

Ni con garrote ni con zanahoria: pueblos indígenas y gobierno conservador sin puentes de diálogo

Domingo Namuncura¹

Al iniciar este artículo para una nueva edición del Barómetro de Política y Equidad, en lo que concierne a la cuestión social indígena, el primer indicador de este período, correspondiente al primer semestre de 2019, es el fracaso de uno de los más importantes objetivos del segundo gobierno del presidente Piñera; esto es, modificar la Ley Indígena 19.253, especialmente en lo relativo al derecho de propiedad de las tierras ancestrales. Este propósito se plasmó en una sorpresiva convocatoria a una Consulta Nacional Indígena planificada desde el Ministerio de Desarrollo Social, presidido por el expresidente de la Sociedad de Fomento Fabril y excanciller en el primer gobierno de Piñera, Alfredo Moreno. Veremos más adelante cuál ha sido su destino político en este tema.

La consulta tenía el propósito de explicitar once medidas con las cuales, por primera vez en varios años, se intentó —derechamente— modificar la Ley

1 Trabajador Social (Universidad Católica de Valparaíso). Exdirector nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (1997-1998). Docente universitario en las Escuelas de Trabajo Social de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), Instituto Profesional Santo Tomás (IPST) y Universidad Católica de Valparaíso (UCV). Primer embajador de Chile de origen mapuche en la nación maya de Guatemala (2014-2018).

Indígena y favorecer la enajenación de tierras indígenas ancestrales.² Se trató de un objetivo claramente político y altamente riesgoso respecto de la ya muy frágil relación entre pueblos indígenas, Estado y sociedad. Con esta fallida consulta, se buscaba posibilitar que las comunidades indígenas pudiesen dividir sus tierras comunitarias y convertirlas en predios de dominio individual. Lo mismo respecto del derecho real de uso y goce. Con tal fin se buscó eliminar la restricción de subdivisiones a un mínimo de tres hectáreas y conseguir con ello que, entre otros eventos, las tierras indígenas pudiesen ser vendidas entre indígenas, disminuyendo de 25 a 5 años la prohibición de enajenarlas.

Adicionalmente, la consulta buscaba reglamentar el mecanismo de permuta de tierras indígenas y permitir la realización de contratos de arriendo, comodatos o medierías de tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años. Se pretendía, además, establecer mecanismos compensatorios adicionales y de carácter voluntario para la recuperación de tierras; por ejemplo, mediante transacciones meramente financieras y no en tierras.

La consulta buscaba también poner mayores exigencias cualitativas para la formación de comunidades indígenas, en tanto que para favorecer la expansión de asociaciones indígenas solo se señalaba como requisito un mínimo de dos personas, y se adjuntó el incentivo de que tales asociaciones tendrían accesos importantes al Fondo de Desarrollo Indígena, que gestiona el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Social.

Para el lector sin toda la información pertinente o ciudadanos desprevenidos o muy concentrados en sus quehaceres cotidianos, estas medidas podrían parecer o sonar incluso como “razonables” y dignas de ser atendidas. Es lo que dijeron durante semanas autoridades y medios de prensa proclives al Gobierno a través de una profusa campaña comunicacional. Por lo tanto, no debería suponerse un resultado negativo para los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, y muy tempranamente, desde diversas comunidades, organizaciones, asociaciones y movimientos indígenas, que no son hoy entidades

2 Las once medidas propuestas para la Consulta Indígena fueron: 1) Posibilitar a las comunidades indígenas recibir o generar títulos individuales de dominio. 2) Permitir que el Derecho Real de Uso y Derecho Real de Goce puedan constituirse en título individual de dominio. 3) Eliminar la restricción de subdivisión mínima de 3 hectáreas, aplicándose las reglas generales de subdivisión. 4) Permitir la venta de tierras indígenas entre indígenas a partir de los 5 años contados desde su entrega. 5) Reglamentar el mecanismo de permuta de tierras indígenas para clarificar y precisar sus condiciones. 6) Permitir la realización de contratos de arriendos, comodatos o medierías en tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años. 7) Permitir mecanismos alternativos y voluntarios de reparación a los problemas de tierras indígenas. 8) Permitir el acceso a beneficios asociados a la calidad indígena solamente a personas con calidad indígena adquiridas por el artículo 2° letras a) y b) de ley N° 19.253. 9) Mayores requisitos para la constitución de nuevas comunidades indígenas. 10) Permitir que las Asociaciones Indígenas puedan ser constituidas por un mínimo de 2 integrantes. 11) Permitir que las Asociaciones Indígenas puedan postular al fondo de desarrollo indígena. [En Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Consulta Indígena. Ley Indígena 2019*. En <http://consultaindigena2019.gob.cl/medidas>].

desprevenidas, surgió una rápida reacción de sorpresa, primero, y rechazo creciente, después. La razón tras tal resistencia fue, precisamente, que luego de décadas de lucha social y política por la protección de las tierras ancestrales, los Pueblos Indígenas comprendieron y se dieron cuenta muy rápidamente de que el Gobierno había puesto en marcha una poderosa maquinaria para atacar —ese es el concepto concreto— el corazón de la Ley Indígena 19.253. Lo haría en un acto político: la convocatoria a una Consulta Indígena, en la creencia de que los indígenas en sus comunidades y movimientos la aceptarían de buena gana y —lo que es más ingenuo hoy— aceptarían modificar esa ley mediante una severa reforma que limitaría y afectaría los derechos territoriales tan duramente conquistados. Y vamos, entonces, a la tarea de despejar estos aspectos.

1 Breves antecedentes de la Ley Indígena 19.253

El Estado de Chile, en sus actuales 209 años de historia, ha legislado un poco más de treinta leyes y decretos leyes relacionados con los Pueblos Indígena. Incluso, es posible establecer cinco períodos históricos a través de los cuales estas leyes se dictaron y el marco político en que se produjeron:

Entre 1813 y 1927

Durante estos años, el naciente Estado chileno, una vez independizado de España, requería consumir una identidad de país y establecer y extender un territorio. Fue el período de construcción de la estructura nacional de propiedad rural y cuando se sentaron las bases del latifundio.

Entre 1927 y 1970

En lo relativo a los Pueblos Indígenas, es la etapa en que se establecen severas limitaciones a la propiedad comunitaria de las tierras.

Entre 1970 y 1973

Bajo el gobierno del presidente Salvador Allende, los Pueblos Indígenas —luego de muchas décadas de sometimiento y humillaciones de todo tipo— se vieron beneficiados por una ley que les brindó reconocimiento y garantías específicas respecto de sus tierras ancestrales. En septiembre de 1972, el Congreso aprobó la histórica Ley 17.729, que abrió caminos de esperanza para una relación de justicia con el Estado.

Entre 1973 y 1989

Como muchas otras conquistas sociales, durante la dictadura militar la Ley Indígena del presidente Allende fue congelada y muchos de sus principales efectos fueron retroactivados. Por ejemplo, se devolvió a sus antiguos dueños

latifundistas las tierras expropiadas por la Reforma Agraria y que habían sido restituidas a las comunidades originarias. Este es el período más sórdido de la relación del Estado con los Pueblos Indígenas de Chile. Algunos historiadores hablan del período de “etnocidio legal y político” de los derechos indígenas conquistados durante los movimientos de reforma agraria de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta.

De hecho, para reemplazar la Ley Indígena 17.729, la dictadura promulgó el Decreto Ley 2568, en 1979, con el cual se procedió a la división de las comunidades mediante títulos individuales que quebraron su raíz ancestral. Datos básicos señalan que, en virtud de este decreto, entre 1979 y 1990 los títulos de tierras de 2962 comunidades fueron divididos en 71.423 hijuelas individuales, correspondientes a 398.231 hectáreas que quedaron “liberadas” al mercado de tierras. Por diversas vías, estas propiedades fueron enajenadas de manera arbitraria, e incluso ilegalmente, por terceros no indígenas, Estado, familias agrícolas y nacientes compañías forestales. Todos ellos aprovecharon las circunstancias del despoblado generado por esta medida en medio de una dictadura, para adjudicarse tierras ancestrales provenientes de títulos de merced.

De 1990 a 2019

Con el advenimiento de la democracia y el restablecimiento de derechos civiles y políticos a partir del primer gobierno democrático presidido por el presidente Patricio Aylwin y la coalición política de la Concertación de Partidos por la Democracia, la aplicación del Decreto 2568, que ya había causado demasiados estragos, quedó suspendida. Por su parte, el presidente Aylwin, con mucha rapidez, dio vida a la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI, 1990-1993), con el propósito de buscar resarcir, aunque fuese en parte, la situación de los derechos indígenas. En este proceso, la CEPI generó los puentes necesarios con las organizaciones y dirigentes ancestrales y se trabajó intensamente en la preparación y gestión de la Ley 19.253, que fue aprobada finalmente por el Congreso Nacional el 5 de octubre de 1993 y rige hasta hoy, 2019. Esta norma, la principal ley histórica en materia de derechos indígenas, ha mantenido activa su vigencia durante veinte años. Ninguno de las anteriores treinta leyes nacionales relativas a los pueblos indígenas, desde 1813 a 1993, había logrado sobrevivir durante tanto tiempo.

La fallida Consulta Indígena de este primer semestre de 2019, convocada por el presidente Piñera, se enfrentó entonces a un hecho singular, no suficientemente comprendido por el gobierno conservador (como tampoco lo comprende bien el mundo de la centroizquierda): los Pueblos Indígenas rememorarón los acontecimientos vividos con el Decreto Ley 2568 (la división de sus comunidades y la reducción de sus tierras comunitarias a títulos individuales)

y levantaron su resistencia inmediata. Y esta vez, a diferencia del tiempo de la dictadura, con distintas movilizaciones que se volvieron virales en el territorio, en los recintos gubernamentales, en la prensa nacional y, sobre todo, de manera permanente en las redes sociales. Hubo un porcentaje de personas indígenas que acudió a la Consulta y que, estando ya presente en los recintos, recordó los testimonios orales de sus abuelos y de sus padres, que por generaciones han transmitido de persona en persona, familia en familia, comunidad en comunidad, los sufrimientos que significaron para las comunidades mapuche ser obligadas por un Decreto Ley a dividir sus tierras, separar las familias y quedar sumidas en una pobreza abismante. Y todo ello para finalmente tener que aceptar, en muchísimos casos, una venta irrisoria de sus hijuelas o ceder ante la prepotencia de los burócratas de gobierno, o la violencia de los latifundistas y empresarios que enajenaron sus tierras, teniendo que emigrar entonces del campo a las ciudades en condiciones miserables.

El Pueblo Mapuche no está dispuesto a repetir hoy esa historia. Y en muchos lugares, varias de las comunidades que acudieron a la consulta lo hicieron con la expresa finalidad de estampar su protesta y rechazar su ejecución. Y mientras el exministro Alfredo Moreno y el Gobierno insistían en que todo marchaba conforme y seguían empujando la consulta en alianza con municipios de derecha, las comunidades reaccionaron con energía y no menos rabia, alterando los locales de la consulta e incluso quemando en la vía pública las carpetas y formularios de esta. El Pueblo Mapuche estaba expresando su total oposición a una consulta que, además, no había solicitado.

El desarrollo de esta iniciativa inconsulta fue motivo de una áspera conversación convocada por el exministro Moreno, a la que invitó a los ex directores nacionales de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) para “explicar” los alcances y virtudes de la Consulta Nacional. Esta reunión tuvo lugar el martes 4 de junio de 2019, en la nueva sede del Ministerio de Desarrollo Social. A ella asistimos ocho ex directores nacionales y, luego de una extensa exposición del ministro, se abrió un diálogo donde la mayoría de los presentes expresamos la inconveniencia de esta consulta; y, por mi parte, la petición formal de suspenderla y retirarla de circulación. Por cierto, algunos exdirectores, los menos, sin explicitar que podrían estar de acuerdo con la consulta, se limitaron a señalar algo que es obvio para los Pueblos Indígenas: que en estos veinte años de historia de la Ley 19.253, efectivamente hay aspectos que necesitarán ser analizados y revisados, pero que ello debe ser resultado de un acuerdo político entre los Pueblos Indígenas y las instituciones del Estado, y no al margen de aquellos.

Lo sorprendente de este tipo de conversaciones es la naturaleza de los argumentos que buscan debilitar la propiedad comunitaria de las tierras indí-

genas ancestrales. Se señala que los indígenas “no merecen ser discriminados” respecto de sus derechos de propiedad y que no es aceptable que una familia no pueda disponer de sus tierras, derecho que le asiste a cualquier chileno. Se dice que la pobreza de los indígenas tiene mucho que ver con el hecho de que no pueden disponer de sus tierras; y que, como no tienen acceso a créditos y tecnologías, no pueden producir de mejor manera sus campos, lo que redundaría en bajos ingresos y pobreza. En cambio, se agrega, si tales indígenas pudiesen obtener un título individual de las tierras comunitarias, tendrían a su disposición un importante capital con el cual proyectar mejor su sostenimiento. Y si les parece que en beneficio de ello es mejor disponer libremente de sus tierras, entonces deben hacerlo sin coacción alguna. A esto agregan que la Ley Indígena es un impedimento, pues las tierras indígenas bajo régimen de propiedad comunitaria están excluidas de la posibilidad de ser vendidas, arrendadas, hipotecadas, embargadas o cedidas a terceros no indígenas. Por lo tanto, señalan, treinta, cuarenta o cincuenta familias que viven en un campo de mil, dos mil o tres mil hectáreas, no pueden disponer libremente de sus tierras para hacer con ellas lo que estimen necesario. Se dice, entonces, que eso es injusto y arbitrario. Que discrimina a los indígenas.

Lo que las autoridades gubernamentales que sostienen tales argumentos, y en general el mundo empresarial que los comparte, no quieren aceptar es que fueron los Pueblos Indígenas, y particularmente el pueblo mapuche, quienes solicitaron de manera expresa al presidente Aylwin una legislación ampliamente proteccionista de la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, basados en la historia de despojos a mansalva que ocurrieron en los períodos anteriores. Y eso implicó, entonces, trabajar, en el borrador de la Ley 19.253, la fórmula de que las tierras derivadas de títulos de merced, bajo propiedad comunitaria, quedarían para siempre bajo la estricta protección de la nueva Ley Indígena, siendo obligación del Estado el validar, fomentar y legitimar ese concepto.

La derecha, a partir de octubre de 1993, una vez aprobada la nueva Ley Indígena y, más tarde, en 2008, con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas, debió aceptar a regañadientes este precepto proteccionista, pero nunca ha renunciado a modificarlo. En 1979 le resultó fácil hacerlo y sin resistencia alguna, porque estábamos sometidos como país a una dictadura militar conservadora. Congelar la Ley Indígena del presidente Allende era un mero trámite. Dictar un Decreto Ley *ad hoc* (2568) para ir sobre las tierras comunitarias indígenas, era también un mero acto administrativo, soportado además por factores represivos. En ese período también se argumentó que el derecho de propiedad debía ser igual para todos y que si una familia indígena deseaba títulos individuales, había que otorgarlo de inmediato y sin más trámite.

Para operacionalizar este criterio y hacerlo más amplio y expedito, en 1989 se dictó —casi en la más absoluta reserva— el Decreto Ley 3256, que determina beneficios tributarios para las reservas indígenas que se dividen, incluida la exención del impuesto territorial. En él se corrigieron algunos detalles de procedimiento del DL 2568, y se consagró con más fuerza la norma de que bastaría que un solo comunero solicitase la división de la propiedad comunitaria —¡uno solo!— para que la norma, *ipso facto*, entrara en vigor, aun cuando la totalidad de las demás familias de comuneros estuviese en contra. Esto trajo nuevas y profundas divisiones en las comunidades y entre las familias indígenas, y afectó de manera extendida la propiedad comunitaria.

La consulta indígena de este primer semestre de 2019 reabrió, entonces, viejas heridas. Revivió en la memoria de muchas familias la historia vivida por los abuelos y padres indígenas que se vieron afectados por el impacto de ese decreto. Y lo que veían hoy, años después de haberse zafado del DL 2568, era prácticamente una reedición de los mismos argumentos e iguales procedimientos destinados a dividir la propiedad comunitaria y asignar tierras en títulos individuales, sin ninguna novedad ideológica en ellos. Pareciera que, en estos temas de propiedad y mercado, el mundo conservador se mantiene anclado en un paradigma que hoy no sintoniza con la idea de una sociedad intercultural.

La Consulta Nacional impulsada por el presidente Piñera tiene mucho de porfía, pero sobre todo de profunda incompreensión (y, agreguemos, falta de estudio real) de la cuestión social indígena en el siglo XXI. En este tema, en particular, queda siempre rondando la impresión de que el mundo conservador sigue girando con las categorías coloniales del siglo XIX.

2 El contexto político de las relaciones actuales entre Pueblos Indígenas y Estado

Resulta inquietante que el mundo conservador no perciba o no se dé cuenta de que, en la relación con las culturas ancestrales, a partir del rechazo latinoamericano al Quinto Centenario en 1992, los Pueblos Indígenas han emergido con mucha fuerza como protagonistas políticos, sociales y culturales en nuestras sociedades. En la reciente elección presidencial en Guatemala, una sencilla y culta líder maya, Telma Cabrera, obtuvo un 10% de votación popular, muy superior a la modesta votación de Rigoberta Menchú hace quince años (un 2%), y se convirtió en la segunda líder más votada luego de la candidata socialdemócrata, Sandra Torres. Por cierto, en los parlamentos, gobiernos provinciales y diversos gabinetes ministeriales de otras naciones del continente, la presencia indígena es creciente. Lo mismo, en universidades, medios de prensa digitales (masivos, en este caso), empresas y mundo cultural: los indí-

genas no son actores marginales. Pero la derecha chilena pareciera que sigue mirando a los pueblos indígenas con la perspectiva del siglo XIX. Esto, a pesar de algunas palabras o ideas retóricas de sus personeros. No excluyo que en la centroizquierda de Chile también perdura un cierto resabio de desinformación al respecto; pero, al menos, hay mayor margen de sensibilidad y disponibilidad para tratar de entender la cuestión social indígena.

Durante el primer año de este segundo gobierno del presidente Piñera, no hubo ninguna señal ni política pública relevante en materia de Pueblos Indígenas. Ni siquiera se alcanzó a ejecutar de manera eficiente el presupuesto público y se dejaron pendientes importantes demandas de compras de tierras, a las que la Ley Indígena 19.253 obliga. Pero en noviembre de 2018 se desató un conflicto mayúsculo con la muerte de Camilo Catrillanca, y el Gobierno se vio sorprendido —además— con la constatación de que fuerzas policiales que debían estar rigurosamente bajo su mirada, actuaron con total impunidad en el asesinato del comunero de Temucuicui, incluso orquestando una autodefensa simulada de argumentos para esconder su directa responsabilidad en los deleznable hechos. Tanto es así que, sin mediar tiempo, el ministro del Interior se hizo cargo de los “argumentos” de la policía y solo más tarde, cuando la investigación ciudadana, de los medios de prensa, de fiscales y estamentos policiales independientes detectaron que se había orquestado un blindaje policial que desmentía al propio Gobierno, las autoridades optaron por cambiar al intendente regional, llamar a retiro a diversos oficiales policiales y someter a juicio al comando que actuó en el asesinato de Catrillanca. El país siguió con estupor las confesiones, grabaciones e imágenes registradas por la policía, que daban cuenta de la verdad de los hechos, apuntaban claramente a un acto de ejecución de un comunero mapuche indefenso, y que fueron manipuladas e incluso ocultadas por un tiempo.

Esto fue más que suficiente. Los Pueblos Indígenas reaccionaron en cadena y, junto con ellos, gran parte de la sociedad chilena. Semanas antes, el exministro Moreno había anunciado con fanfarria el Plan Impulso Araucanía.³ El mismo presidente Piñera señaló que el Gobierno destinaría millones de dólares para contribuir a la paz en la región y que se abrían con ello “tiempos mejores” para los Pueblos Indígenas. Simultáneamente, y en lo que fue interpretado como una provocación, posó al frente de un contingente fuertemente armado del Comando Jungla, de Carabineros, una dotación entrenada en acciones antiterroristas en Colombia. Con ello, los indígenas interpretaron sin mayor esfuerzo que se ponía en marcha una operación tipo garrote-zanahoria. Y dicho y hecho, semanas después moría Camilo Catrillanca.

3 El Plan Impulso Araucanía contempla en su totalidad 611 proyectos, cartera que puede revisarse en <http://planimpulso.cl/?p=266>.

Su asesinato marcó claramente un antes y un después en las relaciones del Pueblo Mapuche con el Gobierno. Decayó la potencia que se quiso imprimir al Plan Impulso. El comando policial Jungla debió ser reestructurado. Y en todo lo concerniente a las intenciones originales, aquellas anteriores a la muerte de Camilo Catrillanca, ellas quedaron prácticamente en nada. La situación se mantuvo sin cambios hasta enero de 2019, cuando el Gobierno intentó de nuevo reponer el Plan Impulso y convocó a algunos diálogos en la región de la Araucanía, pero sin mayores efectos. En tanto, internamente, a nivel del Ejecutivo se fue configurando la idea de esta Consulta Nacional para modificar la Ley Indígena.

Luego del impacto de la muerte de Camilo Catrillanca, el exministro Moreno fue remitido a planes sociales, mientras la temática indígena seguía bajo el control político del Ministerio del Interior. No obstante, Moreno realizó igualmente varios viajes a la región de la Araucanía para reunirse con empresarios, agricultores y algunas personas de origen mapuche, de quienes escuchó las preocupaciones por hechos de violencia reiterada en el sur, y principalmente por las limitaciones que —en su opinión— la Ley Indígena y el Convenio 169 imponen al desarrollo de la región. Moreno acogió de estas conversaciones la vieja idea conservadora de que la pobreza indígena es el principal factor de las tensiones en la región y que ello deriva, en parte importante, del hecho de que siendo los mapuche propietarios de importantes extensiones de tierras, no pueden disponer libremente de ellas en el mercado inmobiliario. El Gobierno, entonces, desplegó —en reserva, primero, y luego públicamente— la idea de convocar a una consulta para modificar la Ley Indígena mediante las once propuestas ya señaladas, que cambiarían el derecho de propiedad comunitaria de las tierras. Fue así como la maquinaria gubernamental puso en movimiento la Consulta Nacional, misma que nunca fue solicitada por los Pueblos Indígenas.

3 El caso Ubilla y la compraventa inusual de tierras indígenas

A comienzos de marzo de 2019 y a poco andar el proceso de convocatoria de la Consulta Nacional Indígena, la prensa nacional comenzó a informar que el actual subsecretario del Ministerio del Interior, Rodrigo Ubilla, en el año 2009, siendo ciudadano común y corriente, y en 2012, siendo también subsecretario de Gobierno en el primer mandato del presidente Piñera, se adjudicó en Pucón la compraventa 18.000 metros cuadrados de tierra indígena, del lote 127-B1 de la comunidad Mariano Millahual, cuatro predios por los que canceló en total 24 millones de pesos. Dos meses después de dejar sus altas funciones en La Moneda, en mayo de 2014, Ubilla creó una Sociedad de Inversiones con el nombre de Quetroleufu Limitada, siendo sus socios su señora, Regina Olivares, y sus cuatro hijos. La sociedad fue formalizada mediante escritura pública

inscrita en la notaría de Armando Ulloa, en la comuna de Lo Barnechea, y a esa sociedad, Ubilla ingresó como activos los predios indígenas adquiridos en Pucón.

Los terrenos indígenas así adjudicados estaban inscritos a nombre de la señora Guadalupe Moris, esposa de Jorge Painiquir. En el año 2008 ambos concordaron una partición de bienes, mediante la cual la señora Moris se adjudicó estos terrenos indígenas. La sociedad conyugal, no obstante, permaneció vigente hasta el deceso de su esposo.

Esta noticia saltó a las redes sociales por un reportaje del medio digital *interferencia.cl*. La prensa nacional no tuvo más remedio que hacerse cargo de la información y rápidamente el tema se viralizó en todos los medios de prensa, generando un amplio rechazo en comunidades y organizaciones indígenas del país y en diversas otras entidades de la sociedad civil y políticas. El Gobierno asumió rápidamente la tarea de blindar al subsecretario, quien debió dar algunas explicaciones, insuficientes. El Congreso tomó cartas en el asunto y con los votos de la oposición se creó de inmediato una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, la que al momento de desarrollar este artículo (30 de junio, 2019) todavía está en pleno funcionamiento, recabando todas las informaciones del caso.

El “caso Ubilla”, de la compraventa de tierras mapuche bajo protección de la Ley Indígena, contaminó de inmediato la Consulta Indígena propuesta por el Gobierno. Había quedado en evidencia que de algún modo era posible vincular dicha consulta con el intento de blanquear el tipo de operaciones inmobiliarias —de bajo costo y en las cuales se había recurrido a ciertos resquicios legales— que esta vez involucraban al subsecretario. Parecían repetirse situaciones como las ocurridas en los mejores tiempos de la Colonia y de la propia República, cuando durante muchas décadas se hizo caso omiso de los procedimientos de enajenación arbitraria y abusiva de tierras indígenas en Chile.

Estando todavía bajo investigación parlamentaria el caso Ubilla, la prensa nacional volvió a sorprender a la opinión pública y a los pueblos indígenas con otro caso de compraventa de tierras mapuche, esta vez por parte de Juan Pablo Longueira, ex jefe de gabinete del exministro Alfredo Moreno e hijo del exsenador UDI, Pablo Longueira. Esta operación, que se llevó a cabo el año 2015 en la comuna de Villarrica, involucraba dos parcelas en Chucauco, ambas provenientes de un antiguo Título de Merced conferido a la comunidad mapuche Ignacio Yevilao en 1914. Adicionalmente, otra sociedad de inversiones, de la familia Longueira, compró otros dos terrenos en el mismo sector, uno de los cuales figura actualmente en el Registro de Tierras Indígenas de Chile. Tales adquisiciones suman 25,5 hectáreas.

Esta información comenzó a circular a fines de mayo e inicios de junio de 2019, precisamente cuando estaba en plena marcha la operación gubernamental de la Consulta Nacional Indígena para modificar el derecho de propiedad de tierras indígenas protegidas por la Ley indígena 19.253. Como es de presumir, la noticia encendió nuevas alarmas en los Pueblos Indígenas. Y si el caso Ubilla contaminó el desarrollo inicial de la Consulta, el caso Longueira — ambos de compra de tierras mapuche mediante resquicios legales— terminó por restarle todo crédito.

En medio de estos hechos, y en un contexto amplio de problemas, el Gobierno apresuró un cambio de gabinete. El ministro Moreno, titular del Ministerio de Desarrollo Social y Familia del cual depende la tutela de la Ley Indígena, fue llamado a retiro y se le reubicó en Obras Públicas. Con él, su jefe de gabinete, Juan Pablo Longueira, debió renunciar a su cargo, pero también fue transferido a Obras Públicas.

Entonces, en medio de los efectos del crimen del comunero Camilo Catrillanca, pasando por un nuevo intento —sin mayores resultados— de reflotar el Plan Impulso, y luego de haber destituido a un intendente regional y hacer la renuncia de varios altos oficiales de Carabineros por la muerte de Catrillanca, y sumados los bochornosos casos de compraventa de tierra mapuche bajo resquicios legales por autoridades en ejercicio del segundo gobierno del presidente Piñera, y siendo la Consulta Indígena convocada un claro riesgo para los derechos indígenas conquistados, el resultado final ha sido un fracaso de dicha Consulta. Y, por tanto, la imposibilidad de llevar a puerto el viejo objetivo conservador de conseguir a su haber las pocas tierras mapuche que hoy tienen protección legal.

Pero vamos a dos temas de fondo. La sola hipótesis de que la Consulta Indígena se levantó con el objeto de producir una modificación del derecho de propiedad sobre tierras mapuche para “blindar” compras de estos predios por parte de personeros políticos o de otro tipo, no resiste mucho sostenimiento. Ubilla era subsecretario del Interior en 2012 (primer gobierno de Piñera) cuando efectuó la segunda compraventa de un predio en Pucón. Contaba con todos los elementos legales y equipos de apoyo y asesores para haberse dado cuenta de que estaba afectando la Ley Indígena y, sin embargo, procedió de igual forma, lo que revela que no estaba interesado en un “blanqueamiento” del proceso. Lo mismo en el caso de Juan Pablo Longueira. Él y su familia, integrada por un exsenador de la República, líder de la derecha, contaban con todos los recursos necesarios para hacer examinar la compraventa en relación con la legislación indígena, y actuaron también en consecuencia; es decir, sin reparos de su parte. Sería extraño suponer que en el período de estas compras de predios indígenas no hubiera surgido la preocupación por modificar la Ley

Indígena, para hacerla convenientemente cercana a dicha operación, y ahora sí. No es el caso. Por lo tanto, solo en parte se podría aseverar que un resultado positivo de la rechazada Consulta Indígena les habría beneficiado.

En general, podríamos advertir que, en realidad, el objetivo de fondo de la Consulta Indígena era asestar un duro golpe operacional y político en contra de la Ley Indígena, pero atendiendo a un resultado estratégico mayor de gran envergadura: que al dividir las tierras comunitarias en títulos individuales (lo que Pinochet logró con éxito y represión entre 1979 y 1989), ellas podían ser incorporadas al libre mercado mediante la compraventa sin prohibiciones por parte de grandes familias de agricultores y principalmente de empresas forestales que ya no cuentan con nuevos territorios para la expansión de sus proyectos.

Este objetivo, que comenzó a ser trazado desde los inicios de este segundo gobierno de derecha, se enfrentó a algunos problemas: i) el anuncio original del Plan Impulso no tuvo mayor repercusión en el pueblo Mapuche y ni siquiera para la región misma; ii) se cruzó la fatal muerte de Camilo Catrillanca, que produjo un vuelco en la opinión pública, acostumbrada a escuchar que los mapuche son terroristas. En el caso de su asesinato, el terrorismo provino del Comando Jungla y de las instituciones que respaldaban esta operación; y iii) las compraventas de tierra mapuche por parte de Rodrigo Ubilla y Juan Pablo Longueira, claros exponentes de la derecha más intransigente con los Pueblos Indígenas. Estos tres hechos pusieron la lápida a la Consulta Indígena.

No obstante, y para aportar todos los elementos fundamentales de juicio, es preciso desarrollar las interrogantes que representan dos temas de fondo: i) ¿Debe ser modificada la Ley Indígena 19.253? ii) ¿Pueden ser compradas tierras mapuche por parte de personas no mapuche? Ergo: ¿Son discriminados los mapuche por no poder disponer libremente de sus tierras y venderlas al mejor postor en el mercado de tierras?

Partamos por esta última pregunta y consideremos lo que la Ley Indígena señala, porque estos temas estuvieron en el debate parlamentario entre 1991 y 1993. Los mapuche que son propietarios de parcelas o hijuelas indígenas, bajo título de dominio familiar, pueden disponer de esas tierras mediante un procedimiento legal de permuta de tierras y pueden hacerlo entre indígenas e incluso —con autorización legal de la Conadi— con un tercero no indígena. La permuta consiste en que una familia mapuche puede cambiar su predio actual por otro de igual o mejor calidad y/o puede venderlo a otro indígena, algo que ocurre normalmente. Y es necesario decir que los mapuche dueños de hijuelas y/o parcelas indígenas son más que los propietarios de tierras comunitarias. En consecuencia, no se cumple en este caso el argumento de la derecha según el cual los mapuche no pueden disponer de sus tierras.

El punto crítico está en las tierras comunitarias, derivadas de un Título de

Merced, inscritas bajo régimen de propiedad comunitaria. Estas tierras, señala la Ley Indígena, no pueden ser vendidas, embargadas, arrendadas, hipotecadas ni afectadas bajo ninguna forma, y menos vendidas a terceros que no sean indígenas. Sobre las tierras indígenas bajo régimen de propiedad comunitaria, efectivamente, pesa una prohibición total.

Lo que acontece es que las actuales tierras mapuche bajo régimen comunitario (y, por tanto, protegidas por la Ley Indígena) representan para el Estado y la sociedad chilena una reserva cultural, legítima y necesaria, en razón del carácter plurinacional de la República. El conflicto con la derecha no es que sus representantes no entiendan este aspecto legal y sustantivo, refrendado además por el Convenio 169 de la OIT y que hoy es también Ley de la República. Lo que acontece es que las actuales propiedades de tierras comunitarias indígenas son —y digámoslo claramente— codiciadas por grandes asociaciones agrícolas y empresas forestales, y liquidar esa propiedad e ingresarla al mercado de tierras es un asunto estratégico fundamental para el desarrollo de los planes y proyectos de esas entidades. Este es el punto central del conflicto: las empresas forestales, que se adjudicaron más de 500.000 hectáreas de tierra mapuche entre 1979 y 1989, siendo beneficiadas con el Decreto Ley 2568 de la dictadura militar, requieren hoy más territorio y no están dispuestas a devolver tierras ancestrales. Salvo, por cierto, que una reforma a la Ley Indígena incorpore una obligación al respecto, y no precisamente lo contrario de lo que se buscaba con la Consulta Indígena.

En ese sentido, y respecto de la pregunta de si la Ley 19.253 debiese ser modificada después de veinte años de vigencia, efectivamente muchas conversaciones a lo largo de estos últimos años entre comunidades, organizaciones y dirigentes indígenas indican que, en algún momento que sea propicio, el tema de su reforma podrá ser puesto en la mesa de discusión. Sin embargo, para ello se requiere el cumplimiento de cinco condiciones hoy esenciales:

- a) Resolver primero, como Estado y sociedad, el tema pendiente y la deuda relacionada con el “reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas”. Este es el marco principal para la construcción de un nuevo pacto político entre Estado y Pueblos Indígenas.
- b) Resolver que los Pueblos Indígenas tendrán su propio Parlamento o espacio institucional, libremente autodeterminado, para establecer interlocución con el Estado y sus instituciones. Esto es, con el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.
- c) Resolver que la actual institucionalidad indígena creada por la Ley Indígena será fortalecida con la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, organismo que permitirá afianzar y transversalizar en el Estado la cuestión social indígena.

- d) Resolver que los Pueblos Indígenas tendrán una representación garantizada, mediante escaños reservados, en Consejos Municipales y Congreso Nacional (en ambas Cámaras), de tal modo que su voz y sus decisiones estén reflejadas ampliamente en esas instancias de la República.
- e) Hacer cumplir las normas del Convenio 169 de la OIT más allá de la Consulta Nacional, y caminar hacia la incorporación de sus normas en la jurisdicción nacional.

Cumplidas estas condiciones, es evidente que se hará necesario reformar la Ley Indígena para *fortalecerla* y no para debilitarla, y aquello deberá ser resultado, además, de una decisión política de los Pueblos Indígenas. Una decisión en cuanto a la realización de una consulta previa, y sobre los contenidos que se considerarán en el proyecto de reforma, antes de la Consulta Nacional propiamente tal. El gobierno del presidente Piñera ha equivocado todos los caminos en este segundo mandato.

Finalmente, una reflexión acerca de la compraventa de tierras mapuche por parte de los señores Ubilla y Longueira, y que esto sirva de referencia. La compraventa de tierra mapuche por la familia del subsecretario Ubilla adolece de un problema legal que tendrá que ser muy rigurosamente dilucidado. En este caso, los abogados del señor Ubilla alegan que al producirse la separación pactada de bienes en la familia de Jorge Painiquir-Guadalupe Moris, las tierras adjudicadas a la señora Moris perdieron por ese acto su calidad de tierra indígena. Este es un argumento interesante que podría ser aceptado por cualquier persona no entendida en la Ley Indígena. Sin embargo, esta introduce en nuestro ordenamiento jurídico una diferencia fundamental respecto de otras tierras, cual es que declaró que las tierras indígenas derivadas de un Título de Merced bajo régimen de propiedad comunitaria no pueden ser arrendadas, embargadas, hipotecadas, enajenadas de ningún forma ni vendidas bajo ninguna condición. Esto es *taxativo*. No está sujeto a interpretación.

¿Por qué se estableció esta norma especial y excluyente? Primero, porque fue solicitada por los representantes de los Pueblos Indígenas, que suscribieron el Pacto de Nueva Imperial con el presidente Aylwin. La medida fue planteada como una salvaguarda fundamental luego de la ignominiosa historia de despojos violentos, injustos, ilegales y arbitrarios por parte tanto del mismo Estado nacional, como de diversos particulares, con todo tipo de triquiñuelas legales. El presidente comprendió el punto y aceptó la idea de que las tierras comunitarias debían ser protegidas por el Estado. Años después, el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2003) ratificó esta situación al explicitar en su extenso primer capítulo las enormes injusticias cometidas con las tierras indígenas.

El punto de inflexión que los abogados de Ubilla intentan plasmar es que en todo lo relacionado con los bienes patrimoniales no existe diferencia en cuanto a los derechos sobre tales bienes. Postulan que si la señora Guadalupe Moris recibió tierras que eran indígenas por su relación con el señor Painiquir, al producirse la separación convenida de tales bienes, los mismos adquieren una calidad particular y no general; en este caso, que habiendo sido de calidad indígena, dejan de serlo al no ser ella misma indígena. Y aquí se observa un importante error de enfoque, pues la Ley Indígena considera como atributo legal el de las costumbres y cultura de los pueblos indígenas. Esto significa que cuando una persona no indígena contrae matrimonio civil con una persona de origen indígena y, además, ambos vivirán en la comunidad indígena, la costumbre ancestral es que la calidad hereditaria cultural del ser indígena se extiende a la pareja no indígena *para siempre*. En consecuencia, e incluso aun cuando la Conadi no haya extendido un certificado de condición indígena a la excónyuge de Painiquir, ella seguirá siendo considerada como indígena de la familia indígena de Painiquir. Y dado, además, que el vínculo matrimonial solo se extinguió con la muerte de don José, acontece que las tierras inscritas a nombre de su señora eran indígenas en el momento de la compraventa y, por lo tanto, no podían ser adquiridas por la familia Ubilla.

Esta situación representa, además, un asunto de prudencia política y buena fe, pues en el caso de la familia Ubilla, siendo Rodrigo Ubilla subsecretario del Interior en el año 2012 y ahora en 2019, y habiendo expresado en diversas oportunidades opiniones críticas hacia el pueblo Mapuche y liderando él mismo la ofensiva represiva en diversas comunidades, resulta un contrasentido que además adquiera tierras mapuche que forman parte de Títulos de Merced bajo régimen comunitario. ¿Sabía Ubilla de estas especificaciones?

Lo mismo en el caso de las tierras adquiridas por la familia Longueira. Aquí el punto es más crítico, pues una de las parcelas adquiridas sigue inscrita en el Registro de Tierras como tierra indígena y, por lo tanto, por el solo imperio de la Ley Indígena, no podía ser comprada por un tercero no indígena. ¿Estaban en conocimiento, la familia Longueira, de estas indicaciones?

Lo cierto es que el modo como se resuelvan estos temas en la comisión investigadora del Congreso determinará, en medida importante, la suerte de estos casos de compraventa basados en un rescusio del Derecho Civil, pero que la Ley Indígena y el Convenio 169 clarifican de manera adecuada. Lo que acontece es que, naturalmente, los poderosos estudios jurídicos que asesoran a ambas familias de compradores buscarán blindar la compra y con ello afectar la Ley Indígena. Se trata, entonces, de un debate relevante.

4 Lo que viene: 2019-2021

Como normalmente ha acontecido entre gobierno y gobierno, los primeros dos años de gestión son fundamentales para determinar cuánto se avanza o no en determinadas iniciativas. En el caso de este segundo gobierno del presidente Piñera, ya podemos decir que el año 2018 no significó ningún avance sustantivo para los Pueblos Indígenas. Y al cumplirse el primer semestre de 2019, tampoco. Estamos, entonces, en un compás de espera.

En lo que queda de 2019, el presidente Piñera debiera cumplir con —al menos— el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas, y la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Estas iniciativas no son nuevas. Ya fueron entregadas por la presidenta Bachelet al Congreso Nacional en enero de 2018, y lo que correspondería ahora es poner las urgencias del caso. El gobierno del presidente Piñera no lo ha hecho, y más bien ha buscado implementar una teoría focal-regional (Araucanía) y aplicar una fórmula de garrote (Comando Jungla) y zanahoria (Plan Impulso). Todo ello con escasos e incluso nulos resultados para los pueblos originarios.

Si estos temas no entran adecuadamente a la agenda legislativa, el inicio del primer semestre de 2020 no es promisorio. El Gobierno mismo, los partidos políticos y los movimientos sociales concentrarán su energía en lograr indicadores electorales en la elección municipal de octubre, y todos sabemos que sus resultados determinan de manera gravitante lo que será el escenario electoral presidencial de 2021. En consecuencia, los plazos para establecer un adecuado diálogo político del Estado, Gobierno y Sociedad con los Pueblos Indígenas se acortan cada vez más.

La comunidad de Temucuicui resolvió entablar una primera conversación con el Congreso en un esfuerzo potente por hacerse escuchar, dado que a nivel de gobierno las posibilidades son mínimas. Esto implicó el viaje desde la Araucanía a Valparaíso de trescientos comuneros liderados por autoridades ancestrales de Temucuicui y la Región. En el Congreso fueron recibidos por la Comisión de Derechos Humanos y los presidentes del Senado y Cámara de Diputados, y por casi cuarenta parlamentarios que escucharon atentamente al cacique Marcelo Catrillanca (padre de Camilo Catrillanca); a José Santos Millao, presidente de Ad Mapu y dirigente histórico del pueblo Mapuche; a Ana Llao, líder indígena de larga trayectoria; y a Aucán Huilcamán, del Consejo de Todas las Tierras. Todos ellos expusieron con pasión e intensidad su evaluación de muchos hechos; conminaron al Congreso, en primer lugar, a solicitar al Ejecutivo suspender de inmediato la Consulta Nacional, y presentaron una extensa agenda de temas políticos. Días más tarde, el Congreso, con los votos de la oposición, efectivamente ofició al Gobierno suspender la Consulta.

Este Trawün del pueblo Mapuche con el Congreso no se veía como un hecho político desde hacía varios años. Se trató de un evento singular e histórico, pero mucho dependerá de los parlamentarios la manera como se dará acogida a la agenda de temas planteados por la numerosa delegación mapuche que viajó a Valparaíso.

La presidencia de la comisión investigadora de la compraventa de tierras mapuche está a cargo de la diputada Emilia Nuyado, representante de la Araucanía, una mujer dirigente histórica del pueblo Mapuche que está realizando un gran trabajo para sensibilizar a sus colegas parlamentarios en la cuestión social indígena.

Por su parte, el diputado por la Araucanía, Ricardo Celis, preside la comisión investigadores de la muerte de Camilo Catrillanca, la cual lleva ya varias semanas acumulando antecedentes para evacuar su informe final.

Es claro, entonces, que los Pueblos Indígenas, al menos en estos meses, se sienten más cómodos con el Congreso como instancia de interlocución que con el Ejecutivo, cuyo nuevo ministro de Desarrollo Social anunció, a pocos días de asumir el mando del Ministerio, que la fracasada Consulta Nacional sería sometida a una "revisión de procedimiento". En todo lo demás, pareciera que el Gobierno mira con calma estos acontecimientos. Y no sería extraño, pues ni antes ni ahora, el gobierno del presidente Piñera ha tenido interés real en los asuntos interculturales, ni menos en los derechos de los Pueblos Indígenas. Ojalá nos equivoquemos.