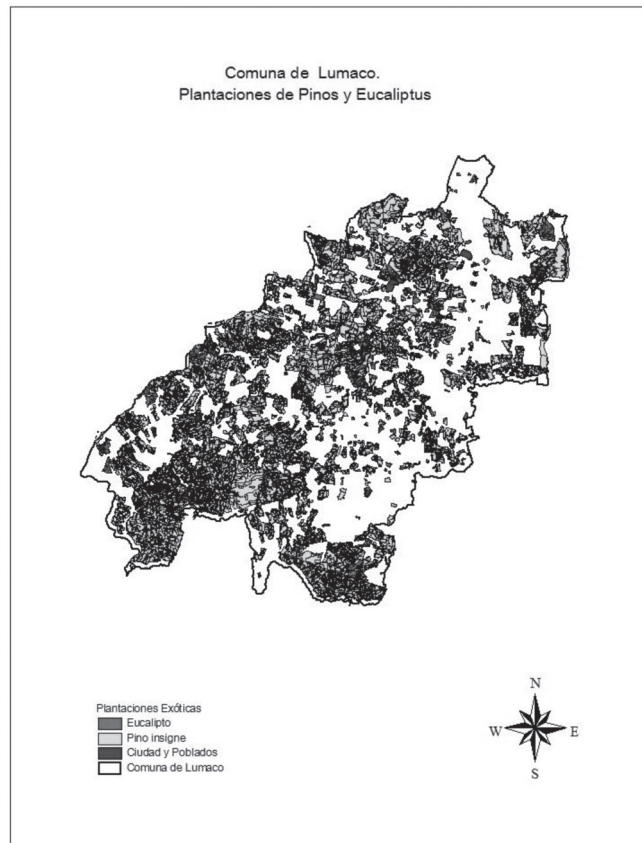
para el desarrollo de la economía de subsistencia mapuche, basada fundamentalmente en la crianza de animales domésticos, ganadería, agricultura a pequeña escala y cultivo de hortalizas.

Gráfico N° 2



Fuente: Catastro de bosque nativo.
Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Mapa N° 5



Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

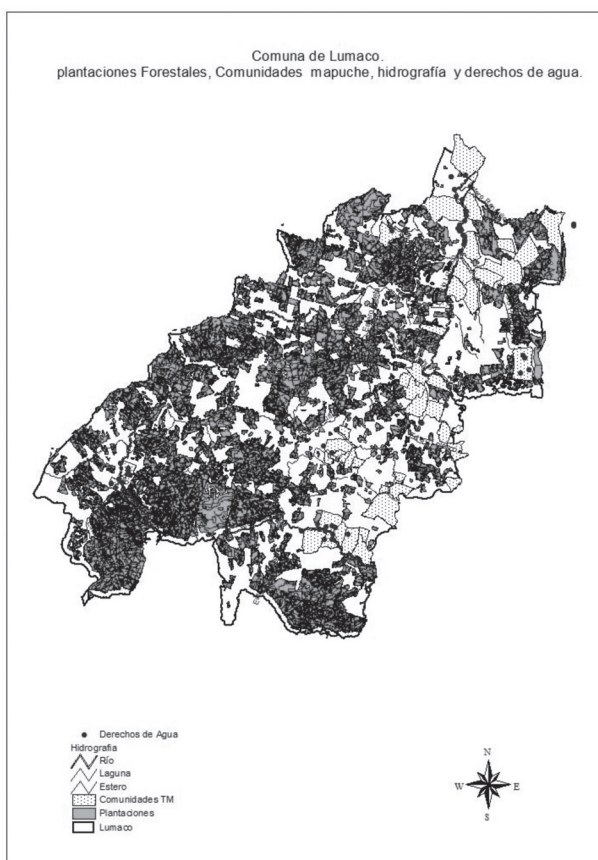
Hoy en día, tal como se mencionaba al principio, más del 50% de los suelos de la comuna de Lumaco se encuentran con plantaciones forestales de especies exóticas (fundamentalmente pinos y eucaliptos).

Daños y deterioros de carreteras y caminos

Si bien en el último tiempo se ha mejorado la red vial en la comuna de Lumaco, lamentablemente esta no ha sido para facilitar la accesibilidad y comunicación de las familias y comunidades mapuche de la comuna de

Lumaco, sino por el contrario. En el momento de cosecha y explotación de madera, los pesados camiones transitan por los caminos rurales y las calles asfaltadas; y sin pasar mucho tiempo, estas se van deteriorando y provocando grandes cavidades en la ruta que elevan el nivel de riesgo para tránsito de vehículos menores y carretas que son utilizadas por las familias mapuche. De esta manera, en el invierno es prácticamente imposible transitar y, finalmente, las comunidades y familias de las zonas rurales quedan aisladas.

Mapa N° 6. Aguas, plantaciones forestales y comunidades mapuche



Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Conclusión

De lo expuesto se concluye que las plantaciones forestales producen grandes cambios en el hábitat de las comunidades mapuche de Lumaco, haciendo presión sobre la disponibilidad de las tierras y modificando los espacios territoriales y la relaciones socioespaciales de las comunidades mapuche, por lo que podemos afirmar que el modelo forestal es un proceso invasivo en la sociedad mapuche.

En síntesis, la industria forestal termina por colonizar el territorio y obligar a las comunidades mapuche y pequeños propietarios a abandonar su sistema de vida y costumbre para forzarlos a generar microemprendimientos forestales o trabajar como empleados asalariados de la industria forestal.

La industria, por su parte, no se hace responsable de los impactos. El Estado no asume su

obligación de fiscalizar el desempeño responsable de la industria y, por el contrario, regula al sector por la vía de otorgar subsidios que aseguren la rentabilidad económica del sector.

En efecto, estos subsidios no solo apuntan a fomentar las plantaciones, sino también se hacen cargo de la mitigación de los efectos liberando a la industria. De esta forma se disminuyen los impactos de la sequía por medio de la distribución de aguas en camiones aljibes, implementación y reparación de caminos, todos con fondos públicos. Las empresas, por su parte, tributan en la casa matriz y no en las comunas donde realizan sus faenas productivas, por lo tanto, no contribuyen con recursos algunos para mitigar impactos, y tampoco proveen al desarrollo local, y en esto Lumaco constituye un caso paradigmático al efecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AYLWIN, José, Pedro MARIMAN, Matías MEZA LOPEHANDIA y Nancy YÁÑEZ, *Manual de Derechos Indígenas: Los Pueblos Indígenas ante el Derecho*. LOM Editores, en imprenta.
- BANCO MUNDIAL, *Chile: diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*. Documento N° 63392, 2011. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=2721342&menuPK=64187510&searchMenuPK=2823925&theSitePK=2721342&entityID=000020953_20110721091658&searchMenuPK=2823925&theSitePK=2721342 [Consulta: 30 de enero de 2012].
- BANNISTER, Jan y Patrick PYTTEL, *Silvicultura cercana a lo natural (SCN). ¿Una visión para el sector forestal chileno?*. Reviste Bosque Nativo N° 46, Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo.
- CASA DE LA MUJER MAPUCHE et al. eds., *Pueblo mapuche: Desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*. Concepción, Ediciones Escaparate, 2000.
- CONAF/CONAMA, *Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile*. Universidad Austral de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Temuco, 1997. Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-bosque-nativo/archivos-pdf/Catastro.pdf [Consultada: 8 de junio de 2012].
- COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO, *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*, 2003, disponible en <http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/indice.html> [Consulta: 10 de julio de 2011].
- CORREA, Martín, Raúl MOLINA y Nancy YÁÑEZ, *La reforma agraria y las tierras mapuches*, en Cultura, sociedad e historia contemporánea (Revista del doctorado en estudios de las sociedades latinoamericanas), Santiago: Editorial LOM, 2002.
- CORREA, Martín y Eduardo Mella, *Las Tierras Mapuche de Malleco: Las razones del Illkun (enojo)*. Santiago, Editorial LOM, 2010.
- El Ciudadano, *Alerta: Superficie y calidad del bosque nativo disminuye en Chile*, 2011. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2011/09/08/40569/alerta-superficie-y-calidad-del-bosque-nativo-disminuye-en-chile/> [Consulta: 23 de abril de 2012].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), *Censo agropecuario y Forestal*, 2007. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_agropecuarios/censo_agropecuario_07_comunas.php [Consulta: 8 de junio de 2012].
- INSITUTO FORESTAL (INFOR), *El Sector Forestal Chileno*, 2011.
- FRÈNE, Cristián y Mariela NÚÑEZ, *Hacia un nuevo modelo forestal en Chile*, Revista Bosque Nativo N° 47, AIFBN. Disponible en: http://revista.bosquenativo.cl/volumenes/47/2_opinion.htm, 2001 [Consulta, 12 de junio de 2012].
- LIBERONA, Flavia, *Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas*. Disponible en: http://www.terram.cl/images/storiesencuentro-guardaparques_punta-tralca-5-8-dic-2011.pdf, 2011 [Consulta: 30 enero de 2012]
- MELLA, Eduardo. *Los Mapuche ante la Justicia*, LOM, 2007.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2009*. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/> [Consulta: 8 de junio de 2012].
- PROGRAMA DE DERECHOS INDIGENAS, *Informe del Programa de Derechos Indígenas*, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, LOM, 2003.

SEGUEL, Alfredo. "Algunos Casos PÚBLICOS identificados de conflictos y disputas de Tierras por comunidades Mapuche con Empresas Forestales al año 2001 entre las regiones del Bío Bío y la Región de Los Lagos". Cuadro: "Principales Conflictos en predios de Empresas Forestales en N°s". Disponible en: http://www.mapuexpress.net/images/publications/24_9_2011_0_38_23_3.doc [Consulta: 8 de junio de 2012].

UNDA, Alfredo y Alejandro STUARDO, "Expansión Forestal en la Novena Región y Desarrollo Sustentable", Documento de Trabajo N° 29, Organización Internacional de Trabajo OIT, 1996.

YÁÑEZ, Nancy, Eduardo MELLA y Hernando Silva. "Criminalización de la protesta social indígena, el caso de Chile". Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), 2008.

Web consultadas:

<http://www.conaf.gob.cl/bosques/index.html>

<http://www.diariopyme.com/2012/01/ministro-de-agricultura-afirma-que-pib-de-su-sector-llegaria-a-65-en-2011/>

<http://www.terram.cl>

<http://www.infor.cl>

II. LA CONSERVACIÓN EN EL TERRITORIO MAPUCHE*

1.- Antecedentes históricos

La presencia del Estado chileno en el territorio ancestral del Pueblo Mapuche, a contar de la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se expresó de muchas formas, entre ellas la ocupación militar, el desplazamiento forzado y la radicación. Una de las manifestaciones de dicha presencia fue la imposición de áreas protegidas del Estado destinadas a la conservación sobre tierras y territorios que conformaban el hábitat material y cultural de este pueblo. En efecto, en 1905 se dicta la Ley N° 1.768 que facultaba al Presidente de la República a destinar 80.000 hectáreas de los bosques fiscales en la provincia de Malleco para su explotación por particulares. Ello dio origen en 1907 a la creación de la Reserva Malleco, ubicada en la comuna de Collipulli, en lo que hoy es la Región de La Araucanía, cuya superficie actual es de 16.625 hectáreas, convirtiéndose en la primera área protegida en el país⁵⁰.

En adelante se conformaron una serie de unidades de protección –incluyendo parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales– en el territorio ancestral del pueblo mapuche, en tierras que formaban parte de su hábitat y que utilizaban de alguna u otra manera. Entre ellas se encuentran la Reserva Forestal (hoy Reserva Nacional) Alto Biobío, en la comuna de Lonquimay, provincia de Malleco, con una superficie total de 35.000 hectáreas, creada en 1912; la Reserva Nacional Villarrica, ubicada en las comunas de Pucón y Curarrehue, con una superficie de 60.005 hectáreas, creada en 1925; la Reserva Nacional Malalcahuello, con una superficie de 13.730 hectáreas, ubicada en las comunas de Curacautín y Lonquimay, creada en 1931; el Parque Nacional Tolhuaca, en la comuna de Victoria, con

una superficie de 6.374 hectáreas, creado en 1935; el Parque Nacional Nahuelbuta, ubicado en la comuna de Angol, en la provincia Malleco, con una superficie de 6.832 hectáreas, creado en 1939; el Parque Nacional Villarrica, que abarca las comunas de Pucón y Curarrehue en La Araucanía y la comuna de Panguipulli en Valdivia, con una superficie de 61.000 hectáreas, creado en 1940; el Parque Nacional Huerquehue, en la comuna de Pucón, con una superficie de 12.500 hectáreas, creado en 1967; la Reserva Nacional Nalcas, ubicada en la comuna de Lonquimay, provincia de Malleco, con una superficie de 13.775 hectáreas, creada en 1967; y la Reserva Nacional China Muerta, ubicada en la misma comuna, con una superficie de 9.887 hectáreas, fue creada en 1968 (Rovira y otros, 2006).

A ello cabe agregar la conformación en 1971 de la Reserva Forestal Quinquén, en la comuna de Lonquimay, luego de la expropiación del fundo del mismo nombre por la Corporación de Reforma Agraria (CORA). Aun cuando la expropiación fuera revertida en 1974 bajo el régimen militar, entregándoseles los terrenos a sus antiguos propietarios “legales” (Molina y otros, 2006), en mayo de 1991, mediante el Decreto Supremo N° 56 (7 de mayo de 1991) se declaró como Reserva Nacional la zona del lago Galletué, que comprendía 100 mil hectáreas, incluyéndose en ellas las actuales tierras de la comunidad de Quinquén⁵¹. Dicha Reserva, sin embargo, fue años más tarde desafectada por un decreto del mismo Ministerio⁵².

Solo en la Región de La Araucanía estas áreas totalizan hoy 296.732 hectáreas, que representan el 2.1% del territorio regional (Rovira, y otros, 2006). Ellas están divididas en cinco Parques Nacionales, seis Reservas Nacionales, y dos Monumentos Naturales. Se trata de una superficie no menor si se tiene en conside-

* Elaborado por José Aylwin, Observatorio Ciudadano.

50 En 1920 se da el inicio a las concesiones madereras en la Reserva (Concesión FREDES). En 1935 se crea el Parque Nacional Tolhuaca, el que ocupa 6.374 hectáreas que hasta entonces formaban parte de la Reserva Malleco. En 1970 se consolida la actual Reserva Nacional Malleco.

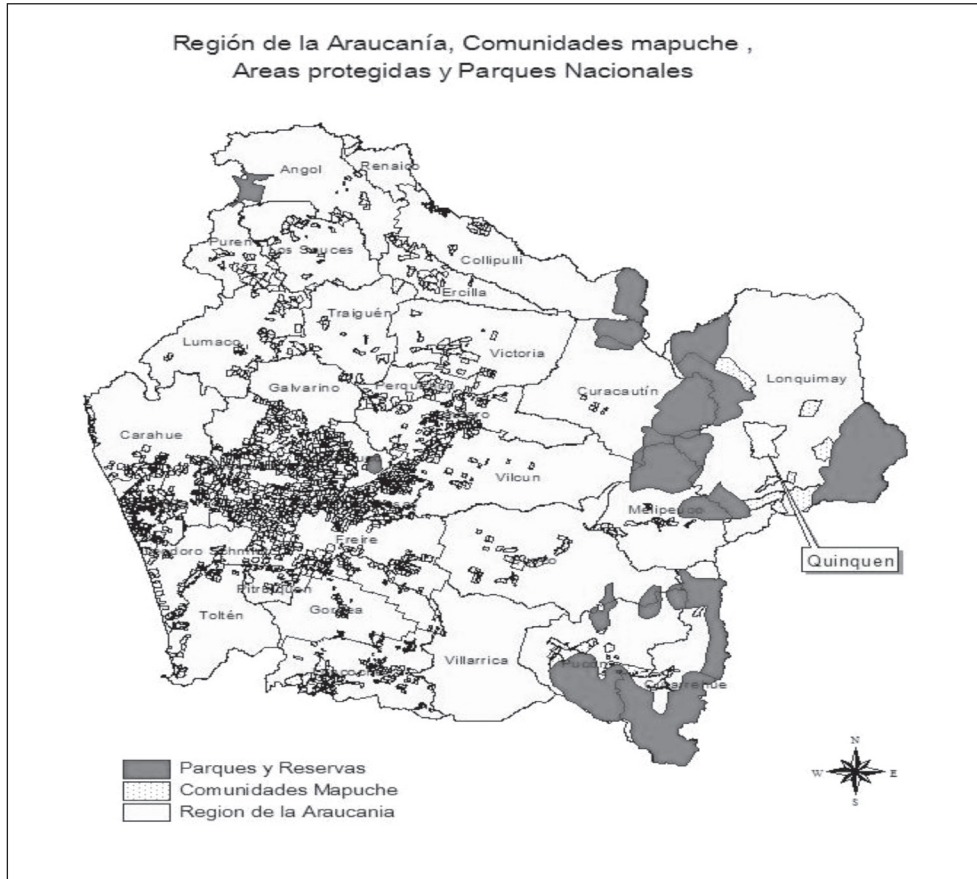
51 Decreto Supremo N° 56, 1991, del Ministerio de Agricultura, que crea Reserva Nacional Galletué, *Diario Oficial* 27/05/91.

52 Decreto Supremo N° 27 de 1997, del Ministerio de Agricultura. Que desafecta de su calidad de tal a la Reserva Nacional Lago Galletué, *Diario Oficial* 23 de mayo de 1997.

ración que las tierras reconocidas al pueblo mapuche en virtud del proceso de radicación desarrollado por el Estado chileno desde 1880

a 1927 alcanzaron a 407.695 hectáreas, divididas en 2.318 títulos de merced⁵³.

Mapa 1



Elaborado por Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

Siempre en el territorio ancestral del pueblo mapuche, en la Región del Biobío, estas áreas totalizan hoy una superficie de 84.359 hectáreas (0,6% del territorio regional total), en tanto que en la Región de Los Lagos, ellas alcanzan a 815.922 hectáreas, correspondiente al 5,7% del territorio regional (Rovira y otros, 2006).

Algo no muy distinto ocurrió en otros territorios indígenas del país, como el territorio aymara y lickanantai en el norte del país, el territorio rapa nui en Isla de Pascua y el territorio kaweskar en el extremo sur, en los que gradualmente se fueron estableciendo a lo largo del siglo XX unidades de conservación del Estado, sin procesos de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos y comunidades indígenas, y en abierto desconocimiento de sus derechos propietarios ancestrales (Aylwin, 2011).

El concepto de área protegida promovida por el Estado chileno fue uno de protección estricta, en que el uso de los recursos naturales y la habitación humana no eran permitidos. Bajo este concepto, influenciado por el modelo Parque Yellowstone creado en Estados Unidos en 1872, que inspiró la creación de las áreas protegidas en el mundo y en América Latina en la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, muchas comunidades mapuche serían expulsadas de sus tierras de propiedad ancestral o legal sobre las cuales estas se superpusieron.

La sobreposición existente entre estas áreas protegidas y las tierras de propiedad indígena en el país fue significativa. La propia Corpora-

53 Aylwin, José y Martín Correa, 1995.

ción Nacional Forestal (CONAF), entidad que hasta hoy administra estas unidades, estimaba al año 2000 que del total de unidades del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) (94 con un total de 14.5 millones de hectáreas), 18 (7 parques, 7 reservas, 2 monumentos, y 2 proyectos, con una superficie de 1.5 millones de hectáreas) estaban relacionadas de algún modo con pueblos indígenas, involucrando a una población de alrededor de 17.181 personas (CONAF, 2000)⁵⁴.

La administración de dichas áreas, encomendada a la CONAF, entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura –creada en 1973⁵⁵– se llevó a cabo sin consideración de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recur-

sos naturales, y sin valorar el aporte que ellos realizan a la tarea de la conservación. Fue así como no se permitió la participación de las comunidades aledañas a las unidades de conservación en la gestión de las mismas, menos la participación en los beneficios que estas comenzaron a generar. Dichas comunidades fueron consideradas por CONAF como una amenaza que debía ser controlada, utilizándose para ello diversas estrategias, incluyendo la expulsión forzada de las comunidades de sus tierras ancestrales. Es el caso de las comunidades mapuche huilliche de Chanquín y Huentemó, expulsadas luego de la creación del Parque Nacional Chiloé en 1982⁵⁶. Otro caso es el que afectó a familias pehuenche y colonas con la creación de la Reserva Villarrica, en lo que hoy es la comuna de Curarrehue, en la Región de La Araucanía⁵⁷.

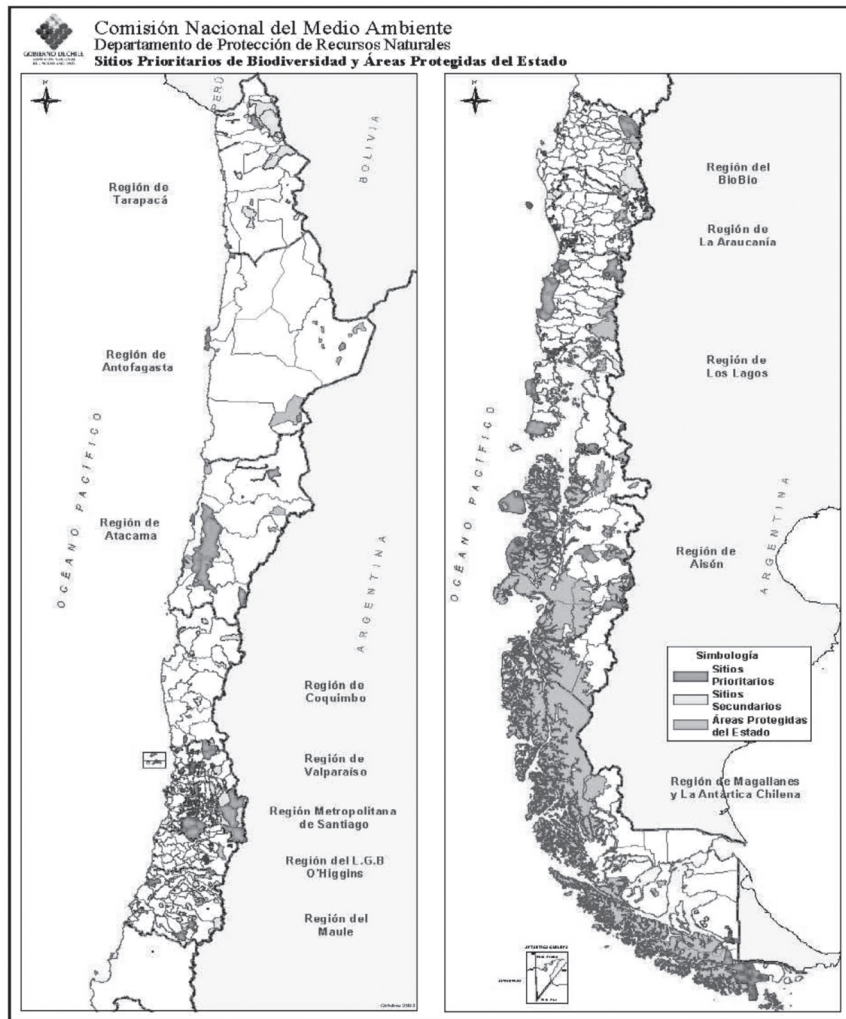
54 Tal sobreposición, a juicio de este autor, llega al menos al 80% de la superficie total de las unidades de protección hoy existentes en Chile.

55 CONAF tiene, entre otros antecedentes, la Ley de Bosques de 1931 y la creación de la Administración de Parques Nacionales y Reservas Forestales en la década de los sesenta.

56 De acuerdo a la versión de estas comunidades, luego de la creación de este Parque, la CONAF procedió a expulsar a quienes habitaban en su interior, quemando sus casas e impidiendo el acceso de sus integrantes al área. Las denuncias de las comunidades a comienzos de los noventa llevaron a la suscripción de un acuerdo con el gobierno mediante el cual el 2001 el Ministerio de Bienes Nacionales transfirió a CONADI un total de 4 mil hectáreas del Parque, las que el 2004 les serían restituidas en propiedad a dichas comunidades (Correa, 2003).

57 Con el establecimiento de la Reserva Forestal Villarrica, las familias pehuenche allí asentadas fueron impedidas de transitar hacia las zonas altas, cruzar e intercambiar bienes con los mapuche del otro lado de la cordillera, en lo que hoy es Argentina. Como en otras áreas protegidas, las ruka o casas de refugio en las que se permanecía durante el periodo de veranada y piñoneo, fueron quemadas y destruidas. Los guardaparques allí establecidos por el Estado no solo impusieron a las comunidades un férreo control sobre las tierras declaradas protegidas, sino además comenzaron a utilizar los espacios para sus propios fines económicos.

Mapa 2. Áreas protegidas y sitios prioritarios de biodiversidad



Fuente, CONAMA, 2010.

2.- Marco jurídico y políticas públicas sobre conservación hacia los pueblos indígenas

2.1. Marco jurídico

El marco normativo referido a las áreas protegidas en Chile es complejo y disperso, existiendo una multiplicidad de normas legales y reglamentarias que las rigen. Un reciente estudio del Ministerio del Medio Ambiente (2011) da cuenta que la regulación de las áreas protegidas a la fecha está determinada por más de veinte normas legales y reglamentarias. A ello se suman 13 convenciones internacionales sobre la materia ratificadas por Chile y que se encuentran vigentes, entre las que se cuentan la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington, 1940); la Convención sobre la

Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, 1972); el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992); el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna silvestres (1973); y el Convenio sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR) (1971).

Dicha legislación da origen a 32 categorías de áreas protegidas, de las cuales seis –incluyendo parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de regiones vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas y áreas marinas costeras protegidas– cumplirían con los criterios establecidos en la Convención de Biodiversidad para la definición de dichas áreas (Ministerio del Medio Ambiente, 2011:6-8). De estas categorías, ocho –parques marinos, reserva de

regiones vírgenes, parques nacionales, monumentos naturales, reserva nacional, santuario de la naturaleza, reserva marina y áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos-

serían homologables a las categorías de áreas protegidas de UICN (Ministerio del Medio Ambiente, 2011:20).

Cuadro 1
Homologación de áreas protegidas chilenas a las categorías de UICN

TIPO DE ÁREA PROTEGIDA CHILE	CATEGORÍA UICN (RANGO DE OCURRENCIA EN CHILE)	CATEGORÍA UICN MODAL	PRINCIPAL OBJETIVO DE LA CATEGORÍA MODAL
Parque Marino	Ia	Ia	Proteger biodiversidad no perturbada, permitiendo visitas muy controladamente.
Reserva de Regiones Vírgenes	(no han sido declaradas)	Ib	Proteger la integridad ecológica de áreas naturales no perturbadas significativamente por actividades humanas, permitiendo visitas.
Parque Nacional	Ia-II-III-IV-V	II	Para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles.
Monumento Natural	II-III	III	Proteger rasgos específicos, naturales, sobresalientes, la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
Reserva Nacional	Ia-II-III-IV-VI	IV	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
Santuario de la Naturaleza	Ib-II-III-IV-V		
Reserva Marina	IV-VI		
		V	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza y valores culturales asociados.
Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos	IV-VI	VI	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2011:20.

De acuerdo al Ministerio del Medio Ambiente las áreas protegidas de importancia para la protección de la biodiversidad al 2011 suman 157 y alcanzan a más de 30 millones de hectáreas. Ellas incluyen 15.109.179 hectáreas en el territorio continental e insular, y 15.100.229

hectáreas en el territorio marítimo (Ministerio del Medio Ambiente, 2011). En el caso de las áreas terrestres alcanzan al 18% de Chile continental, aunque la distribución territorial de dichas áreas no es homogénea (Ministerio del Medio Ambiente, 2011).

Cuadro 2
Número y superficie del territorio continental e insular y marítimo nacional protegido según tipo de área protegida y categoría UICN

Tipo de AP	Categoría UICN (modal)	Número de unidades	Superficie (ha)
Parque Nacional	II	35	9.333.664
Reserva Nacional*	IV	49	5.282.425
Monumento Natural	III	16	38.194
Santuario de la Naturaleza**	IV	42	471.820
Parque Marino	Ia	2	15.001.563
Reserva Marina	IV	5	7.811
Área Marina Costera Protegida	VI	8	73.930
TOTAL		157	30.209.408

* Incluye todas las reservas forestales de acuerdo al criterio señalado en el portal institucional de la Corporación Nacional Forestal (www.conaf.cl).

** Incluye terrestres y marinos. 16.925 ha de los Santuarios costero-marinos es superficie marina.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2011:21.

Dichas áreas son administradas por numerosos ministerios y dependencias del Estado, entre ellos los ministerios de Agricultura, Economía, Educación, Bienes Nacionales, Minería, Defensa y Vivienda. Dada esta dispersión de órga-

nos del Estado, existe muchas veces descoordinación entre ellos. Entre los órganos con competencia en estas áreas, no existe ninguno especializado en pueblos indígenas.

Entre las normas nacionales más relevantes que dan vida hasta hoy a las áreas protegidas terrestres chilenas destacan la Ley de Bosques de 1931, el DL N° 1.939 de 1977 sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, y la Ley de Monumentos Nacionales N° 17.288 de 1970 que da vida a los santuarios de la naturaleza. También relevante es la Ley de Desarrollo del Turismo (Ley N° 20.423 de 2010), la que promueve la concesión a privados para fines de desarrollo turístico de inmuebles o de parte de áreas protegidas del Estado (arts. 18 a 21).

De especial importancia en este sentido es también la Ley de Bases del Medio Ambiente (19.300 de 1994), así como su reforma mediante la Ley N° 20.417 de 2010. Esta ley creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) como órgano encargado de la protección de la biodiversidad. También dispuso que el Estado administraría un sistema nacional de áreas protegidas que incluirá los parques y reservas marinas, a fin de asegurar la diversidad biológica y conservar el patrimonio ambiental (artículo 34). Junto a ello se dispone la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que tendrán los mismos derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE (artículo 35).

La supervisión de estas áreas privadas correspondería al organismo administrador del SNASPE, para lo cual debía dictarse un reglamento, cuestión que a la fecha no ha ocurrido. Ello limita la aplicación de las franquicias establecidas en la ley a estas áreas protegidas privadas. La ley nada señala en relación a la conservación por parte de pueblos indígenas y comunidades locales. Las áreas privadas en ella establecidas, lejos de estar pensadas en dar reconocimiento a las iniciativas de conservación indígena, se orientan a la conservación por parte de grandes propietarios privados, que en años recientes han adquirido importantes propiedades para fines de conservación, en muchas ocasiones, en conflicto con comunidades locales y de pueblos indígenas⁵⁸.

Basada en su mandato, la CONAMA elaboró el 2005 una Política Nacional de Conservación. Dicha política consideró la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que reconoce la existencia de tres subsistemas de dichas áreas: el de carácter público en el ámbito terrestre, que siguió siendo administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), y en el marino (administrado por el Servicio Nacional de Pesca, SERNAPESCA); el público-privado, en el ámbito terrestre (concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales), y en el ámbito marino (áreas protegidas concesionadas por la Subsecretaría de Marina y administradas por privados o por asociaciones público-privadas); y un subsistema privado tanto en propiedad como en gestión. Entre los objetivos declarados de esta política está la participación de las comunidades locales, en particular las comunidades indígenas en la planificación y gestión directa de estas áreas (CONAMA, 2005).

La Ley N° 19.300 fue modificada el 2010 por la Ley N° 20.417, la que crea un Ministerio del Medio Ambiente encargado de la protección y conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales renovables e hídricos. Dicha ley fortalece las potestades para la fiscalización ambiental, al establecer una Superintendencia Ambiental con potestades para aplicar sanciones por el detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado (artículo 40 letra h). La misma establece la necesidad de contar con estudio de impacto ambiental para iniciativas productivas o extractivas o proyectos de inversión cuando tengan localización en o próximas a poblaciones, recursos y áreas protegidas (letra d del artículo 11). Aunque orientada a dar protección ambiental a dichas áreas, indirectamente esta disposición mantiene las posibilidades de desarrollo de proyectos de inversión en las mismas, en contradicción con la Convención de Washington.

En cuanto a la normativa específicamente relacionada con los pueblos indígenas, esta está determinada por la Ley N° 19.253 de 1993 sobre Protección Fomento y Desarrollo de los

58 Se estima que a la fecha los privados impulsan unas 500 iniciativas de conservación que cubren más de un millón de hectáreas a nivel nacional. Convocatoria, Taller "Conectividad biológica y social para la conservación: construyendo alianzas y una agenda común", 28 y 29 de mayo de 2009, Comunidad Namuncai, Pucón, Chile, Parque para Chile y otros. La mayor parte de ellas corresponde a iniciativas de empresarios

privados, como la Fundación Pumalin, fundada por el estadounidense Douglas Tompkins, que es propietaria del Parque Pumalin, con 300 mil hectáreas en la Región de Los Lagos, y el actual presidente Piñera, quien fundó la Fundación Futuro, propietaria del Parque Tantauco, con una superficie de 118 mil hectáreas, ubicado en la misma región. Para mayor información sobre esta materia ver San Cristóbal (2012).

Indígenas. Esta ley identifica como tierras indígenas aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión y que provienen de títulos emanados del Estado, como las que a futuro les sean reconocidas por los tribunales o reciban a título gratuito del Estado. Dicha ley también identificó como tales las tierras que históricamente (ancestrales) han ocupado y poseen personas o comunidades indígenas, caso en que se requiere además que estas sean inscritas en el registro de tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), órgano coordinador de política indígena (artículo 12).

La misma Ley N° 19.253 no reconoció a los pueblos indígenas derechos sobre el territorio. Ello, a excepción de considerar la creación de las áreas de desarrollo indígena (artículo 26 y 27) que constituyen áreas históricas o ecológicas de focalización de la acción del Estado, en que los indígenas y sus comunidades tienen derecho a la participación en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en su interior, correspondiendo a los órganos del Estado que las administran determinar la forma y alcance de esta participación y los derechos de uso de los indígenas (artículo 35). La aplicación de esta normativa a las áreas protegidas en el caso mapuche ha sido prácticamente inexistente⁵⁹. La ley tampoco considera, salvo en el caso de las aguas de los pueblos andinos del norte del país, procedimientos para hacer posible la restitución y/o el control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios.

Rige en Chile también el Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por el Estado chileno el 2008, el que integra al ordenamiento legal interno⁶⁰.

59 Posiblemente la única excepción es la participación mapuche pehuenche, de carácter meramente consultivo, en la administración de la Reserva Nacional Ralco establecida en el ADI Alto Biobío. Ella fue consecuencia de un compromiso asumido por el Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un acuerdo amistoso con denunciantes pehuenche frente a la construcción de la central Ralco (*Beroiza con Chile, 2004*).

60 Tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran que los derechos humanos de tratados internacionales se incorporan en el ordenamiento jurídico interno con rango constitucional, esto es superior al resto del ordenamiento legal. En la práctica, sin embargo, las políticas públicas parecen no considerarlo así, por lo que no siempre se ha garantizado los derechos en ellos reconocidos.

Dicho Convenio en su artículo 14 reconoce los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. El Convenio 169 garantiza además los derechos de pueblos indígenas sobre el territorio, el que incorpora *"la totalidad de los elementos del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera"* (artículo 13.2). Sobre el territorio, sin embargo, el Convenio no otorga a estos pueblos derechos de propiedad, sino de uso, participación en la administración y conservación sobre los recursos naturales que hay en ellos, así como de consulta, participación en los beneficios e indemnización por daño tratándose de los recursos del subsuelo (artículo 15).

A ello se agrega la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (DNU DPI), instrumento aprobado el 2007 con el voto favorable de Chile.

De particular relevancia en la DNU DPI es el reconocimiento que esta hace del derecho de los pueblos indígenas a que se obtenga su CPLI antes de que los Estados adopten medidas que les afectan, entre ellas el traslado desde sus tierras y territorios (artículo 10), así como el reconocimiento explícito de los derechos de propiedad ancestral de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales⁶¹, y del derecho a la restitución de los mismos cuando hayan sido privados de ellos sin su CPLI (artículo 28).

Dicho Convenio, así como la DNU DPI, no han tenido, sin embargo, una aplicación significativa a la fecha. Menos en lo que se refiere a la restitución de sus tierras de propiedad ancestral, como lo son las confiscadas por el Estado para el establecimiento de las áreas protegidas públicas. En efecto, la política de tierras impulsada por CONADI ha estado centrada en la adquisición a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas,

61 La Declaración señala al respecto que estos pueblos tienen derecho *"... a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma"*. (Artículo 26.2). En el mismo sentido, la Declaración establece la obligación de los Estados de dar a los pueblos indígenas reconocimiento y protección jurídica sobre estas tierras, territorios y recursos, respetando para ello sus costumbres y tradiciones (Artículo 26.3).

vía mercado, de tierras individuales para familias indígenas⁶².

Cabe hacer una mención a la Ley N° 20.249 de 2008 que crea el Espacio Marítimo de los Pueblos Originarios. Esta ley reconoce y resguarda el uso consuetudinario de dichos espacios por las comunidades indígenas vinculadas al borde costero, permitiendo la mantención de sus usos materiales y culturales en ellos.

De acuerdo a dicha ley el espacio a delimitar será el necesario para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él. Es importante observar que dichos espacios pueden incluir no solo el borde costero marítimo, sino también las áreas de ríos o lagos que sean navegables por buques de más de 100 toneladas, o que no siéndolos, sean bienes fiscales. Dichas áreas deben ser entregadas por la autoridad (Subsecretaría de Marina) por una duración indefinida, salvo incumplimiento del plan de manejo que deberá presentarse al Estado. La ley generó expectativas en las comunidades lafkenche para el manejo y conservación de los recursos naturales y culturales de la playa y el mar adyacente a sus espacios territoriales. No obstante, a la fecha las autoridades solo han aprobado la conformación de una de estas áreas en la Región de Los Lagos⁶³, quedando muchas solicitudes sin resolver.

Cabe referirse, finalmente, al proyecto de ley para crear un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente (Mensaje N° 595-358/, 26 enero 2011), enviado al Congreso Nacional por mandato de la Ley N° 20.417. El proyecto propone, además, instaurar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas –el que considera tanto las áreas protegidas públicas como privadas, terrestres y marítimas– a objeto de asegurar la conservación representativa de la biodiversidad del país. La propuesta en cuestión, responde al mandato que en esta materia le fuera otorgado al Ejecutivo por el Congreso Nacional en la Ley N° 20.417 de

enero de 2010 que reformó la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300 de 1994) y creó el Ministerio del Medio Ambiente.

El proyecto ha sido objeto de numerosas críticas tanto por la forma en que fue elaborado como en relación a temas de fondo. En cuanto a la forma, el proyecto fue elaborado sin participación de los pueblos indígenas, en abierta violación del Convenio 169, vigente a la época de su presentación. Ello, dado a que se trata de una medida legislativa que evidentemente afecta en forma directa a los pueblos indígenas, pues como se señalara, muchas áreas protegidas se superponen a tierras y territorios de propiedad ancestral indígena. Por lo mismo, y de acuerdo al artículo 6 del Convenio, este proyecto les debe ser consultado de buena fe, con miras a llegar a un acuerdo o consentimiento con los pueblos afectados. Cabe señalar que esta consulta tampoco ha sido realizada por el Congreso Nacional a la fecha, tras dos años de tramitación legislativa.

En cuanto al fondo, aunque esta iniciativa legislativa contiene cuestiones valorables, como la creación del Fondo Nacional de la Biodiversidad y las Áreas Silvestres Protegidas con el objeto de apoyar las iniciativas privadas de conservación, las propuestas que los pueblos indígenas formularan en forma previa a su envío al Congreso Nacional, tanto relacionadas con la protección de sus derechos territoriales, como en relación al reconocimiento de las iniciativas de conservación que ellos impulsan en sus tierras, no fueron consideradas.

En efecto, el proyecto se limita a señalar que *“en los planes de manejo para la administración de las áreas silvestres protegidas se considerará la participación de las comunidades aledañas o en ellas existentes”*. Al respecto cabe destacar que, tal como las organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas hicieran ver al gobierno, hoy se reconoce que la tarea de la conservación es una que involucra a múltiples actores y no solo a los Estados. Así como veremos más adelante en el presente capítulo, la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) propone, junto a las áreas de gobernanza de los gobiernos (central, regionales y municipales), aquellas de gobernanza compartida entre el Estado y actores no gubernamentales, y que se expresan en modalidades de comanejo, cogestión o gestión compartida. A ello se agregan las áreas de gobernanza privada, que comprenden aquellas que están bajo control y propiedad de personas, cooperativas, organizaciones no

62 La excepción a ello ha sido la utilización del mecanismo traspaso de tierras “fiscales” para titular las tierras de propiedad ancestral hasta hoy detentadas por el Estado, a favor de los pueblos andinos (aymara y atacameño) en el norte de Chile. Cerca de 250 mil hectáreas han sido traspasadas a estos desde 1994 a 2009 (CONADI, 2009).

63 Comunidad mapuche huilliche de Altue, en Fresia, Región de Los Lagos.

gubernamentales con o sin fines de lucro, así como las áreas de gobernanza de pueblos indígenas y de comunidades locales, establecidas y gestionadas por ellas. Para el caso de los pueblos indígenas, la UICN propuso recientemente la figura de los “territorios indígenas de conservación”, los que comprenden sitios, territorios, paisajes terrestres y marinos, y lugares sagrados conservados, administrados y manejados por pueblos indígenas y comunidades locales, respecto a los cuales el proyecto de ley presentado por el gobierno nada señalaba⁶⁴.

Finalmente, resulta preocupante que entre las funciones del servicio que este proyecto crea, se encuentre la de otorgar concesiones de administración a terceros y permisos de uso al interior de las áreas silvestres protegidas del Estado. Más grave aún resulta que el proyecto de ley faculta al Comité Técnico del Servicio a otorgar a privados concesiones de administración en forma directa, sin utilizar el procedimiento de la licitación pública que la misma establece. La amenaza de que a través de esta concesión discrecional de administración se abran las puertas a formas de privatización de áreas que se sobreponen a territorios indígenas, conforme al discurso –y a la práctica– de la actual Administración (Piñera), no son menores. Ello se ha visto demostrado en los anuncios de licitación de gestión de áreas protegidas realizados por el Estado el 2012, al que nos referiremos más adelante en esta sección.

64 En julio de 2012, en una presentación realizada por la ministra del Medio Ambiente ante las comisiones legislativas del Senado que analizan este proyecto de ley, el gobierno introdujo nuevos lineamientos en relación a las áreas protegidas y los pueblos indígenas, en los que se hace cargo de los cuestionamientos a la propuesta inicial del gobierno en esta materia. Así, en relación a esta materia, la ministra afirmó que “... la participación de los indígenas en la gestión de las AP se puede dar en distintos grados, desde la mera participación en los consejos consultivos de las AP **como un vecino más hasta la administración de un Área Protegida determinada**”. (Subrayado nuestro.) La ministra propone, además, “integrar una categoría de AP más, la de Áreas Comunitarias de Conservación, recomendadas por la UICN al Proyecto de Ley, como una categoría de conservación que incluya las áreas protegidas relacionadas con comunidades indígenas”. Se trata de anuncios valorables, aunque aún muy amplios y ambiguos, los que no garantizan la protección de los derechos de pueblos indígenas y que ha sido reclamada por sus organizaciones (Benítez, 2012).

2.2. Políticas públicas

La revisión de las políticas de conservación

Como consecuencia de los cambios en los conceptos de la conservación y la emergencia de derechos humanos, el Estado impulsó a contar del año 2000 una revisión de sus políticas públicas de conservación en relación a los pueblos indígenas, promoviendo su participación en distintos niveles, entre ellos la información, la consulta y la colaboración (CONAF, Araya. Ed., 2002). Para el año 2006 CONAF daba cuenta de la existencia de un total de 48 consejos consultivos (40 consejos locales y 8 consejos regionales) conformados en torno a las unidades de conservación del SNASPE a lo largo del país, muchas de ellas involucrando a mapuches (CONAF, 2006, en Torres, Hernán *et al.* eds., 2007). Tales consejos tienen un carácter meramente consultivo, sin que las decisiones que en su interior se adopten sean vinculantes para CONAF, la que mantiene la administración legal de estas unidades. A ello se agregan las mesas de trabajo conformadas para la participación colaborativa de comunidades locales y pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas, seis de las cuales involucraban a comunidades mapuche en la Región de La Araucanía (Aylwin, 2011).

Las experiencias de participación consultiva en territorio mapuche han generado frustraciones, ya que la participación indígena en ellas carece de todo valor vinculante (Aylwin, 2011). De mayor interés son los convenios de asociatividad para la gestión de áreas protegidas terrestres que han sido suscritos por pueblos indígenas con CONAF en los últimos años. Aunque tres de las cuatro experiencias de asociatividad para la gestión de áreas protegidas de que se tiene conocimiento han involucrado a comunidades mapuche⁶⁵, la única experiencia relevante a destacar es la del pueblo lickanantai o atacameño, en el norte del país. Dichas comunidades y CONAF suscribieron durante el año 2002 un acuerdo de asociatividad para la gestión de las siete unidades que contiene la Reserva Nacional Los Flamencos creada en 1990, en un total

65 Las comunidades mapuche pehuenche del valle de Maichin (Curarrehue), aledañas a la Reserva Nacional Villarrica-Hualalafquen (Región de La Araucanía); la Comunidad Melivilu Melirayen de Melipeuco, aledaña al Parque Nacional Conguillío (Región de La Araucanía); y la comunidad indígena Nielay Mapu, aledaña al Parque Nacional Puyehue, en la Región de Los Lagos.

de 73 mil hectáreas en territorio de propiedad ancestral licanantaí⁶⁶. Debido a los beneficios que esta relación de asociatividad ha generado no tan solo para las comunidades sino también para CONAF, esta experiencia es reconocida como un ejemplo de gestión comunitaria asociativa en el país. Tales beneficios incluyen –según sus representantes en esa región– la mayor valoración del área protegida, y el mejoramiento del conocimiento del manejo y de la conservación de los recursos.

Las amenazas a las áreas protegidas y a los derechos de pueblos indígenas en ellas

Las áreas protegidas del Estado, además de mantener la exclusión de los pueblos indígenas, son hoy objeto de diferentes procesos que amenazan su integridad, y por lo mismo las posibilidades de estos pueblos de obtener su restitución de conformidad a lo dispuesto por la DNUDPI. En efecto, en los últimos años CONAF, junto al Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), ha incentivado las inversiones privadas en las áreas protegidas a través de licitaciones públicas que persiguen entregar la administración de estas unidades, o de parte de ellas, a privados. Aunque en teoría tales licitaciones están abiertas a todos los interesados, incluyendo a las comunidades aledañas a estas áreas, su materialización vía internet impide la participación de las comunidades locales e indígenas.

Al año 2006 existían en el país un total de 16 concesiones, que representaban el 16.8% del total de las áreas protegidas del SNASPE que administraba CONAF. Dos de las cuales se localizaban en la Región de La Araucanía, y cinco en la Región de Los Lagos, en el territorio ancestral mapuche (Torres *et al.* eds., 2007). Tales licitaciones han sido rechazadas por los pueblos indígenas. Las comunidades de La Araucanía se movilizaron el 2006 cuando CONAF llamó a licitación la administración del Parque Nacional Conguillío, el Parque Nacional Huerquehue, el Parque Nacional Villarrica y la Reserva Nacional Villarrica. La protesta indígena determinó que varias de estas licitaciones no se concretaran (Aylwin, 2011)⁶⁷.

66 En la actualidad se desarrollan cinco proyectos asociativos que involucran directa o indirectamente a trece comunidades indígenas del ADI Atacama La Grande, focalizados en cinco sitios que constituyen destinos turísticos relevantes.

67 En el caso del Parque Nacional Villarrica, las comunidades mapuche denunciaron la licitación como “una nueva forma de consolidar la usurpación y exclusión”, dado que se hacen en “tierras que han

En marzo de 2012, la Subsecretaría de Turismo, dependiente del Ministerio de Economía, anunció el inicio de un proceso de licitación de 30 parques y reservas nacionales. Se trata de licitaciones que se harán sobre la base de la Ley de Turismo, muchas de las cuales recaerán sobre áreas protegidas reclamadas por pueblos indígenas y comunidades locales, sin que estas hayan sido informadas. Tales licitaciones evidentemente están pensadas para grandes capitales y no para las comunidades (Liberona, 2012).

Otra política impulsada por el Estado en relación a las áreas protegidas públicas, ha sido aquella orientada a su inscripción a nombre del Fisco como parte del programa de regularización de la propiedad fiscal. Uno de los casos más críticos es el del Parque Nacional Villarrica, área protegida de 61 mil hectáreas, ubicado en las regiones de La Araucanía y de Los Ríos, cuya inscripción fiscal fue promovida por dicho Ministerio el 2008. La inscripción, que fue consolidada, desoyó el reclamo de las comunidades mapuche por lo que lo consideran una vulneración de su derecho de propiedad ancestral sobre un sitio natural sagrado (Aylwin, 2011).

Finalmente, otra tendencia que se constata es la del creciente desarrollo de actividades de explotación comercial de recursos naturales al interior de las áreas protegidas. El 2008 y 2009 se documentaron siete casos de actividades productivas al interior de áreas protegidas a lo largo del país⁶⁸. Otra amenaza a las

pertenecido histórica y tradicionalmente a las comunidades y son de uso comunitarios,” las que incluyen centros ceremoniales y lugares sagrados donde realizan manifestaciones religiosas, culturales y espirituales colectivas, y respecto a las cuales existen reivindicaciones e incluso una mesa de diálogo con instancias de gobierno (Comunidades Mapuche de Panguipulli y Consejo de Todas las Tierras, 2006, inédito).

68 Entre ellos figuran la autorización para una exploración minera en la Reserva Nacional Las Vicuñas, en la I Región; aprobación por COREMA de la construcción de una central hidroeléctrica de pasada dentro de la Reserva Nacional Río Cipreses (VI Región); posible instalación de tres proyectos de generación eléctrica en la comuna de La Higuera en la IV Región, en la Reserva Natural Pingüino de Humboldt y Reserva Marina Isla Choro y Damas; aprobación por COREMA de la Región de Los Lagos de la construcción de una central Parque Nacional Puyehue, Región de Los Lagos; proyecto impulsado Antofagasta Mineral Metals en el Monumento Natural Salar de Surire, Sitio Ramsar, para prospección de energía geotérmica; aprobación del proyecto Alto Maipo, donde se

áreas protegidas es la licitación pública para concesiones de exploración de energía geotérmica realizada el año 2009 por el Ministerio de Minería en 20 lugares del país, entre ellos territorios del pueblo aymara, quechua, lickanantai y mapuche. El 2010 el presidente Piñera anunció durante su visita al norte del país que impulsaría la actividad minera dentro del Parque Nacional Lauca, en la actual Región de Arica y Parinacota, para lo cual desafectaría parte de sus tierras. La reacción de las organizaciones aymara y ambientales en defensa del parque han dejado en suspenso hasta ahora la iniciativa presidencial. Tales actividades violan abiertamente la normativa vigente sobre áreas protegidas del Estado, en particular la Convención de Washington de 1940.

En estos casos no solo se lesiona las estrategias de conservación pública, sino también los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas en áreas conformadas sobre territorios de estos pueblos o comunidades locales, cuyas reclamaciones no son atendidas. Tampoco se han establecido modalidades a través de las cuales estas puedan ejercer una gobernanza compartida sobre dichas áreas que hoy detenta el Estado.

3. Las iniciativas de conservación indígena en Chile

3.1. Modalidades de conservación en territorio mapuche

A pesar de las escasas documentaciones existentes, y de que estas no se encuentran reconocidas por la legislación vigente, existen hoy en Chile diversos territorios o áreas que están siendo conservadas voluntariamente por pueblos indígenas, de conformidad a sus propias culturas. Entre estos territorios identificamos aquellos que no tienen relación directa con áreas protegidas (AP) del Estado, en los que se desarrollan esfuerzos explícitos de conservación. Se trata de territorios sobre los cuales los pueblos indígenas ejercen, no sin dificultad debido a las amenazas externas de terceros, gobernanza o control legal o de facto. Los ejemplos más claros en esta categoría son las experiencias de la Asociación Indígena Mapu Lahual y el Parque Pewenche

Quinquén, ambas ubicadas en el sur de Chile, en las regiones de Los Lagos y La Araucanía, respectivamente⁶⁹, a los que nos referiremos en detalle.

Otros ejemplos de territorios indígenas de esta naturaleza, si bien menos explícitos como experiencias de conservación, se pueden encontrar en comunidades que hoy están explorando actividades turísticas a partir de la puesta en valor de su patrimonio natural y cultural. Comunidades como las ubicadas en el lago Budi, en el Alto Biobío (Trakelayin), y en la cordillera de La Araucanía (Rupu Pewen)⁷⁰, entre muchas otras, han comenzado a trabajar en actividades de turismo comunitario sustentable a través del etnoturismo o ecoturismo, que solo puede ser desarrollado por quienes han mantenido hasta hoy un profundo vínculo entre medios de vida, cultura y naturaleza.

Nos encontramos también con comunidades que han logrado establecer algún tipo de asociatividad o relaciones de cooperación para la administración de Áreas Protegidas del Estado ubicadas en sus territorios ancestrales. A diferencia de la categoría anterior, si bien tienen algún tipo de participación en la toma de decisiones sobre la administración y uso de los recursos, esta es generalmente de carácter consultivo y compartida con instituciones públicas que tienen su administración legal, principalmente con CONAF en el caso de las áreas terrestres y SERNAPESCA (Servicio Nacional de Pesca) para las áreas costeras y marinas. Si bien de acuerdo a las categorías de gobernanza propuestas por UICN (UICN, 2008), estas áreas pueden ser consideradas como experiencias de gobernanza compartida, consideramos que esto debe ser discutido. Ello en atención a que muchas de estas áreas protegidas fueron creadas sin el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas que en ellas habitan; teniendo presente que, de acuerdo a la resolución 4.052 de UICN (UICN, 2008), las tierras y territorios que estas comprenden, deben serles restituidas. En el caso mapuche identificamos como experiencias de esta naturaleza la impulsada por las comunidades mapuche

afectará parte de Monumento Natural El Morado y además un Santuario de la Naturaleza catalogado como sitio prioritario para la conservación según la Estrategia Nacional de Biodiversidad (Terram, 2009).

69 Más información, en español, sobre estas experiencias en: www.mapulahual.cl y www.quinquen.cl

70 Más información: www.lagobudi.cl; www.trekaleyn.cl; www.rupupewen.cl y www.territoriochile.cl/1516/article-76400.html

del valle de Maichin, Kurarrewé, Región de La Araucanía, en relación a la Reserva Forestal Villarrica; la impulsada por la comunidad Melivilu Melirayen de Melipeuco, en relación al Parque Nacional Conguillío (Aylwin, 2011), y la impulsada por la Asociación Mapu Lahual, en relación al área marítima costera protegida del mismo nombre.

Por último, nos encontramos con numerosos territorios de comunidades que se traslapan con áreas protegidas por el Estado, pero que hasta hoy no han resuelto sus relaciones de tenencia de tierra, uso de recursos y gestión de la misma de manera adecuada, manteniéndose excluidos de la toma de decisiones sobre los territorios que ocupan y, en ocasiones, en situación de conflicto. El ejemplo más relevante en este sentido es el de las comunidades mapuche aledañas al Parque Nacional Villarrica, cuyos territorios ancestrales y legales fueron apropiados por el Fisco en el proceso de inscripción propietario de esta área protegida en años recientes. Esta realidad, como se ha señalado, no solo se da en el caso del territorio mapuche en el sur del país, sino también del territorio aymara y atacameño en el norte, y del territorio rapa nui en Isla de Pascua (Aylwin, 2011). Consideramos que de acuerdo a las categorías de UICN sobre conservación, muchas de estas áreas protegidas pueden también ser consideradas como territorios de conservación indígena, los que, de acuerdo a la DNU DPI, deben ser restituidos por el Estado a los pueblos indígenas cuando han sido constituidas sin su consentimiento libre, previo e informado.

3.2. Dificultades que estas experiencias enfrentan

Tales experiencias de conservación indígena, impulsadas por las propias comunidades de conformidad con sus culturas y en la mayor parte de los casos sin apoyo público, se ven enfrentadas a un sinnúmero de problemas que las dificultan de muchas maneras. En efecto, la Ley N° 19.253 de 1993 antes referida, no reconoce la propiedad ancestral sobre las tierras de pueblos indígenas. Tampoco el concepto de territorio del Convenio 169 de la OIT. El Estado a través de su política pública no ha apoyado, salvo excepcionalmente, la restitución de las tierras de propiedad ancestral indígena, por lo que no las han inscrito en el registro de tierras indígenas. La gran mayoría de las tierras indígenas, en especial aquellas de propiedad del pueblo mapuche, son hoy de propiedad individual en virtud de procesos de parcelación individual impuesta a

la propiedad comunitaria por el Estado durante el siglo XX, cuestión que dificulta seriamente las iniciativas de conservación sobre sus tierras.

Otro de los problemas que obstaculiza gravemente el desarrollo de estas experiencias de conservación indígena, es que la legislación vigente, que lejos de permitir la gobernanza y el control de los pueblos indígenas –así como también de las comunidades locales no indígenas– sobre los recursos naturales ubicados en sus tierras y territorios, ha posibilitado su apropiación por manos no indígenas. Entre estas leyes se encuentra el Código de Aguas (DFL N° 1.222 de 1981), el Código de Minería (Ley N° 18.248 de 1983)⁷¹ y la Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica (N° 19.657 de 2000). Elemento común a esta legislación sectorial, es que ella permite la concesión y explotación por terceros de recursos naturales ubicados en las tierras y territorios de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. En efecto, dicha legislación establece procedimientos mediante los cuales particulares pueden obtener del Estado la concesión gratuita de recursos naturales que se encuentran en propiedades de pueblos indígenas y comunidades locales. Una vez otorgada dicha concesión, sus titulares están amparados por el derecho de propiedad de la Constitución Política de 1980, y pueden disponer libremente de la concesión mediante su enajenación, arriendo u otros mecanismos.

Una referencia especial cabe hacer en relación a los derechos de los pueblos indígenas sobre las aguas. La Ley N° 19.253 de 1993 protege las aguas de las comunidades aymara y atacameñas y otras del norte del país, estableciendo normas especiales para la regularización de derechos a favor de las comunidades que pertenecen a dichos pueblos (artículos 64 y 3 transitorio). También posibilita la adquisición de derechos de aguas vía mercado a través del Fondo de Tierras y Aguas antes referido. Sobre la base de este reconocimiento legal, y del Convenio 169 de la OIT, es que en los últi-

71 La Constitución Política de 1980 reserva para el Estado el dominio absoluto de los recursos del subsuelo, estableciendo un mecanismo para su concesión a terceros, por lo que los pueblos indígenas no tienen control sobre los dichos recursos. El Código Minero de 1983 establece un procedimiento para su concesión a privados en virtud del cual la propiedad minera prevalece sobre la propiedad del suelo, cuestión que ha afectado gravemente a los pueblos andinos del norte del país donde se desarrolla la minería.

mos años se ha verificado un reconocimiento jurisprudencial de su derecho a la propiedad ancestral sobre este recurso⁷². Hasta la fecha, sin embargo, el reconocimiento a los derechos de aguas ancestrales y a su gobernanza por las comunidades, no se ha hecho extensivo al Pueblo Mapuche.

Las implicancias de esta legislación para la gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales sobre los recursos naturales han sido devastadoras. El mejor ejemplo de ello, es el de las aguas. Al año 2004 una sola empresa (ENDESA) poseía el 81% de los derechos de aprovechamiento de aguas para uso no consuntivo del país (Larraín, 2010), lo que afectaba especialmente al Pueblo Mapuche en el centro sur del país.

En cuanto a los recursos forestales, y como fuera señalado en la primera parte de este trabajo, desde 1974 rige el Decreto Ley N° 701 de 1974, el que ha sido utilizado para bonificar las plantaciones y manejo de monocultivos forestales por parte de grandes empresas, con graves impactos para el Pueblo Mapuche y su hábitat. El incentivo del Estado a la forestación exótica a través de DL claramente ha obstaculizado y/o desincentivado el impulso por parte de las comunidades mapuche de iniciativas de conservación en su tierras legales o ancestrales.

La Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo (Ley N° 20.283 de 2008), como fuera también señalado en la primera parte de este documento, junto con establecer bonificación al manejo y forestación de bosque originario, establece la categoría de bosque nativo de preservación constituido por especies vegetales legalmente protegidas o clasificadas en las categorías en peligro de extinción o vulnerables. También creó un fondo orientado a la conservación y manejo del bosque nativo, y los declara libres de impuesto territorial. Pero debido a la falta de recursos públicos destinados a su implementación, sus implicancias para los pueblos indígenas a la fecha han sido mínimas.

Finalmente, en cuanto a los sitios sagrados naturales de pueblos indígenas, estos no cuentan con un adecuado reconocimiento legal o

con políticas públicas que permitan la conservación indígena. Estos sitios están directa o indirectamente regulados por la Ley de Monumentos Nacionales (N° 17.288 de 1979) y la Ley N° 19.253 de 1993 antes analizada sobre indígenas. La primera de ellas establece como sitios de protección los monumentos históricos, los lugares, ruinas, construcciones y objetos de propiedad fiscal, municipal o particular que por su calidad e interés histórico o artístico o por su antigüedad sean declarados como tales (artículo 9). También incluye en esta categoría a los Santuarios de la Naturaleza, los que son considerados por el Ministerio de Bienes Nacionales como áreas protegidas, y que incluyen los sitios terrestres o marinos cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado (artículo 31). Tales sitios, una vez declarados como monumentos nacionales, quedan bajo custodia o tuición del Estado, debiendo los propietarios de las tierras en que se encuentren velar por su protección. Vale decir, una vez que han sido declarados como tales, sus propietarios si bien mantienen la propiedad, pierden la gobernanza sobre ellos. La segunda legislación reconoce el derecho de las comunidades indígenas a ejercer comunitariamente actividades en los sitios sagrados o ceremoniales, cementerios u otros espacios territoriales de uso cultural o recreativo que sean de propiedad fiscal⁷³. De igual manera, establece el derecho a solicitar la transferencia a título gratuito de estas propiedades (artículo 19).

Ambas legislaciones, aunque insuficientes, han sido utilizadas por comunidades mapuche para la protección de sitios sagrados naturales y culturales, bajo distintas modalidades. En el caso de La Araucanía se han declarado cinco monumentos históricos, generalmente acotados a los *eltuwe* o cementerios indígenas, y a los *nguillatuwe* o complejo religioso o ceremonial indígena. Otro caso es el del cerro Colo Colo, en la comuna de Arauco, Región del Bío Bío, donde las comunidades indígenas colindantes han venido realizando prácticas rituales, en particular el *we tripantu*, que fuera declarado como monumento histórico el 2008⁷⁴.

72 Fallos de la Corte Suprema en caso *Toconce contra ESSAN SA*, Rol 986, 2004, y en el caso *Comunidad Aymara Chusmiza–Usmagama con Empresa Embotelladora de Agua Mineral Chusmiza S.A.*, Rol 2480, 2008.

73 La ley no hace referencia explícita a los sitios sagrados naturales, pero se entiende que los considera, puesto a que estos forman parte importante de los sitios sagrados indígenas.

74 Existen dos casos en que la figura del Santuario de la Naturaleza ha sido utilizada para la protección de sitios patrimoniales en el caso de pueblos indígenas: el caso del Valle de la Luna, en territorio

3.3. Experiencias de conservación en territorio mapuche: casos más relevantes

Los casos que parecen más relevantes para ilustrar los esfuerzos que el pueblo mapuche realiza en materia de conservación de sus tierras y territorios bajo sus formas de gobernanza, son los siguientes:

i. Red de Parques Mapu Lahual⁷⁵

La Red de Parques Mapu Lahual, “tierra de alerce” en su lengua, involucra a nueve comunidades mapuche huilliche de la costa de la provincia de Osorno, Región de Los Lagos, en el sur del país⁷⁶. Ella comprende una faja continua de su territorio ancestral que abarca cerca de 60 mil hectáreas, comprendiendo desde las cumbres de la cordillera costera hasta el mar. Ella incluye también los espacios costeros marinos aledaños, que corresponde a una de las tres Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) que hoy existen en el país, denominada Lafken Mapu Lahual.

El área de Mapu Lahual es considerada uno de los 25 sitios mundiales prioritarios para la conservación, reconocido por el World Wildlife Fund y el Banco Mundial, como uno de los 200 ecosistemas mundiales que conservan elementos culturales y de biodiversidad únicos en el planeta (www.wwf.org).

La iniciativa de la Red de Parques nace alrededor del año 2000, en momentos en que las comunidades fueron cuestionadas por la extracción de madera de alerce, ante el descubrimiento de explotaciones ilegales y quemas de alerzales verdes por parte de entidades externas al territorio. Los parques declarados en un primer momento fueron siete debido a los problemas de tenencia de la tierra, los

que afectan a gran parte de las comunidades, ya que menos de una quinta parte de la tierra está saneada. Se trata en todo caso de un territorio de propiedad ancestral indígena, que fue muy parcialmente reconocido en el siglo XIX bajo la figura de títulos de comisario⁷⁷, los que más tarde fueron desconocidos por el mismo Estado, estableciéndose propiedad particular sobre los mismos.

La Red de Parques se creó con el objeto de impulsar un programa de desarrollo sustentable basado en la conformación de “Parques Indígenas”, destinándolos a la conservación y usos económicos sustentables bajo gobernanza indígena. Desde esta perspectiva, esta iniciativa puede ser claramente identificada como un territorio indígena de conservación de acuerdo a la definición de UICN.

Dada la falta de reconocimiento legal a las instituciones y formas de gobernanza propias de los pueblos indígenas entonces existentes en el país, las comunidades socioculturales del área se constituyen en comunidades legales al amparo de la Ley N° 19.253. Tales comunidades, como se señalara, están lideradas por autoridades propias de la sociedad occidental (presidente, secretario, tesorero), que sustituyen a las autoridades tradicionales, los lonko o caciques en el caso de los mapuche huilliche⁷⁸. Más aún, la legislación no reconoce la jurisdicción de estas autoridades más allá del espacio de su propia comunidad, razón por la cual se vieron obligadas a conformar una asociación legal, la Asociación Indígena Mapu Lahual (AIML). Por otra parte, la ley Indígena limita el alcance de estas asociaciones indígenas, al establecer que ellas no podrán atribuirse la representación de las comunidades indígenas (artículo 36) y que estas solo podrán estar integradas por personas naturales. Para salvar en parte esta dificultad, treinta miembros de las comunidades que habían participado en la creación de la Red de Parques, entre los que se encontraban sus presidentes legales y lonko, pasan a integrar la Asociación Indígena Mapu Lahual (AIML). Más recientemente, las comunidades crearon la Cooperativa Mapu Lahual como figura orientada a promover el ecoturismo y actividades asociadas en las comunidades. Ello da cuenta de las dificultades

atacameño o *lickanantai*, declarado como tal en la década de los 70, unidad que hoy forma parte de la Reserva Nacional Los Flamencos; y en el caso de los islotes adyacentes a Isla de Pascua, donde se celebra la ceremonia del hombre-pájaro, declarado Santuario de la Naturaleza en 1976 (Aylwin, 2011).

75 Información extraída del estudio de Lorena Arce sobre ICCAs en Chile (Arce, 2012).

76 Las comunidades involucradas incluyen a: Melillanca Guanqui, Maicolpi y Maicolpué Río Sur, en la comuna de San Juan de la Costa; Caleta Huellahue, Nirehue, Loy Cumilef y Caleta Cóndor, en la comuna de Río Negro; y las comunidades Manquemapu y Mahuidantu, en la comuna de Purranque.

77 Caso comunidad de Maicolpi.

78 Ello a pesar de que la Ley N° 19.253 de 1993 hace una excepción en este sentido, al reconocer el sistema tradicional del cacicado huilliche (artículo 61).

que encuentran los pueblos indígenas para la gobernanza de estos territorios de conservación basados en sus tradiciones o instituciones propias, así como de otras iniciativas autónomas que estos impulsen.

Dada la ausencia de recursos y respaldo financiero del Estado, la AIML ha desarrollado alianzas estratégicas con otras entidades con miras a implementar algunos de estos parques, y a promover la gobernanza de las comunidades sobre sus territorios. Es así como junto a WWF, y otras entidades nacionales e internacionales, se elabora el "Plan Maestro de Rewe Mapu Lahual", herramienta de planificación que guía las acciones de la Asociación. Entre el 2007 y el 2011 la Asociación, en conjunto con WWF, desarrollan el proyecto "Gobernanza y Medios de Vida Sustentables en el Territorio Mapu Lahual", con apoyo del gobierno de Nueva Zelanda, que busca afianzar un plan de desarrollo (el plan maestro) validado por las comunidades, mejorando la gestión de cada comunidad, y lograr acuerdos de trabajo y cooperación con organismos como CONAF, CONADI, municipios y gobierno regional, así como ONGs. A pesar de ello, y de que existen niveles importantes de consenso al interior de las comunidades, aún no se ha logrado formalizar y normar el uso de los parques.

El proyecto Gobernanza y Medios de Vida Sustentables también buscó potenciar las actividades económicas alternativas, apoyando la conformación de la empresa Cooperativa Mapu Lahual, cuyo plan de negocios por el momento contempla el ecoturismo, la conservería y la artesanía como principales

líneas de trabajo. En conjunto con el proceso de constitución se está construyendo la "ruka-ecolodge Mapu Lahual" en un terreno de 3 hectáreas adquirido por la AIML, que se constituirá en centro de operaciones de la Cooperativa Mapu Lahual, como sede de reuniones y capacitaciones, y como alojamiento rural para los visitantes que compren servicios ecoturísticos a la cooperativa⁷⁹.

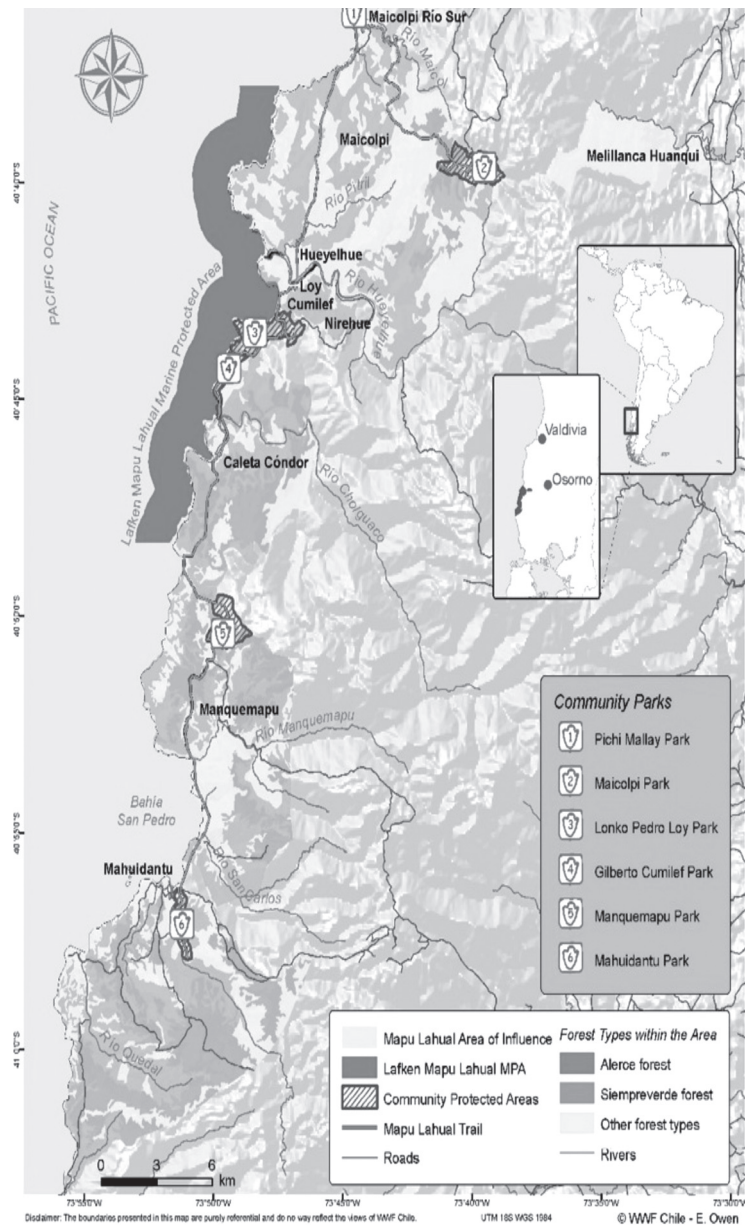
Otra alianza de relevancia es la que Mapu Lahual ha establecido con el proyecto GEF SIRAP⁸⁰. Este proyecto viene apoyando el proceso de planificación territorial en el territorio Mapu Lahual con el fin de establecer un tipo de área protegida correspondiente a la categoría V o VI definida por la IUCN (territorio de conservación biocultural).

El 2006 se crea mediante el Decreto 517 del Ministerio de Defensa, el Área Marinas Costeras Protegidas de Múltiple Uso (AMCP-MU) Lafken Mapu Lahual, la tercera iniciativa de este tipo en Chile, que busca la asociación público-privada y la gestión local para su desarrollo. En la práctica, desde su declaración a la fecha, no se han conformado instancias de gobernanza de estas áreas, al menos con la participación huilliche. Las comunidades, en cambio, han solicitado el reconocimiento de espacios de uso consuetudinario del borde costero de acuerdo a la ley aprobada el 2008 sobre derechos de pueblos originarios sobre el borde marítimo costero, toda vez que esta posibilitaría una gobernanza exclusiva sobre los mismos. A la fecha tales solicitudes no han sido atendidas por la autoridad.

79 Información disponible en: www.mapulahual.cl/

80 El Proyecto GEF SIRAP (Sistema Regional de Áreas protegidas) busca implementar un sistema regional de áreas protegidas en las regiones de Los Ríos y Los Lagos. Véase: www.sirapchile.cl/

Mapa 3



Fuente: Territorio indígena de Mapu Lahual, Chile, elaboración de WWF.

ii.- Territorio de Conservación Indígena de Quinquen

Otro caso de conservación indígena que cabe destacar es el que impulsa la comunidad mapuche pehuenche de Quinquen, en la cordillera de los Andes en la Región de La Araucanía. Tal iniciativa ha sido conformada en tierras de propiedad legal de esta comunidad sobre una superficie aproximada de 10 mil hectáreas de bosques nativos de altura, que incluyen la Araucaria Araucana. Dicha especie arbórea constituye un árbol sagrado para el Pueblo Mapuche, siendo la recolección de su

semilla, conocida como piñón, una de las actividades tradicionales más importantes para su alimentación y economía⁸¹.

La experiencia de conservación que esta comunidad desarrolla, y que ellos han denominado inicialmente “Parque Pehuenche de

⁸¹ Véase: http://chile.panda.org/que_hacemos/protegiendo_biodiversidad/conservacion_comunidades/quinquen/ y <http://proyectoparquepehuenche.blogspot.com/>

Quinquen⁸², tierra de refugio en su lengua, es el producto de una larga lucha de esta comunidad por el reconocimiento de su territorio, su cultura, la defensa de la araucaria, así como de su derecho a autodeterminar sus vidas. En efecto, al igual que muchas comunidades de la zona, sus tierras de propiedad ancestral no fueron reconocidas por el Estado, quedando como ocupantes ilegales de tierras otorgadas por este a particulares no indígenas. Más tarde, la comunidad lideró la lucha por la defensa de la araucaria, logrando en 1990 el restablecimiento de su categorización como monumento natural (1976), quedando desde entonces prohibida su explotación comercial. Junto a otras comunidades aledañas, logró además que el Estado comprara en 1992 este territorio ancestral (de 25 mil hectáreas) a sus propietarios legales, las que de forma gradual les fueron restituidas en propiedad. Quinquen fue la última de las comunidades a las que les fueron restituidas sus tierras ancestrales (desde 1997 a 2007). Al hacerlo, sin embargo, el Estado no respetó la propiedad comunitaria exigida por la comunidad, utilizando diferentes figuras legales sobre distintos lotes de tierras, incluyendo la propiedad a título de la comunidad de Quinquen, y la copropiedad a nombre un grupo de integrantes de esta comunidad, todo lo cual generó una compleja situación legal de terratenencia.

La vocación de conservación de la comunidad es reconocida. Es así como ella venía impulsando diferentes iniciativas de uso y manejo ambiental y culturalmente sustentable –tales como manejo sostenible de bosques y circuitos de ecoturismo en asociación con WWF, participación en el Bosque Modelo de Alto Malleco, entre otras–, desde que su ocupación de las mismas fue protegida con su compra por el Estado en los noventa. Sin embargo, fue luego de su titulación a la comunidad que surgió en ella la iniciativa de conformar un Parque Pehuenche, concebido como una iniciativa orientada a la protección y conservación de la biodiversidad de los paisajes y ecosistemas, de los sitios naturales sagrados, y a la gestión culturalmente apropiada del territorio (Cuadra, 2011).

Es en ese contexto que la comunidad desarrolla alianzas con entidades públicas (Muni-

cipalidad de Lonquimay, Gobierno regional de La Araucanía, CORFO) y organizaciones no gubernamentales (WWF) para impulsar el 2007 un proyecto con financiación pública orientado a ordenar y planificar el uso del territorio, a objeto de desarrollar en él un modelo de turismo comunitario con identidad cultural a través de la creación de un parque pehuenche⁸³.

No obstante el apoyo financiero otorgado por el Estado a este proyecto, las dificultades que la comunidad ha debido enfrentar para la materialización de esta iniciativa de conservación no han sido pocas. Las diferentes formas propietarias a través de las cuales el Estado tituló las tierras de la comunidad han complejizado la determinación del territorio a ser destinado a la conservación. Otros temas pendientes son la reglamentación de la copropiedad establecida en parte de las tierras de Quinquen, y el establecimiento de goces individuales para el uso de la tierra por las familias, así como la definición de las servidumbres de paso entre los distintos sectores de la comunidad. Durante los últimos años la comunidad ha venido trabajando en alianza con organizaciones ambientales (WWF) y de derechos humanos (Observatorio Ciudadano) en un acuerdo comunitario para la reglamentación sobre el uso de los bienes naturales comunes, cuestión que resulta fundamental para la determinación de las zonas de conservación. Para su elaboración, a la fecha no concluida, se ha tenido presente el derecho consuetudinario mapuche o Az Mapu (Cuadra, 2011).

A ello se suman los problemas de la gobernanza, los que se ven complejizados por las figuras de la legislación chilena que han sido impuestas a las formas de organización tradicional de la comunidad, de manera similar a lo ocurrido en el caso de Mapu Lahual. En efecto, la comunidad de Quinquen fue establecida en 1995 de acuerdo a la Ley Indígena de 1993, instaurando a través de ella autoridades legales que en principio se sobreponen a las autoridades tradicionales o lonko. Integrantes de la comunidad forman parte además de la Asociación Quimke Wentrú creada en 1996, figura a través de la cual se han canalizado recursos de apoyo al desarrollo sostenible de Quinquén (entre otras CODEFF, WWF y Fundación Ford).

82 En conocimiento de la denominación que UICN adoptó en su congreso de Barcelona el 2008 se propone denominarla Territorio de Conservación Indígena de Quinquen.

83 Véase: www.territoriochile.cl/1516/article-76414.html#h2_1

Todo ello genera un cuadro organizativo complejo, que la comunidad, afortunadamente ha sabido ir resolviendo. Es así como ella ha mantenido la figura del lonko como autoridad política y religiosa, y una asamblea que toma las decisiones más relevantes y determina sus representantes en la directiva de la comunidad legal.

En cuanto a otros problemas que la comunidad de Quinquen ha debido enfrentar en su proyecto de conformación de un parque pehuenche, o territorio indígena de conservación, cabe destacar las dificultades para asegurar la propiedad y gobernanza de los recursos naturales (bosques, aguas, borde del lago Galletue), la debilidad de las figuras legales existentes (santuarios de la naturale-

za, monumentos históricos) para la protección de los sitios sagrados naturales (cerros sagrados) y culturales (*nguillatuwe* o sitio de ceremonial, *eltún* o cementerio) de la comunidad, así como la inexistencia de figuras legales en el derecho chileno para reconocer la especificidad de las formas indígenas de gobernanza (legislación ambiental ya analizada). A ello se suma la inexistencia de una política pública que reconozca las formas de gobernanza compartida sobre las áreas protegidas del Estado aledañas, como la Reserva Nacional China Muerta, o el Parque Nacional Conguillío, que claramente son parte del territorio ancestral de la comunidad de Quinquen, pero de cuya administración hasta hoy están excluidos.

Mapa 4.



Elaboración: Rubén Sánchez, Observatorio Ciudadano, 2012.

4.- DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE CONSERVACION Y PUEBLOS INDÍGENAS

El reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas en el derecho internacional, y la revisión de las directrices de la conservación y la protección del patrimonio natural y

cultural, han determinado la introducción de cambios sustanciales en la relación entre la conservación y los pueblos indígenas. Tales cambios han sido consecuencia directa de las luchas de los pueblos indígenas para transformar las relaciones de exclusión indígena, incluyendo aquella generada por las iniciativas

de conservación que los Estados imponían en sus tierras y territorios.

4.1. Directrices del derecho internacional

Diversos instrumentos de derecho internacional han sido aprobados en las últimas décadas en relación con la conservación y con los pueblos indígenas, estableciéndose un marco normativo fundamental para las iniciativas de conservación tanto estatales como de las comunidades que integran dichos pueblos. Por lo mismo parece importante reseñar aquí.

Un instrumento relevante en este sentido es la **Convención de Washington para la Protección de Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales en los Países de América (1940), ratificada por Chile en 1967**. Esta convención tiene como objetivo central la conservación y protección de las especies de la flora y fauna endémica, incluyendo en su esfera de protección a recursos vivos tales como: a) las aves migratorias; b) paisajes de incomparable belleza; c) regiones y objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y d) lugares donde existen condiciones primitivas, dentro de los casos a que la misma Convención se refiere⁸⁴.

Para el cumplimiento de los objetivos en ella declarados en esta convención, los Estados asumen diversas obligaciones, entre ellas, el establecimiento de las categorías definidas en los menores plazos posibles; la dictación de leyes o reglamentos que aseguren la pro-

tección y conservación de los recursos protegidos por este tratado, y la cooperación científica entre los países contratantes.

Una de sus disposiciones más relevantes es su artículo 3, el que regula la afectación y desafectación de las áreas protegidas reconocidas en ella, así como el uso y destino de los recursos naturales que las conforman. Respecto del primer punto, la Convención dispone que *“los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los Parques Nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente”*. Respecto al segundo, establece que *“las riquezas existentes en ellos (Parques Nacionales) no se explotarán con fines comerciales”*. Se trata no obstante de una disposición que lamentablemente, como se ha señalado en este informe, no siempre ha sido respetada por el Estado chileno.

Otro instrumento a destacar es la **Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (UNESCO, 1972), ratificada por Chile en 1980**. En ella los estados se comprometen a proteger, conservar y revalorizar los bienes situados en su territorio que correspondan a patrimonio cultural y natural (artículo 3). Además reconocen la obligación de *“...identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio...”*; debiendo para ello destinar *“... hasta el máximo de los recursos de que disponga”* (artículo 4)⁸⁵. Para garantizar la protección y conservación

84 En su artículo 1 define las principales categorías de conservación, entre ellas:

“1. Se entenderá por **PARQUES NACIONALES**: Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.

2. Se entenderá por **RESERVAS NACIONALES**: Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas.

3. Se entenderá por **MONUMENTOS NATURALES**: Las regiones, los objetos o las especies vivas de los animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta. Los Monumentos Naturales se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales”.

85 Por **patrimonio cultural** la Convención entiende: *“Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. - los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. - los lugares, obra del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”* (artículo 1).

Por **patrimonio natural** la Convención entiende: *“los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético y científico, - las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies*

efectivas de este patrimonio, los Estados partes se comprometen a, entre otras medidas: "a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de este patrimonio en los programas de planificación general; b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización de patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban; c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural; d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio" (artículo 5).

Cabe señalar que en 1992 el Comité del Patrimonio Mundial de UNESCO revisó sus criterios de protección del patrimonio a través de la "Guía Operativa para la Implementación de la Convención del Patrimonio Mundial", incorporando en ellos la categoría de "paisajes culturales". De de acuerdo al artículo 1 de la Convención, los paisajes culturales representan las obras que "...combinan el trabajo del hombre y la naturaleza". El término "paisaje cultural" incluye a su vez una diversidad de manifestaciones de la interacción entre el hombre y su ambiente natural.

En la misma ocasión se definieron tres categorías de paisajes culturales:

"Los paisajes claramente definidos, diseñados y creados intencionalmente por el hombre. Estos comprenden los jardines y los parques;

Los paisajes evolutivos (u orgánicamente desarrollados) resultantes de condicionantes sociales, económicas, administrativas, y/o religiosas, que se han desarrollado conjuntamente y en respuesta a su medio ambiente natural. Se dividen en dos subcategorías:

animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, - los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia y la conservación o de la belleza natural" (artículo 2).

- Un paisaje fósil/relicto, en el cual el proceso evolutivo llegó a su fin;

- Un paisaje continuo en el tiempo, que sigue teniendo un papel social activo en la sociedad contemporánea, conjuntamente con la forma tradicional de vida;

La categoría final es el paisaje cultural asociativo de los aspectos religiosos, artísticos o culturales relacionados con los elementos del medio ambiente.

El Comité del Patrimonio Mundial consideró, además, la necesidad de reconocer los valores asociativos de los paisajes para las poblaciones locales, y la importancia de proteger la diversidad biológica mediante la diversidad cultural en los paisajes culturales" (Guía Operativa para la Implementación de la Convención del Patrimonio Mundial, en Rössler, 1998).

Al año 2000, 690 bienes habían sido inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial. De este total, 530 eran bienes culturales, 138 eran bienes naturales y 22 bienes mixtos (cultural y natural). A la misma fecha en América Latina y el Caribe había 71 sitios culturales, 27 sitios naturales y 3 mixtos. Los bienes con valores culturales de la región estaban conformados en su gran mayoría de ciudades, sitios arqueológicos y algunos monumentos. El mismo año se habían inscrito 23 paisajes culturales en la Lista del Patrimonio Mundial de UNESCO, los que se encontraban en Europa y Asia, ninguno de ellos en América Latina (*ibid.*). Las potencialidades de esta figura para la protección de paisajes culturales de los pueblos indígenas en el caso de Chile, deben ser exploradas.

De especial relevancia para los pueblos indígenas es el **Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)**. Aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989, constituye hasta ahora el único convenio internacional específicamente referido a pueblos indígenas. En él se establecen derechos políticos, territoriales, económico, sociales y culturales vinculantes para los estados que lo ratifican –como es el caso de Chile que lo ratificó el año 2008, entrando en vigencia plena en septiembre de 2009–, y que tiene gran relevancia para la relación entre los pueblos indígenas y las áreas protegidas.

Entre los derechos políticos destaca el derecho a la consulta de buena fe, a través de procedimientos adecuados, y con la finalidad

de llegar a acuerdos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles⁸⁶.

En su artículo 7.1 establece, además, el *“derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo...y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”*. Así como el deber del Estado de reconocer a las instituciones propias de los pueblos indígenas. Ello, al disponer que los pueblos indígenas *“deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias”* (artículo 8.2).

El Convenio agrega al concepto de tierras, el de territorio, el que cubre *“la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna otra manera”*⁸⁷ (artículo 13.2). El mismo reconoce a su vez derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Así, dispone para los Estados que *“deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”*⁸⁸ (artículo 14.1). Establece, además, el derecho de los pueblos indígenas a *“... participar en la utilización, administración y conservación”*⁸⁹ de los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios (artículo 15.1).

El Convenio agrega que en caso que la propiedad de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, *“los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa*

*de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”*⁹⁰ (artículo 15.2).

Finalmente, el artículo 16.1 dispone que *“... los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.” Y que “cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”* (16.2).

No cabe duda que el establecimiento de un área protegida en tierras o territorios de los pueblos indígenas, o la declaratoria de una reserva de la biosfera en los mismos territorios, constituye una medida administrativa que les afecta directamente. Por lo mismo, ella debe de ser consultada de conformidad con las directrices establecidas por el Convenio⁹¹.

La importancia de las normas relativas a la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas, consagradas en el Convenio 169 de la OIT, es que ellas vienen a reconocer la propiedad tradicional o ancestral de estos pueblos, muchas de las cuales han sido incorporadas, sin su consentimiento, como parte importante de las áreas del SNAPE⁹².

86 Así el convenio dispone en su artículo 6 que:
“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

87 Destacado del autor.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

90 *Ibid.*

91 Al respecto, la Conferencia de la OIT ha subrayado las características y requisitos de la consulta aplicable a este tipo de casos, al señalar que:

“La forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión –con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas– de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que estas consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes. Si se cumplen estos requisitos, las consultas pueden ser un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos” (Conferencia Internacional del Trabajo, 2009. p. 731).

92 Los órganos de la OIT han señalado reiteradamente que los Estados deben dar reconocimiento a este tipo de propiedad a través de diversos mecanismos. Así, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT dispone que:

“Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el artículo 14 del Convenio se vaciaría de contenido. La Comisión es consciente

El Convenio además es claro en reconocer la propia institucionalidad indígena, al disponer que "... *deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos*" (artículo 5 d); y que "... *dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos*" (artículo 8.2).

Ello ha sido entendido por los órganos de la OIT como un reconocimiento a las organizaciones tradicionales y al derecho propio de los pueblos indígenas. Lo que implica que dichas organizaciones y sus instituciones internas, como las que utilizan para determinar el manejo y distribución de los recursos naturales en sus tierras ancestrales, tienen valor propio y no requieren de una autorización del Estado para tener vigencia.

En relación con el valor del Convenio 169 en el derecho interno, cabe tener presente lo dispuesto por el artículo 5 inciso 2° de la Constitución Política, el que luego de establecer en su inciso 1° que la soberanía radica en la Nación y que esta es ejercida por el pueblo a través de los plebiscitos y elecciones periódicas y por las autoridades establecidas por ella, agrega como límites para el ejercicio de dicha soberanía los derechos humanos garantizados por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes⁹³. Ello ha llevado a una parte creciente de la doctrina y de la jurisprudencia,

y al propio gobierno de Chile⁹⁴ a sostener que los derechos contenidos en esta y en otras convenciones de derechos humanos ratificadas por Chile y que se encuentran vigentes, tienen igual jerarquía que los demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República y, por lo mismo, no deben ser contravenidos por acto alguno, sea particular, legal o administrativo.

Otro instrumento jurídico internacional de relevancia para los pueblos indígenas es la **Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas** (1992), ratificado por Chile en 1994. Dicha Convención valora y protege el aporte de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas a la diversidad biológica, así como la justa utilización de los beneficios de tales conocimientos. Así en su artículo 8 j dispone: "*Con arreglo a su legislación nacional, el Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente*".

Aunque no se trate de una convención internacional, cabe referirse aquí a la Agenda XXI emanada también de la Cumbre de Medio Ambiente de Río de 1992. Se trata de un documento de carácter programático en cuyo capítulo 26 se reconoce la histórica relación de los indígenas con sus tierras, incluyendo en ellas el ambiente de las áreas que tradicionalmente han ocupado, así

de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar procedimientos adecuados, pero subraya al mismo tiempo que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre el que reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio. El concepto de ocupación tradicional puede ser reflejado de diferentes maneras en la legislación nacional pero debe ser aplicado." (Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009, p. 742).

93 "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. **Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes**". Destacado del autor.

94 Esta interpretación ha sido adoptada por el Gobierno de Chile en su Informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) sobre el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos contraídas en virtud de tratados internacionales y otros compromisos voluntarios. Así, el Gobierno chileno señaló en su informe el 2009 que:

"18. De acuerdo a la reforma introducida al Art. 5 inciso 2 de la Constitución, ya mencionada, los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional. Así se ha reconocido por los propios tribunales internos, los cuales han recurrido a la normativa internacional para fundamentar sus fallos". Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/ WG.6/5/CHL/1, 16 febrero de 2009.

como los conocimientos tradicionales relacionados con ellas y con sus recursos (cap. 26.1); se promueve además la participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades en la formulación de políticas, leyes y programas relacionados con el manejo de recursos y estrategias de conservación (cap. 26.3c); y se plantea la necesidad de permitir a los indígenas mayor control sobre sus tierras, autogestión de sus recursos, y participación en la toma de decisiones que les afectan, incluyendo la participación en la administración de las áreas protegidas (cap. 26.4)⁹⁵.

La Convención de Biodiversidad dio origen a la creación en 1998 de un Grupo de Trabajo de la Conferencia de las Partes sobre su artículo 8 j. En su reunión de 2000, la Conferencia de las Partes (COP 4) adoptó un programa de trabajo a objeto de asegurar el rol de las comunidades indígenas y locales en la protección de la biodiversidad, así como la distribución equitativa de los beneficios derivados de los conocimientos y prácticas tradicionales para la conservación de la biodiversidad. El 2004 la conferencia (COP 7) adoptó directrices voluntarias (*Akwé: Kon*), proveyendo lineamientos para la evaluación del impacto cultural, social y ambiental de proyectos de desarrollo en sitios sagrados, tierras o aguas tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas y comunidades locales. El 2004 la Conferencia también exhortó a introducir cambios en los criterios de conservación, en especial la inclusión de los pueblos indígenas y los pueblos móviles en los procesos de adopción de decisiones y en la administración de las áreas protegidas.

En el 2007, la Conferencia de las Partes (COP 7) asumió a su vez como propios los acuerdos del Congreso Mundial de Parques de UICN, celebrado en Durban el año 2003, en relación a los pueblos indígenas y a las áreas protegidas. Así, la Conferencia dispuso:

“Recuerda las obligaciones de las Partes hacia las comunidades indígenas y locales de conformidad con el Artículo 8 j) del Convenio y disposiciones conexas y toma nota de que el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberían realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales y respetando plenamente sus derechos en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables”.

La misma Conferencia adoptó un “Programa de trabajo sobre áreas protegidas” que incluyó

95 Suscrita por Chile.

un objetivo sobre pueblos indígenas, cual es el de *“intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes”* (objetivo 2.2). También estableció como meta para el 2008 *“la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos y reconociéndose sus responsabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión de nuevas áreas protegidas.”* (Forest Peoples Programme, 2008, p. 4).

Los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT se vieron reafirmados con la aprobación el 2007 de la **Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas**, instrumento aprobado con el voto favorable de Chile. De particular relevancia en esta Declaración son las disposiciones que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación⁹⁶ y a la autonomía⁹⁷. Igualmente relevante son las disposiciones que otorgan a los pueblos indígenas el derecho a mantener sus instituciones y costumbres propias, incluyendo aquellas de carácter jurídico⁹⁸.

También significativo es el reconocimiento que la Declaración hace del derecho de los pueblos indígenas a que se obtenga su consentimiento libre, previo e informado antes de que los Estados adopten medidas que les afectan, entre ellas el traslado desde sus tierras y territorios (artículo 10), así como aquellas de carácter legislativo y administrativas que les afecten (artículo 19).

Finalmente, no menos relevante es el reconocimiento explícito de los derechos de propiedad ancestral de los pueblos indígenas sobre

96 *“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”* (Artículo 3).

97 *“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”* (Artículo 4).

98 *“Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”* (Artículo 34).

sus tierras, territorios y recursos naturales⁹⁹, así como del derecho a la restitución de los mismos cuando hayan sido privados de ellos sin su consentimiento previo, libre e informado. Así, en su artículo 28 dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, incluyendo en ella la restitución, y cuando ello no sea posible, la compensación por las tierras, territorios y recursos que les hayan sido “confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado” (artículo 28).

La Declaración contiene además un explícito reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a la conservación y protección del medio ambiente de sus tierras, territorios y recursos. De este modo la Declaración dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna” (artículo 29.1).

Aunque se trate de una Declaración, y no de un tratado internacional, existen fundamentos para afirmar que muchas de sus disposiciones son jurídicamente vinculantes u obligatorias para los Estados, en especial para aquellos que votaron en su favor, como es el caso de Chile. La propia Declaración dispone que los Estados deben promover el respeto y plena aplicación de sus disposiciones (artículo 42). Como lo afirma además el actual Relator Especial de la ONU para los derechos indígenas, James Anaya. Así también lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su reciente fallo en el caso *Saramaka v. Surinam* (2007), en el que se fundamenta en esta Declaración el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos ancestrales.

Las disposiciones de la Declaración establecen la libre determinación como un derecho funda-

mental de los pueblos indígenas. Tal reconocimiento es central cuando se trata de las iniciativas de conservación que impulsa el Estado, las que no se pueden imponer y/o desarrollar sin el consentimiento de los pueblos indígenas. Igualmente, la Declaración reafirma el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos de propiedad ancestral, así como el derecho a la restitución y/o compensación cuando estos han sido apropiados o confiscados sin su consentimiento. Ello, como veremos a continuación al analizar las directrices de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), tiene implicancias no menores para las áreas protegidas constituidas por los Estados sobre territorios indígenas sin el consentimiento de las comunidades directamente afectadas.

4.2. Las directrices de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

Un rol central en la revisión del concepto de áreas protegidas y en el establecimiento de nuevos lineamientos sobre su relación con los pueblos indígenas y comunidades locales ha correspondido a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entidad integrada por Estados, entre ellos Chile, y organizaciones ambientales, que constituye el foro más importante sobre conservación hoy en el mundo.

Así, en 1996, la UICN reconoció el derecho de estos pueblos a participar en el manejo de las áreas protegidas establecidas en sus tierras y territorios, a que sus derechos sobre estas fuesen respetados y protegidos, y, en consecuencia, se llegase a acuerdos con ellos previo al establecimiento de dichas áreas.

El 2003, en el Congreso Mundial de Parques, se elaboró el “Acuerdo de Durban; Plan de acción”, en el que se manifestó una especial preocupación por los derechos de los pueblos indígenas. Entre las resoluciones que conciernen a estos pueblos y a sus derechos en relación con las áreas protegidas contenidos en dicho Acuerdo destacan:

- “todas las áreas protegidas existentes y futuras serán manejadas y establecidas en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, pueblos móviles y comunidades locales;
- los pueblos indígenas y las comunidades locales estarán representados en la gestión de las áreas protegidas por representantes electos, de forma proporcional a sus derechos e intereses;

99 La Declaración señala al respecto que estos pueblos tienen “... a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma” (Artículo 26.2). En el mismo sentido, la Declaración establece la obligación de los Estados de dar a los pueblos indígenas reconocimiento y protección jurídica sobre estas tierras, territorios y recursos, respetando para ello sus costumbres y tradiciones (Artículo 26.3).

• para 2010, mecanismos participativos para la restitución de las tierras y territorios tradicionales de pueblos indígenas que fueron incorporados en áreas protegidas sin su consentimiento libre y conocimiento de causa¹⁰⁰.

En los últimos años (2004) UICN ha venido promoviendo nuevas categorías de áreas protegidas que consideren distintas formas de gobierno de las mismas por parte de los diferentes actores involucrados en la conservación, entre ellas, la gobernanza de los Estados, la gobernanza compartida con pueblos indígenas y comunidades locales, la gobernanza privada (ONGs ambientales y otros), y aquella a cargo de pueblos indígenas y comunidades locales, estas últimas denominadas por la UICN como áreas de conservación indígena y comunitaria (ICCAs en inglés y ACPIC en español).

Ellas incluyen, a su vez, de acuerdo a UICN, distintas realidades, agrupándose en dos grandes categorías: 1) Las áreas y territorios de los pueblos indígenas, establecidas y gestionadas por ellos, y 2) las áreas conservadas por comunidades, establecidas y gestionadas por ellas. La UICN las define como: "áreas protegidas donde la autoridad administrativa y la responsabilidad recaen en pueblos indígenas y/o comunidades locales bajo diversas formas de instituciones, normas, consuetudinarias o legales, formales o informales" (UICN, *Directrices*, 2008).

El cuestionamiento de los pueblos indígenas a este categoría conjunta con las comunidades locales, dada la especificidad de su realidad y los derechos especiales sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y a la libre determinación que les es reconocida por el derecho internacional, llevó a la UICN, en su reciente Congreso Mundial de Barcelona, en octubre de 2008, a instar a los miembros de UICN a apoyar la creación de los llamados "territorios de conservación indígena". Así, en su recomendación 4.049 el Congreso Mundial de 2008 pidió a los miembros de UICN que:

"(a) Reconozcan plenamente la importancia en materia de conservación de los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (TIC y ACPIC) –los cuales comprenden sitios, territorios, paisajes terrestres y marinos, y lugares sagrados conservados– que son administrados y maneja-

dos por pueblos indígenas y comunidades locales, incluidos los pueblos móviles;

(b) apoyen la justa restitución de los derechos territoriales, sobre la tierra y los recursos naturales, de conformidad con objetivos de conservación y sociales, como lo consideren apropiado los pueblos indígenas y las comunidades locales que gestionan los actuales TIC y ACPIC y/o que estén interesados en crear nuevos;

(c) aseguren que toda inclusión de TIC y ACPIC dentro de los sistemas nacionales se haga con el libre consentimiento informado previo de los pueblos indígenas y luego de una consulta plena con las comunidades y la consideración adecuada de sus preocupaciones; y

*(d) apoyen a los pueblos indígenas y las comunidades locales en la protección de los TIC y ACPIC de las amenazas externas, mediante la aplicación de los principios del libre consentimiento informado previo, evaluaciones sociales participativas del impacto ambiental y cultural y otras medidas, como las que figuran en la Decisión VII/28 del CDB u otros acuerdos internacionales en lo relativo a nuevos desarrollos e iniciativas de conservación"*¹⁰¹.

Importante de destacar también es la Resolución 4.052 del Congreso Mundial de 2008, que instó a los Estados partes de la UICN a hacer aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que, como vimos anteriormente, incluye el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, al consentimiento libre, previo e informado frente a medidas que puedan afectarles, y a la restitución de las tierras, territorios y recursos naturales que les han sido confiscados sin su consentimiento. Como parte de esta resolución, se encarga al Consejo de la UICN establecer un grupo de trabajo para examinar la aplicación de la Declaración de la ONU sobre la materia en todas las políticas y programas de esta entidad de conservación.

Otro ámbito de preocupación de la UICN, de gran relevancia, ha sido el que dice relación con el reconocimiento y conservación de los sitios naturales sagrados que están dentro (o cerca) de las áreas protegidas. Se trata de una realidad crítica para muchos pueblos indíge-

100 Forest Peoples Programme, 2008 p. 3.

101 UICN, *Resoluciones y Recomendaciones Congreso Mundial de la naturaleza, Barcelona, 5 al 14 de octubre de 2008*, 2008, disponible en www.uicn.org

nas y comunidades locales que se ven impedidos de acceder o ejercer control de sitios naturales que para ellos revisten, por diversas razones, un carácter sagrado. La UICN había venido desarrollando lineamientos sobre la materia desde hace años a través de diferentes modalidades, entre ellas la Recomendación V.13 sobre "Valores culturales y espirituales de las áreas protegidas", de la que tomó nota el V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, 2003), y de la Resolución 3.049 "Áreas Conservadas por la Comunidad", emanada del 3er Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN (Bangkok, 2004).

En su Congreso Mundial de 2008, además, la IUCN aprobó la Resolución 4.038 sobre "Reconocimiento y conservación de los sitios naturales sagrados en áreas protegidas". En ella reconoce que *"una de las formas más antiguas de la conservación basada en la cultura ha sido la protección de lugares naturales sagrados de comunidades indígenas y de las religiones predominantes, y que esos sitios albergan con frecuencia una rica biodiversidad y salvaguardan valiosos paisajes y ecosistemas"*; dispone que tales sitios naturales sagrados que incluyen *"... manantiales de agua pura, montañas con glaciares, formaciones geológicas inusuales, bosquecillos, ríos, lagos y cuevas son, y lo han sido desde mucho tiempo atrás, parte integral de la identidad, supervivencia y evolución humanas"*; y reconoce que ellos están en riesgo debido a una amplia gama de presiones y amenazas, incluyendo el que las áreas protegidas impidan el acceso a ellos. Dispone además:

*"Que es necesaria una acción urgente para la conservación y gestión culturalmente apropiada de los sitios naturales sagrados que están dentro (o cerca) de las áreas protegidas"*¹⁰²;

Y luego agrega:

"Pide (a) a las agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que reconozcan los derechos, capacidades y conocimientos que poseen los custodios locales e indígenas y las principales religiones con relación al manejo de los recursos y ecosistemas asociados con sitios naturales sagrados; (b) a los organismos gubernamentales, ONG y organismos de conservación que trabajen con las comunidades y custodios locales tradicionales e indígenas, y les presten apoyo, para hacer frente directamente a las amenazas que se ciernen sobre los sitios

naturales sagrados, mediante una mejor gestión de dichos sitios y la adopción, cuando proceda, de leyes y políticas –con la participación plena y efectiva de las comunidades u organizaciones interesadas– que protejan la integridad biológica y cultural de esos sitios; y (c) a los organismos encargados de las áreas protegidas y a sus gestores que reconozcan los valores culturales y espirituales de los sitios naturales sagrados incluidos dentro de los límites establecidos de dichas áreas, y que reconozcan y promuevan los derechos e intereses de las comunidades u organizaciones interesadas para gestionar y utilizar donde sea posible, esos sitios como lugares para su realización cultural y espiritual y de reverencia" (Resolución 4.038, UICN, Resoluciones, 2008).

Definición y categorización de las áreas protegidas y asentamientos humanos

De relevancia de consignar aquí es la evolución experimentada en los últimos años en la definición de las categorías de áreas protegidas por parte de UICN, haciendo posible el asentamiento y uso humano en la mayoría de dichas categorías. Así, en la Asamblea General de la UICN, celebrada en Buenos Aires en 1994, se adoptó una clasificación de áreas protegidas mucho más sensible a los pueblos indígenas y comunidades locales, que refleja las nuevas perspectivas en la relación entre ambiente natural y humano y su interacción.

Junto con reducir el número de categorías de áreas protegidas de 10 a 6, y en contraste con las categorías anteriormente existentes, considera la posibilidad del asentamiento humano en todas ellas. Aun cuando el asentamiento de población no es considerado como apropiado en la categoría I a (Área Natural Estricta), esta no es vista como incompatible con la categoría I b. Estas últimas son caracterizadas como aquellas que *"no están habitadas de forma permanente o significativa..."*. Como consecuencia de esta nueva clasificación, el sistema en su conjunto tiene el potencial de acoger una variedad de modelos de áreas protegidas, en función del grado de intervención humana, de forma que tanto los derechos de los pueblos indígenas como los objetivos de conservación puedan ser respetados (Beltrán ed., 2001).

En un documento reciente (2008), que revisa las categorías de áreas protegidas y define sus contenidos, la UICN avanza en la definición de área protegida al señalar que esta constituye *"un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante me-*

102 Destacado del autor.

dios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (UICN, Directrices, 2008, p. 10).

La UICN entiende que “reconocido” implica “que la protección puede incluir una gama de formas de gobernanza declaradas por colectivos así como las identificadas por los estados, pero dichos espacios tienen que estar reconocidos de alguna manera (especialmente mediante su inclusión en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas – World Database on Protected Areas (WDPA))”¹⁰³. Entiende, además, por “dedicado” como “la existencia de un compromiso específico vinculante con la conservación a largo plazo, mediante, por ejemplo: Convenios y acuerdos internacionales; Leyes nacionales, provinciales o locales; Ley consuetudinaria; Convenios de ONGs; Acuerdos de fundaciones y empresas privadas; Planes de certificación”. Finalmente, entiende por “gestionado” cuando “se han tomado medidas activas para conservar los valores naturales (y posiblemente otros) por los cuales se ha establecido el área protegida” (ibid., p. 10).

Por otro lado, define las características de cada una de las categorías. De especial interés para los pueblos indígenas y comunidades locales es la definición de las áreas protegidas de la categoría V (Paisaje terrestre/marítimo protegido), la que entiende como:

“Un área protegida en la que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un área de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en la que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área, la conservación de su naturaleza y otros valores” (ibid., p. 25).

Entre las características esenciales de estas áreas, la UICN reconoce:

“Paisaje terrestre y/o marino costero o insular de calidad estética elevada y/o distintiva y con hábitats, flora y fauna y rasgos culturales significativos asociados a los mismos;

Una interacción equilibrada entre las personas y la naturaleza que ha perdurado en el tiempo y sigue contando con integridad, o en los que existe una esperanza razonable de restaurar dicha integridad;

Patrones exclusivos o tradicionales de uso del suelo, por ej., los que existen en sistemas agrícolas y forestales sostenibles y asentamientos humanos que han evolucionado en equilibrio con su entorno” (ibid.).

Entre las características deseables, la UICN identifica:

“Posibilidades de usos recreativos y turísticos consecuentes con el estilo de vida y las actividades económicas;

Organizaciones sociales únicas o tradicionales, que se evidencian por las costumbres, modos de sustento y creencias locales;

Reconocimiento por artistas de cualquier tipo y por las tradiciones culturales (presentes y pasadas);

Potencial de restauración ecológica y/o paisajística” (ibid.).

De esta forma, las directrices de la UICN vienen a poner término a la concepción clásica de áreas protegidas excluyentes del poblamiento y uso humano impuesta en el siglo XIX por el modelo del Parque Yellowstone, cuyas implicancias para los pueblos indígenas y comunidades locales en Chile y otros contextos de la región y del mundo han sido nefastas. La UICN se abre a una concepción mucho más amplia de conservación que incorpora a estos pueblos como actores centrales, y considera que esta actividad no puede desarrollarse sin un debido respeto por sus derechos propietarios y de libre determinación, de conformidad al derecho internacional vigente. Ello plantea desafíos centrales al Estado chileno, el que, como se señalara, ha mantenido a la fecha una política excluyente de los pueblos indígenas en materia de conservación, lo que se ve reflejado en la reciente propuesta de ley sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, anteriormente analizada en este documento.

¹⁰³ El reconocimiento no tiene por qué ser de carácter legal. Así la UICN cita como ejemplo el Área Protegida Indígenas de Anindilyakwa, la que ha sido autodeclarada por las comunidades indígenas de Groote Eylandt, en el territorio del norte de Australia, una de las muchas áreas indígenas autodeclaradas reconocidas por el gobierno de ese país (UICN; Directrices, 2008, p. 10).

CONCLUSIONES

En la declaración final y conclusiva de la reciente conferencia de las Naciones Unidas Río + 20, celebrada en junio pasado en Río de Janeiro, Brasil, los jefes de los Estados partícipes en esta cumbre, entre ellos Chile, junto con reconocer la persistencia y el agravamiento de los problemas ambientales del planeta, como es el caso del cambio climático, y relacionado con ello la acelerada destrucción de los bosques naturales y de la diversidad biológica asociada al primero, reiteraron lo afirmado por la Convención de Diversidad Biológica de 1992 en relación a la relevancia de los conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas para la protección de dicha biodiversidad. En esta declaración sostenían:

Reconocemos que los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales aportan una contribución importante a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y su aplicación más amplia puede apoyar el bienestar social y los medios de vida sostenibles. Reconocemos también que los pueblos indígenas y las comunidades locales a menudo son los que más directamente dependen de la biodiversidad y los ecosistemas, y por tanto, frecuentemente son los más inmediatamente afectados por su pérdida y degradación (Naciones Unidas, 2012, parág. 197).

No solo ello, sino que afirmaron también la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el logro del desarrollo sostenible, así como la necesidad de tener presente “la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en el plano mundial, regional, nacional y subnacional” (parág. 49).

Al concluir este documento, nos parece oportuno la cita de esta declaración final de la conferencia de Río + 20, toda vez que lo que el análisis que aquí hemos realizado en el caso de los recursos forestales del pueblo mapuche, nos permite constatar que el Estado chileno, que suscribió esta declaración, no solo no valora los conocimientos y las prácticas de los pueblos indígenas para la conservación de la biodiversidad, hoy en estado crítico en el planeta, sino que tampoco reconoce los derechos de la Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas, al aplicar sus estrategias de desarrollo sostenible.

Nada evidencia más claramente lo anterior que la política de expansión de la forestación exótica promovida desde el sector público desde hace ya cuatro décadas en el centro sur del país, proceso a través del cual, como hemos visto en la primera parte de este documento, no solo ha deteriorado gravemente la biodiversidad de un ecosistema de bosques lluviosos templados único en el mundo, sino que además se ha privado al Pueblo Mapuche de sus tierras y territorios de propiedad ancestral, e incluso de propiedad legal. Todo ello sin su consentimiento libre, previo e informado; sin garantizar su participación en los beneficios económicos que esta actividad genera; y sin compensación por los graves daños que ha provocado. Los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales adversos que esta actividad –controlada por grandes conglomerados nacionales interconectados a otros de carácter transnacional– han generado en el territorio mapuche, se evidencian de manera clara en el caso de la comuna de Lumaco, en la Región de La Araucanía, que nos ha parecido propicio ilustrar acá. El caso de Lumaco nos permite ver cómo una política pública definida desde el Estado, sin participación alguna del territorio y de las comunidades que viven en él, resulta en el enriquecimiento de grandes corporaciones basadas en el capital, la destrucción ambiental y en el desposeimiento territorial de un pueblo y las comunidades que lo componen.

A pesar de la evidencia de los impactos ambientales que esta actividad genera en el pueblo mapuche y en el medio ambiente, el Estado chileno persiste en su estrategia de expandir la forestación exótica vinculada a la creciente inserción del país en los mercados internacionales a través de la exportación de recursos naturales. Ello, además de ser contradictorio con su compromiso con el desarrollo sostenible y perdurable manifestado en Río, augura una conflictividad creciente con el pueblo mapuche y sus comunidades en razón de la violación de sus derechos humanos colectivos e individuales que esta actividad conlleva; derechos también reconocidos por Chile al suscribir la Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas y al ratificar el Convenio 169 de la OIT.

Junto con ello, el Estado chileno sigue negándose a reconocer la gobernanza de los pueblos indígenas sobre sus territorios, así como a considerar, valorar y apoyar las estrategias de conservación que estos vienen impulsando en sus territorios ancestrales y/o legales, a

pesar de los enormes obstáculos jurídicos y de política pública que ellos encuentran para estos efectos, como constatamos en la segunda parte de este documento.

En este informe constatamos que la política del Estado chileno en relación a los recursos forestales del pueblo mapuche sigue siendo la de la exclusión y la de la imposición. Ello contrasta marcadamente con las directrices internacionales hoy vigentes en la materia y con las experiencias de gobernanza, comanejo, o simplemente de conservación indígena de los recursos forestales que hoy se impulsan con apoyo público en otros contextos de América Latina y del mundo. Lo anterior, en el creciente entendimiento de que estos pueblos poseen conocimientos y prácticas, además de derechos, por cierto, que son centrales para el logro de este objetivo.

Todo esto es particularmente grave en el contexto acelerado de pérdida de los bosques y de la biodiversidad asociada a ella que, como aquí se ha señalado, se constata hoy en el territorio mapuche como consecuencia de la actividad de forestación exótica y de la proliferación de los monocultivos. Los desafíos que Chile tiene en este sentido son significativos. Esperamos que esta publicación contribuya a tomar conciencia de los mismos, y estimule a los distintos actores involucrados, incluyendo al Estado, los privados e indudablemente a las comunidades mapuche afectadas por esta realidad, a avanzar en la revisión de las políticas y de los marcos legislativos vigentes, para adecuarlos a las nuevas directrices de conservación y de derechos de pueblos indígenas aquí reseñadas.

BIBLIOGRAFIA

- Aylwin José, 2011. "Conservación en territorios indígenas: Marcos jurídicos y experiencias nacionales y comparadas y directrices internacionales", en Aylwin, J. y Cuadra, X., *Los desafíos de la conservación en los territorios indígenas en Chile*. Observatorio Ciudadano, Temuco, pp. 9-91.
- Aylwin, José y Martín Correa, "*Tierras indígenas de Malleco: Antecedentes histórico legislativos y estudio de comunidades*", documento inédito, 1995.
- Benítez, María Ignacia (Ministra del Medio Ambiente), "*Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas*", Presentación ante Comisiones del Senado, 11 de julio de 2012 (Power Point, inédito).
- Comisión Nacional del Medio Ambiente, Política Nacional de Áreas Protegidas, 2005, disponible en: www.conama.cl
- Conferencia Internacional del Trabajo, "*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1ª). Informe General y observaciones referidas a ciertos países*", Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, "*Traspaso de Tierras Fiscales*", 2009, inédito.
- Corporación Nacional Forestal, "*Lineamientos Estratégico Institucionales Áreas Silvestres Protegidas del Estado y Comunidades Indígenas*", CONAF, Santiago, 2000.
- (Araya, Pedro, ed.), "*Marco de Acción. Participación de la comunidad en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado*", CONAF, 2002.
- Correa, Martín, "*El Parque Nacional Chiloé y las comunidades Huilliches*", ponencia presentada al seminario Taller Áreas Protegidas y Comunidades Humanas, Chiloé, 24-26 de agosto de 2003, inédito.
- Cuadra, X., 2011, "El proceso de conformación del territorio de conservación indígena de Quinquen: Una experiencia para el cuidado, manejo y protección de los bienes comunes de comunidades mapuche", en Aylwin, J. y Cuadra, X. *Los desafíos de la conservación en los territorios indígenas en Chile*. Observatorio Ciudadano, Temuco, pp. 93-129
- FAO, "*Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina*", 2008.
- Forest Peoples Programme, "*Conservación y Pueblos Indígenas: Evaluando progresos desde Durban*", 2008. Disponible en: www.forestpeoples.org/documents/conservation/wcc_conservation_and_ips_interim_rep_sept08_sp.pdf
- Larraín, S. 2010. "Agua, derechos humanos y reglas del mercado". Larraín Sara y Pamela Poo, ed., *Conflictos por el agua en Chile. Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*, Santiago, Gráfica Andes, pp. 15-49.
- Liberona, F., 2012, "*De biodiversidad, naturaleza, concesiones y negocios*" disponible en: www.terram.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=9240&Itemid=66
- Liberona, Flavia, La minería y el Parque Nacional Lauca, 23 de junio de 2010, disponible en: www.terram.cl
- Mesa-Morales, Laura, "*Áreas protegidas y pueblos indígenas y tradicionales: Diversidad de casos en América Latina y el Caribe*", UICN, 2006.
- Ministerio del Medio Ambiente, 2011, "*Las áreas protegidas de Chile, Antecedentes, institucionalidad, estadísticas*", Ministerio del Medio Ambiente, Santiago de Chile.

Molina, Raúl y otros, "Apoyo a la constitución de la propiedad indígena y la gestión territorial en la comunidad pehuenche de Quinquén", ODPI-WWF, diciembre 2006, inédito.

Naciones Unidas, "El futuro que queremos. Río + 20", Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible, Río de Janeiro, Brasil, junio 2012. A/CONF.216/L.1.

Nahuel, Jorge, ed., "Los pueblos indígenas y las áreas protegidas por el pleno control de sus territorios. De Bariloche a Barcelona", Neuquén, 2009.

Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas, "Informe de situación de los derechos humanos del pueblo Mapuche en la Provincia del Neuquén", Gráfica Althabe, Neuquén, 2009.

Pérez, Alicia, *Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: El Comité de Gestión del Co-Manejo con "determinación" Mapuche, Informe de Investigación*, Claspo, 2003. Disponible en: www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/index.html

Rösler, Mechtild, "Los paisajes culturales y la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural: resultados de reuniones temáticas previas", en Mujica, E., ed., *Paisajes culturales en los Andes*, 1998, disponible en: www.condesan.org/unesco/paisajes_culturales_andes.htm

Rovira, Jaime, y otros, "Áreas protegidas en Chile", en Comisión Nacional del Medio Ambiente, *Biodiversidad de Chile, Patrimonio y Desafíos*, 2006, pp. 512-559, disponible en: www.conama.cl/portal/1301/article-35106.html

San Cristóbal, M., 2012, "El negocio de las tierras protegidas en Chile", disponible en: www.elciudadano.cl/2012/03/04/49132/el-negocio-de-las-tierras-protegidas-en-chile/

SERVINDI, "Bolivia: Indígenas y gobierno resuelven dieciséis demandas del TIPNIS", disponible en: <http://servindi.org/actualidad/53555>

Stevens, Stan, "Conservation Through Cultural Survival. Indigenous Peoples and Protected Areas", Island Press, Washington, D.C., 1997.

Terram, "Minuta Servicio de Conservación de la Biodiversidad y Áreas Protegidas", abril de 2009, disponible en: www.terram.cl

-----, *REFORMA A LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL: EL ANÁLISIS Y LA REFLEXIÓN NECESARIOS*, diciembre 2009, disponible en: www.terram.cl

Torres, Hernán et al., ed., "Informe Chileno al Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas de Bariloche el 2007", 2007, disponible en: <https://www.u-cursos.cl/forestal/2008/1/EP039/1/material.../530>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (a) (Dudley, Nigel, ed.), 2008, "Directrices para la aplicación de las categorías de áreas protegidas", UICN, Gland.

----- (b), *Resoluciones y Recomendaciones. Congreso Mundial de la Naturaleza*, Barcelona, 5 al 14 de octubre de 2008, disponible en www.uicn.org

CONVENCIONES Y DECLARACIONES INTERNACIONALES

Convención de Washington para la Protección de Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales en los Países de América, 1940.

OEA, Convención Americana de Derechos Humanos, 1969.

-----, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

OIT, Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

ONU, Convención sobre Diversidad Biológica, 1992.

-----, Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

UNESCO, Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, 1972.

(Footnotes)

- 1 Cabe consignar que la encuesta CASEN 2009 citada en los párrafos precedentes concluye que hay mayores índices de desempleo en las regiones del Biobío y La Araucanía que los registrados por el Instituto Forestal en su informe 2011 y que se recogen en este cuadro.
- 2 Artículo 20, letra b) de la Ley Indígena.
- 3 Presupuesto asignado al Fondo de Tierra y Agua exclusivamente para la compra de tierras en conflicto.

