

Lom
PALABRA DE LA LENGUA
YÁMANA QUE SIGNIFICA
Sol

Aylwin Oyarzún, José

Los pueblos indígenas y el derecho [texto impreso] /
José Aylwin Oyarzún (coordinador); Matías Meza-
Lopehandía; Nancy Yáñez Fuenzalida. - 1.ª ed. -
Santiago: LOM Ediciones; 2013.

604 p.; 21,6x14 cm. (Colección Derecho en democracia)
ISBN: 978-956-00-0460-4

1. Derechos de los pueblos indígenas 2. Indígenas - Chile -
Situación jurídica I. Título. II. Serie. III. Meza-Lopehandía,
Matías IV. Yáñez Fuenzalida, Nancy.

Dewey : 323.110983.-- cdd 21
Cutter : A981p

FUENTE: Agencia Catalográfica Chilena

© LOM Ediciones / Observatorio Ciudadano

Primera edición, 2013.

ISBN: 978-956-00-0460-4

RPI: 232-341

EDICIÓN Y COMPOSICIÓN

LOM ediciones. Concha y Toro 23, Santiago.
TELÉFONO: (56-2) 2688 52 73 | FAX: (56-2) 2696 63 88
E-MAIL: lom@lom.cl
WEB: www.lom.cl

DISEÑO DE COLECCIÓN Estudio Navaja
Tipografía: *Karmina*

EL OBSERVATORIO CIUDADANO AGRADECE A:

 FORD FOUNDATION
Working with Visionaries on the
Frontlines of Social Change Worldwide



 IWGIA

IMPRESO EN LOS TALLERES DE LOM
Miguel de Atero 2888, Quinta Normal.

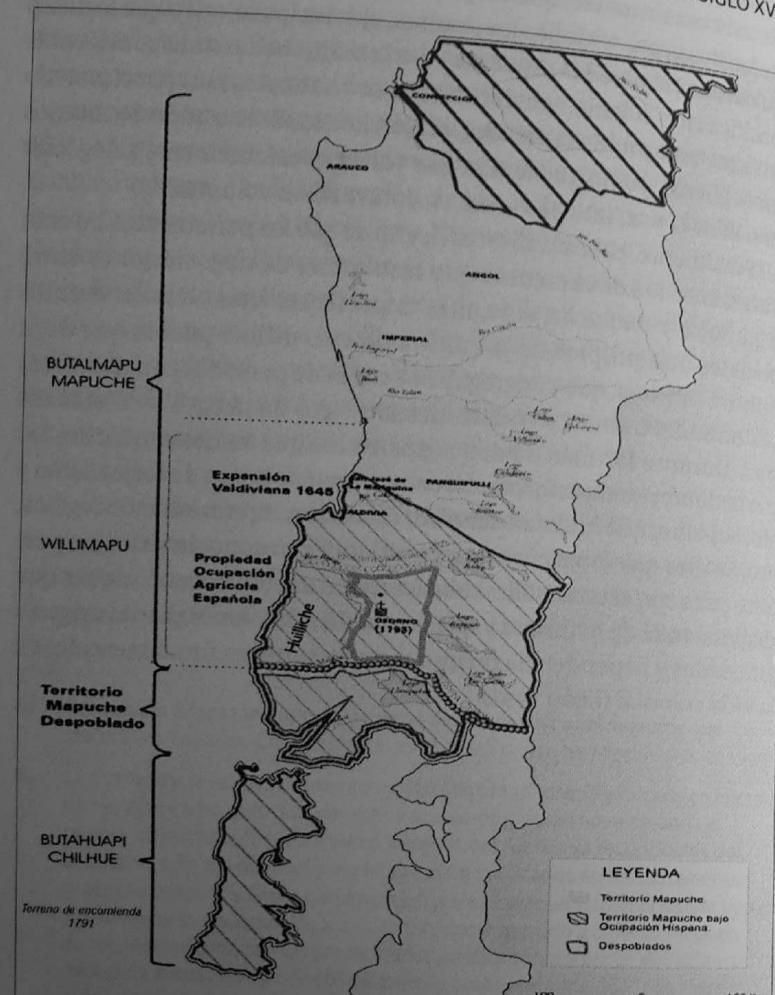
Impreso en Santiago de Chile

Los pueblos indígenas y el derecho

José Aylwin (coordinador)
Matías Meza-Lopehandía
Nancy Yáñez



Mapa II. OCUPACION HISPANA EN EL TERRITORIO MAPUCHE HACIA EL SIGLO XVII
Y PRINCIPIOS DEL XIX.



1.2.6. CONSECUENCIAS DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Hacia fines del siglo XVIII, luego de más de tres siglos de presencia española, el impacto del régimen colonial sobre los pueblos indígenas en Chile había sido devastador. Algunos de ellos, tales como los *changos* en el norte, así como los *chono* en el sur, sucumbieron a

consecuencia del impacto que en ellos provocaron las enfermedades traídas por los europeos, y los abusos y maltrato de los colonizadores.

En el centro de la colonia, los *mapuche pikunche* se verían seriamente afectados por los mismos fenómenos, así como consecuencia de su mestizaje con la población hispana que allí se estableciera⁶⁸. En el norte, en tanto, los *aymara*, *quechuas* y *atacameños* o *lickanantai*, quienes durante el periodo colonial estaban bajo el control directo del Virreinato del Perú, también se verían severamente impactados. Su sometimiento al régimen de la encomienda, el trabajo forzado que desarrollaron en las minas, así como las enfermedades europeas, también resultó en una disminución significativa de su población⁶⁹. Este fue también el caso del pueblo *rapa nui* en Isla de Pascua, el que a pesar de no estar bajo el control de los españoles, se vería seriamente impactado por las visitas periódicas de navegantes europeos, muchos de los cuales trataron de controlar la isla y someter a sus habitantes⁷⁰.

Los únicos pueblos que no serían severamente impactados hasta la era republicana, dada la lejanía de sus territorios, fueron los de la Patagonia chilena (*aonikenk*), los de los canales australes (*yámana* y *kawashkar*) y los de Tierra del Fuego (*selk'nam*). Los pueblos australes, sin embargo, serían devastados en poco tiempo luego de la ocupación chilena de sus territorios ancestrales⁷¹.

68 La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) habla de la existencia de un “colapso demográfico” que afectó a la población indígena en la parte central de la colonia. De acuerdo a los cronistas de la época (Jerónimo de Vivar) el descenso de la población autóctona del Chile central alcanzó a los dos tercios de la población previamente existente.

69 Gundermann y González (1989) presentan evidencias de los abusos cometidos en contra de estos pueblos desde el siglo XVI. Sus mejores tierras, en el caso de los *aymara* aquellas ubicadas en los valles inferiores, fueron ocupadas por los españoles. Su población disminuyó significativamente como consecuencia de enfermedades y maltratos, en tanto que las comunidades sobrevivientes buscaron refugio en los altiplanos andinos donde continúan viviendo a la fecha.

70 Entre ellos hubo navegantes franceses, ingleses y españoles. Como consecuencia de estos contactos, en 1770 la población *rapa nui* era estimada en solo seiscientas a setecientas personas (Rochna 1996). Esta población continuó disminuyendo en el siglo XIX como consecuencia de redadas organizadas desde el Perú en busca de esclavos que serían llevados desde la isla de Pascua a trabajar en las Islas del Guano de ese país.

71 Para un análisis en profundidad de la suerte de estos pueblos ver Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) y (Aylwin 1995).

Los *mapuche*, como ya lo señaláramos, mantendrían su autonomía política en el territorio al sur del Biobío, entonces conocido en forma genérica como Araucanía, hasta mediados del siglo xix. Sin embargo, en Chile⁷², la autonomía de este pueblo fue posible mediante los constantes enfrentamientos con los españoles a lo largo del régimen colonial⁷³. Tales enfrentamientos habrían sido particularmente violentos durante el periodo que se extendió desde el parlamento de Quilín en 1641 al parlamento de Negrete de 1726. Aparentemente, desde ese momento hasta la independencia de Chile, se hicieron más frecuentes los periodos de relación pacífica entre los *mapuche* y los españoles (Bengoa 1985), posibilitando así el comercio y las actividades misioneras en la Araucanía. A lo largo del siglo xviii, se habrían mantenido los enfrentamientos entre ambos bandos, aunque ya no con la característica de confrontación generalizada del pasado, sino como conflictos armados localizados o *malocas* en los que participaban diferentes parcialidades *mapuche*, las que, a su vez, gatillaban la venganza de los españoles⁷⁴.

Consecuentemente, no fue solo a través de los parlamentos, sino también a través de la guerra, que los *mapuche* mantuvieron su independencia de la colonia española hasta su conclusión a comienzos del siglo xix. No es menos efectivo, sin embargo, que el comercio y las misiones, entre otras formas de relación, alteraron de manera significativa la vida de este pueblo (Parentini 1996; Pinto 1990). Dichas

72 Villalobos ha caracterizado el periodo colonial como uno en que la paz prevaleció marcadamente a la guerra en la frontera. De acuerdo a su interpretación, los *mapuche* fueron derrotados por los españoles no a través de la guerra, que solo se desarrolló en la etapa inicial del contacto, sino principalmente a través de un proceso de asimilación cultural, tanto a través de relaciones comerciales y misiones como a través del mestizaje con los colonizadores españoles (Villalobos 1992).

73 La prevalencia de la guerra en las relaciones entre los españoles y los *mapuche* en esta época de la historia es argumentada por numerosos historiadores, incluyendo a Mario Góngora (1986) y Bengoa (1985). Para un análisis del debate respecto a la prevalencia de la guerra o de la paz en la relación *mapuche*-hispana durante este periodo se sugiere ver Parentini (1996).

74 Las *malocas* eran ataques por sorpresa a pueblos y haciendas llevadas a cabo por agrupaciones *mapuche* en las tierras fronterizas, con el objeto de apropiarse de animales, fundamentalmente ganado vacuno y caballar, así como mujeres, las que eran hechas cautivas (León 1991). Levantamientos generales siguieron teniendo lugar en 1655, 1723 y 1766 (Ávila M. 1973).

actividades debilitaron la fuerza política y cultural de los *mapuche*. También introdujeron en ellos división, afectando su capacidad de resistir la invasión final de su territorio por el Estado chileno en la segunda mitad del siglo xix.

Podemos concluir afirmando que, aunque los españoles no lograron, como pretendían, finalizar su tarea de conquista a través de todo el territorio de Chile, alterarían para siempre la existencia de los pueblos indígenas que lo habitaban. Parte importante de la población originaria que logró sobrevivir fue reducida a la categoría de sirviente y de esclavo. Las estructuras sociales y las culturas de dichos pueblos serían seriamente debilitadas. Al analizar las devastadoras consecuencias que para los pueblos indígenas tuvo la conquista hispana de Chile, es pertinente preguntarse quiénes eran los civilizados y quiénes los bárbaros. Si cuestionamos los paradigmas tradicionales impuestos por el pensamiento eurocéntrico en que hemos sido formados, la respuesta a esta interrogante resulta obvia⁷⁵.

1.3. EL PERÍODO REPUBLICANO: INVASIÓN MILITAR, REDUCCIÓN, ASIMILACIÓN Y REVITALIZACIÓN DEL PUEBLO MAPUCHE EN EL MARCO DEL ESTADO CHILENO

1.3.1. EL PERÍODO IGUALITARIO

La independencia de Chile en 1810 estuvo imbuida de las ideas liberales e igualitarias que inspiraron la Revolución francesa y la emancipación de los Estados americanos a fines de siglo xviii y comienzos del siglo xix⁷⁶. De acuerdo con estas ideas, los líderes del recientemente formado Estado de Chile postulaban que todos los hombres, incluidos los indígenas, eran libres e iguales en su naturaleza y derechos.

En forma consistente con estas ideas, la primera iniciativa republicana relativa a la población indígena fue el Reglamento Ley de 1813 dictado por la Junta de Gobierno con acuerdo del Senado, mediante el cual, junto con proclamar la “fraternidad, igualdad y prosperidad de

75 Para un análisis de este último tema ver Bengoa (1992).

76 Estos principios habían sido reconocidos y reafirmados en años anteriores a través de documentos tales como la Declaración de la Independencia (1776) y la Carta de Derechos de los Estados Unidos de América (1791) en EE.UU. y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) en Francia.

los indios" así como su abandono de los campos, propuso que aquellos que residían en los pueblos de indios pasaran a residir en villas formales, que se erigirían por una comisión creada para estos efectos, "gozando de los mismos derechos sociales de ciudadanía que el resto de los chilenos" (artículo 1, Reglamento Ley de 1813). En el reglamento se proponía que junto a las villas se dotara a sus moradores de una propiedad rural (artículo iv). Además, se afirmaba que "el Gobierno de hermanos", proponiendo para estos efectos que en dichas villas residiesen también españoles y otras personas (artículo viii).

Años más tarde, en 1819, Bernardo O'Higgins, director supremo, dictó un decreto que eximía a los indígenas del pago de tributo y les otorgaba ciudadanía, estableciendo los principios que, al menos en lo formal, debían orientar el tratamiento del Estado de Chile hacia ellos. En un intento por diferenciar su política de aquella del régimen colonial, el decreto criticaba al Gobierno español por su política "inhumana" de servidumbre, los abusos y la tutela en la que vivían los indígenas, que no les permitían participar de los beneficios de la sociedad. Consistente con ello y con el sistema liberal adoptado por el naciente Estado de Chile, el decreto sostenía que a futuro los indígenas debían ser considerados ciudadanos chilenos, libres e iguales en derechos al resto de los habitantes del Estado⁷⁷.

La ciudadanía indígena promovida por O'Higgins sería pocos años más tarde limitada por su propia Constitución de 1822, en la que se establecía como requisito para su ejercicio saber leer y escribir, condición que los indígenas que habitaban en el territorio sobre el cual el Gobierno republicano tenía control, los *mapuche pikunche* del valle central, claramente no cumplían. Las restricciones a la ciudadanía de los indígenas se hicieron más marcadas en la Constitución de 1823, en la que esta era restringida a quienes cumplieren con tener una propiedad inmueble o un giro comercial; un dominio o profesión instruida

en fabricas permanentes, o una invención, industria, ciencia o arte que hubiesen traído al país, las cuales, además, debían ser católicas romanas (Constitución de 1823).

En 1823 (10 de junio) se dictó una ley que requería que las autoridades de las provincias en que estaba dividido el país (intendentes) designaran un funcionario que junto a un agrimensor informase sobre los pueblos de indios que permanecieran en su jurisdicción. La ley estipulaba que a las tierras en posesión de los indígenas "se les declare en perpetua y segura propiedad" (artículo 3). Aunque esta norma podría considerarse como una de carácter protecciónista orientada a impedir la expulsión de la población indígena que seguía viviendo en los pueblos de indios del centro de Chile al término de la encomienda, una lectura de su texto deja en evidencia la intención de esta ley, cual era la de permitir que las tierras sobrantes fueran rematadas en subastas públicas en porciones no mayores a las diez cuadras (artículos 4 y 5). De acuerdo con la interpretación de algunos analistas (Jara 1956), estas compras permitirían el desarrollo de estas tierras por parte de sus adquirentes no indígenas⁷⁸. La importancia de la ley de 1823, sin embargo, fue menor, ya que no fue aplicada a los *mapuche* ni a otros pueblos de la parte sur del país, que para entonces constituían la mayoría de la población indígena⁷⁹.

En las décadas que siguieron a la independencia, se verificó un proceso de expansión de la frontera agrícola hacia las tierras al sur del Biobío que habían estado hasta entonces en poder de los *mapuche*. Tal expansión incidió en un acelerado poblamiento de no indígenas al sur de dicha frontera colonial⁸⁰. Como era previsible que ocurriría, la legislación liberal de O'Higgins fue utilizada por los no indígenas para adquirir, por medios fraudulentos, las tierras de los *mapuche*. Enormes extensiones de tierra, a veces de miles de hectáreas, serían en esa época compradas por no indígenas a sus propietarios *mapuche*, pagando por ellas precios mínimos o intercambiándolas por unos cuántos

77 El énfasis de la igualdad declarada por O'Higgins a través de este decreto era liberal formal, que permitía la ciudadanía de la población indígena, pero a la vez promovía su libertad contractual. Así sostenía: "Por tanto, declaro que para lo sucesivo deben ser llamados ciudadanos chilenos, y libres como los demás habitantes del Estado con quienes tendrán igual voz y representación, concurriendo por sí mismos a celebrar toda clase de contratos, a la defensa de sus causas, a contraer matrimonio, a comerciar, a elegir las artes que tengan inclinación, y a ejercer la carrera de las letras y de las armas, para obtener los empleos públicos y militares correspondientes a su aptitud" (Decreto del Director Supremo de Chile, Bernardo O'Higgins, 4 de marzo, 1819).

78 Según Jara (1956), el principal interés del Estado con estas leyes era disponer de las tierras que habían pertenecido a los pueblos de indios.

79 La población indígena que para 1813 habitaba en las llamadas "zonas de paz", al norte del Biobío, era estimada en 48 000 personas, menos del 10% de la población chilena en esa época (Jara 1956). Por otra parte, la población *mapuche* viviendo al sur de esta frontera se estimó en un censo realizado en 1796, en 95 000 personas (Bengoa 1985).

80 Se estima que para 1856 vivían en el territorio *mapuche* al sur del Biobío 13 000 personas no indígenas (Leiva 1984).

vacunos o caballos⁸¹. Los *mapuche*, que vivían en esa zona, quienes no comprendían los conceptos de propiedad individual y exclusiva promovidos por la legislación chilena, fueron víctimas fáciles de engaños por parte de colonos inescrupulosos, generalmente soldados o campesinos. En pocos años, la mayoría de las tierras inmediatamente al sur del Biobío serían adquiridas por no indígenas a través de estos procedimientos, siendo la población *mapuche* expulsada más al sur. Diversos analistas (Leiva 1984; Bengoa 1985; Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche 2003) han caracterizado este proceso como de asentamiento espontáneo o infiltración, en contraste con la ocupación planificada de la Araucanía que se llevaría a cabo durante la segunda mitad del siglo XIX.

Consecuentemente la igualdad proclamada por O'Higgins nunca fue una realidad para los *mapuche*. Los integrantes de este pueblo que vivían al norte del Biobío, en vez de convertirse "legalmente" en iguales, adquiriendo propiedades u obteniendo puestos políticos o militares, como en teoría lo avizoraba O'Higgins, serían por el contrario contratados como inquilinos en las haciendas del valle central (Cantoni 1969). Al sur del Biobío, en tanto, la igualdad se convirtió en una ficción utilizada por colonos inescrupulosos para usurpar las tierras indígenas fronterizas.

1.3.2. EL PERÍODO PROTECCIONISTA Y EXPANSIONISTA

1.3.2.1. CONTRATOS ABUSIVOS Y LEYES PROTECCIONISTAS

El interés del Gobierno en Santiago por ejercer un mayor control sobre el territorio *mapuche*, como primer paso para su futura ocupación, así como la preocupación sobre los abusos cometidos a través de los contratos fraudulentos antes referidos, llevó a los congresistas en la década de 1850 a dictar una legislación que, junto con establecer una nueva provincia, puso término al periodo igualitario instituido por O'Higgins. Fue así como a través de una ley dictada en 1852 se creó la provincia de Arauco, incluyendo en esta "los territorios de indígenas" situados al sur del Biobío y al norte de la provincia de Valdivia, hasta

⁸¹ Una detallada descripción de las diversas modalidades fraudulentas utilizadas por no indígenas para la apropiación de las tierras *mapuche* es realizada por Leiva (1984).

entonces controlados por los *mapuche*⁸². La misma ley autorizaba al presidente de la república para dictar ordenanzas para "el mejor gobierno de la frontera, para la más eficaz protección de los indígenas, para promover su más pronta civilización y para arreglar los contratos y relaciones de comercio con ellos" (artículo 3). En virtud de esta facultad, el presidente dictó en 1853 un decreto especial para la nueva provincia, de acuerdo al cual todas las compras de terrenos hechas a personas indígenas o de terrenos localizados en territorios considerados como indígenas, requerían de aprobación gubernamental⁸³.

A pesar de este y otros decretos que fueron dictados en los años siguientes teóricamente destinados a proteger las tierras *mapuche*⁸⁴, su adquisición a través de contratos fraudulentos y abusivos siguió verificándose en el área fronteriza en un contexto de expansión agrícola acelerada hacia el sur. Los numerosos conflictos que se originaron entre los *mapuche* y los colonizadores a raíz de estos contratos, constituyen una de las causas del levantamiento general de 1859. Como consecuencia de esta rebelión, fueron destruidas la mayor parte de las haciendas recientemente constituidas y las ciudades fundadas en el área fronteriza (Bengoa 1985). Para 1864, más de cuatrocientos cincuenta contratos, incluidos compras, arriendos, cesiones y otras figuras legales relativas a tierras *mapuche*, habían sido registrados por autoridades locales en esta región (Leiva 1984).

⁸² Ley del 2 de julio de 1852

⁸³ Este decreto establecía que un funcionario de Gobierno, el intendente de Arauco y el gobernador de Indígenas del territorio respectivo debían intervenir en estas compras, asegurándose de que el indígena "que vende presta libremente su consentimiento, de que el terreno que vende le pertenece realmente y de que sea pagado o asegurado debidamente el pago del precio convenido" (artículo 1), siendo nulas las ventas que no cumplieran esta formalidad (artículo 6). Los mismos requisitos también se exigían en el caso de arriendos de más de cinco años (artículo 2). Dichas autoridades, además, mantendrían un registro especial con estas transacciones (artículo 6).

⁸⁴ Con este propósito se dictaron entre 1854 y 1863 otros siete decretos. De acuerdo con ellos, los requisitos establecidos en 1853 habían de ser aplicados a todas las compras de tierras en los territorios indígenas (1854). Luego se harían extensivos a la provincia de Valdivia (1855) y a los territorios de Llanquihue (1856).

I. EL PLAN DE SAAVEDRA

En contraste con la infiltración espontánea de las tierras fronterizas que tuvo lugar a mediados del siglo XIX, la ocupación militar final de la Araucanía verificada entre 1860 y 1883 fue el producto de una estrategia cuidadosamente planificada y regulada por parte del Estado chileno. Luego del levantamiento mapuche de 1859 y su sofocación por el Ejército chileno en 1860, se intensificó el debate sobre la necesidad de ocupar e incorporar al territorio chileno las tierras controladas por este pueblo.

Las razones que se daban para justificar la ocupación eran de variada índole. Entre ellas estaban las de naturaleza geopolítica que enfatizaban la necesidad de conectar la zona central y sur del país que hasta ese momento estaban separadas debido al control de la Araucanía por parte de los mapuche⁸⁵. La necesidad de expandir la agricultura chilena hacia las tierras fértils de la Araucanía, en el contexto de una economía crecientemente orientada a la exportación, también fue un argumento esgrimido por sectores poderosos de la sociedad chilena (Pinto 1990). A ello se agregaban las que enfatizaban la necesidad de poner término a la barbarie, toda vez que la ocupación de esta parte del país posibilitaría la inclusión de sus habitantes, caracterizados como inferiores, a los procesos civilizatorios impulsados por el Estado chileno (Pinto 2000)⁸⁶.

El militar a cargo de las operaciones en contra de los mapuche, el coronel Cornelio Saavedra, fue nombrado en 1860 intendente de la provincia de Arauco. Un año después, en 1861, Saavedra presentó al

85 Estas argumentaciones geopolíticas serían planteadas fundamentalmente por los militares (Bengoa 1985).

86 Esta ideología estaba claramente expresada en medios como *El Ferrocarril* de Santiago y *El Mercurio* de Valparaíso. Al respecto resulta ilustrativo un artículo difundido por este último medio en que se señalaba: "No se trata sólo de la adquisición de algún retazo insignificante de terreno, pues no le faltan terrenos a Chile; no se trata de la soberanía nominal sobre una horda de bárbaros, pues esta siempre se ha pretendido tener: se trata de formar de las dos partes separadas de nuestra República un complejo ligado; se trata de abrir un manantial inagotable de nuevos recursos en agricultura y minería; nuevos caminos para el comercio en ríos navegables y pasos fácilmente accesibles sobre las cordilleras de los Andes... en fin, se trata del triunfo de la civilización sobre la barbarie, de la humanidad sobre la bestialidad" (Valdivia, *El Mercurio*, 5 de julio de 1859. En Pinto 2000, 131).

Congreso Nacional, a petición del Gobierno, un plan para la ocupación gradual de los territorios hasta entonces controlados por este pueblo en la Araucanía. De acuerdo con este plan, la frontera con los indígenas había de ser trasladada cien kilómetros hacia el sur, hasta el río Malleco. Las tierras ocupadas debían de ser declaradas propiedad estatal, subdivididas y vendidas en lotes pequeños, emulando los patrones de colonización utilizados en esa época en los Estados Unidos de Norteamérica⁸⁷. Militares y colonos laboriosos⁸⁸ habrían también de establecerse en el área, mientras que las tierras que estaban efectivamente en posesión de los mapuche debían ser demarcadas, respetadas y reconocidas de acuerdo con la ley. La frontera debía ser trasladada aún más al sur en el futuro, hasta que todas las tierras controladas por los mapuche fueran anexadas a Chile (Saavedra 1870).

Aunque al interior de la clase dominante chilena existía consenso en que el territorio mapuche debía ser ocupado, se desarrolló en esa época un importante debate respecto a las estrategias que habían de implementarse para llevar a cabo dicho propósito. La propuesta del coronel Saavedra fue criticada por sectores que proponían que el exterminio era la única forma de concretar la ocupación. También fue cuestionada por otros que proponían una estrategia más gradual y pacífica, consistente en la fundación de ciudades y asentamientos dentro de las tierras mapuche (Bengoa 1985). A la postre, esta última se impuso sobre las anteriores.

87 El sistema de reservaciones indígenas fue impuesto en los Estados Unidos de América a contar de mediados del siglo XIX. En décadas anteriores este país había expandido sus fronteras hacia el oeste, hasta entonces en poder de diversos pueblos indígenas. Como consecuencia de la presión del Ejército y de los colonos, muchos pueblos indígenas fueron removidos de sus tierras ancestrales y trasladados hacia las llanuras del centro oeste del país. Con el fin de hacer posible este proceso, diversos tratados fueron acordados entre el Gobierno y los pueblos indígenas durante las décadas de 1850 y 1860. De acuerdo con esta política impulsada por el Gobierno estadounidense, fueron identificadas y deslindeadas tierras para las reservaciones. Las tierras reservadas para los indígenas fueron protegidas ante la posible usurpación por parte de colonos. Al interior de las reservaciones, los indígenas conservaron derechos que, al menos en teoría, les permitían gobernarse por sí mismos. Muchos de estos tratados, sin embargo, nunca fueron respetados (Loesch 1993; Berger 1999).

88 El término laborioso era utilizado en esa época en Chile para referirse a los colonos europeos, quienes eran considerados trabajadores, contrariamente a los chilenos, que no lo eran.

La propuesta de Saavedra fue aprobada por el Congreso y convertida en ley en 1866⁸⁹. De acuerdo con este cuerpo legal, los “terrenos” pertenecientes a los *mapuche* debían ser deslindados por una comisión de tres ingenieros designados por el presidente de la república (artículo 5). Dicha pertenencia debía ser probada a través de una posesión efectiva y continuada de un año, a lo menos. En caso contrario, las tierras serían reputadas como “terrenos baldíos y, por consiguiente, [declaradas] propiedad del Estado” (artículo 6)⁹⁰. Luego de establecerse los límites de dichas tierras, estas debían otorgarse en favor del o los indígenas que poseían un título de merced, insertándose copia de este y anotando su título en el registro conservador (artículo 5). Las tierras serían otorgadas en propiedad comunitaria en favor del “cacique” o cabeza de familia. Las tierras comunitarias podían ser divididas entre los cabezas de familia si una octava parte de estos así lo solicitaba (artículo 7).

La ley, además, estableció la figura del protector de indígenas para representar sus derechos, especialmente en el deslinde de sus propiedades y en los contratos relativos a ellos (artículo 8). Tanto las tierras no asignadas a los indígenas de acuerdo con estos procedimientos, y consideradas “baldías”, como aquellas adquiridas posteriormente por el Estado en territorio indígena, serían vendidas en subasta pública en lotes de no más de quinientas hectáreas. Una parte de los mismos territorios sería reservada para el establecimiento de colonos nacionales y extranjeros (artículo 3). Finalmente, las restricciones impuestas a los contratos relativos a tierras indígenas contenidas en la ley de 1853 continuarian siendo aplicadas si un indígena era una de las partes contractuales (artículo 4).

El objetivo de esta legislación, por cierto, no era la radicación de los indígenas, sino el establecimiento de colonos nacionales y, sobre todo, extranjeros, con los que el Estado quería ocupar el área. La ley de 1866 constituyó un acto jurídico de confiscación de las tierras de propiedad ancestral del pueblo *mapuche*. Esta legislación desconoció no solo la propiedad ancestral, sino los acuerdos alcanzados durante dos siglos con la colonia hispana a través de los parlamentos que reconocieron

89 Ley del 4 de diciembre de 1866.

90 El artículo 7 de esta ley establece que la ocupación efectiva y continuada por un año “será título bastante para que el indígena sea considerado como dueño”.

propiedad y autonomía *mapuche* al sur del Biobío, acuerdos que fueron mantenidos por el Estado chileno durante las primeras décadas del periodo republicano hasta 1846. El requisito que se exigía a los *mapuche* para el reconocimiento de propiedad colectiva, la posesión efectiva y continua de al menos un año, era para un pueblo que hacía ocupación extensiva y no agrícola del territorio, muy difícil de cumplir. Por lo mismo, luego de la ocupación militar de la Araucanía por el Ejército chileno, se produjo una “reducción” sustancial de las tierras reconocidas en propiedad a los *mapuche*.

La aplicación práctica de esta ley hasta la ocupación militar total del territorio *mapuche* fue mínima. Es así como entre 1874 y 1882 solo les serían reconocidas no más de 1 500 hectáreas de sus tierras ancestrales en las cercanías de Angol⁹¹. Las subastas públicas de tierras en la zona de Malleco, al norte de la Araucanía, que fueron gradualmente ocupadas por el Ejército durante la década de 1860, solo se iniciaron en 1873. Esfuerzos serios para establecer colonos en esta zona no serían impulsados sino luego de la ocupación total de la Araucanía a principios de la década de 1880 (Aylwin 1995).

III. LA INVASIÓN DE LA ARAUCANÍA

Tomó prácticamente dos décadas al Estado chileno ocupar materialmente el territorio *mapuche* al sur del Biobío e implementar el plan de Saavedra. Dicha demora se explica en parte por la naturaleza de la estrategia utilizada para estos efectos. De acuerdo con esta estrategia, la línea de la frontera fue desplazada gradualmente hacia el sur durante la década de 1860, construyéndose fuertes para proteger las tierras ocupadas. La demora en la ocupación final del territorio *mapuche* se explica, además, por las guerras contra otros Estados en que Chile se involucró durante este periodo⁹². Ello, por cierto, además de la resistencia que muchos *mapuche* opusieron a las acciones expansionistas del Ejército chileno⁹³.

91 Ello en virtud de diez títulos de merced que fueron otorgados a *mapuche* en Angol, por la Corte de Apelaciones de Concepción, de conformidad a lo dispuesto por las modificaciones a esta ley introducidas en 1874 (Aylwin 1995).

92 Chile estuvo involucrado en una guerra con España en 1866 y con la Confederación Peruano-Boliviana en 1879.

93 Los *mapuche* arribanos o wenteche, liderados por *Lonko Quilapan*, se opusieron militarmente a los planes expansionistas del Estado chileno. Para ello desarrollaron una campaña militar contra el Ejército en la zona fronteriza.

Cabe señalar que simultáneamente a la expansión militar chilena hacia el territorio *mapuche*, el Estado argentino decidió tomar control de las tierras indígenas de las pampas ubicadas al suroeste de Buenos Aires. Con este propósito impulsó una campaña militar conocida como la “guerra del desierto”, en que la mayor parte de la población indígena del área, incluyendo a los *mapuche* que vivían allí, sería eliminada. Esta campaña, que había sido inspirada en las que habían sido desarrolladas por el Ejército de Estados Unidos contra los pueblos indígenas del centro y oeste de ese país, es considerada como una guerra de exterminio indígena. Miles serían los indígenas asesinados por el Ejército argentino. Muchos *mapuche* que vivían en la parte oriental de la cordillera de los Andes buscaron refugio con los *pewenche* en territorio chileno. A los pocos que sobrevivieron a esta guerra no les serían reconocidos ni derechos sobre sus tierras ni derechos culturales. La asimilación por parte del Estado argentino fue, y continuó siendo hasta hace poco tiempo, la principal política impulsada hacia estos pueblos, incluyendo entre ellos el pueblo *mapuche*⁹⁴.

Lograron involucrar a otras agrupaciones *mapuche*, incluso a aquellas que habitaban al este de la cordillera de los Andes, en una insurrección general que tuvo lugar el año 1869. El Ejército chileno castigó este levantamiento con una campaña que se conoció como la “guerra de exterminio”, persiguiendo a los rebeldes al interior de su territorio, asesinando a muchos hombres, haciendo prisioneros a mujeres y niños y destruyendo casas y sembrados. Redadas similares, aunque menos dañinas para los *mapuche* fueron organizadas por el Ejército chileno en 1870-1871. La línea de la frontera fue trasladada más al sur, a la zona de Traiguén, en 1878, y se establecieron allí varios fuertes. En 1880 el Gobierno decidió ingresar al centro estratégico del territorio *mapuche*, el área del río Cautín, fundando allí, en febrero de 1881, la ciudad y el fuerte de Temuco. En los años 1882 y 1883 se llevaron a cabo expediciones militares a los Andes con el fin de tomar control del territorio *pewenche*. Se considera que el último episodio militar de la guerra de la Araucanía fue la ocupación, en 1883, de las ruinas de Villarrica, ciudad que había sido destruida por los *mapuche* tres siglos antes. Con esta acción, el Ejército chileno asumió el control total de la Araucanía y puso fin a la autonomía política y territorial de este pueblo. La invasión del territorio *mapuche* ha sido bautizada eufemísticamente por la historiografía chilena como la *Pacificación de la Araucanía*. Esta terminología en nada refleja la violencia de las acciones armadas que se llevaron a cabo en ese periodo, las que son constatadas por, entre otros, el informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) y por estudiosos como Bengoa (1985) y Lewis (1994).

94 Para un análisis de esta guerra de exterminio y sus impactos sobre el pueblo *mapuche* de Argentina, ver Curruhuinca y Roux (1984) y Hernández (2003).

1.3.2.3. LA IMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE REDUCCIÓN

La ley de 1866, con algunas modificaciones menores introducidas en 1874 y 1883, constituyó el marco legal utilizado para el establecimiento del sistema reduccional en el territorio *mapuche*. Sería en estas reducciones, también conocidas como comunidades, donde fueron forzosamente radicados los *mapuche* de la Araucanía y otros territorios más al sur, luego de la derrota militar ante el Ejército chileno en 1881⁹⁵.

De conformidad con esta legislación, entre 1884 y 1929 la Comisión Radicadora de Indígenas, creada por ley en 1884, otorgó un total de 2 918 títulos de merced a los jefes de familia *mapuche*, radicando en el área que les fue reconocida a través de ellos a 82 629 individuos. Desde la provincia de Arauco en el norte a la provincia de Osorno en el sur, el área sumó un total de 510 386,67 hectáreas. Aunque las tierras asignadas a través de estos títulos reduccionales eran comunitarias, en promedio, a cada *mapuche* radicado en ellas le fue asignado un total de 6,18 hectáreas. El área total asignada a los *mapuche* a través de las reducciones fue equivalente a una

95 De acuerdo con una ley dictada en 1874, el Estado fue autorizado para vender a través de subastas públicas las tierras de las que se había apropiado en la zona de la Araucanía comprendida entre el río Biobío al norte y el río Malleco al sur, la cordillera de los Andes al este y el río Vergara al oeste. Esta ley también extendió en el tiempo, y a todo tipo de contratos, las restricciones impuestas a las ventas de tierras indígenas introducidas en legislaciones anteriores (1853, 1866). También otorgó a un ministro de la Corte de Apelaciones de Concepción las responsabilidades (demarcación de tierras indígenas) que habían sido asignadas en 1866 a una comisión de ingenieros. Finalmente, promovió el asentamiento de familias inmigrantes europeas o norteamericanas en las tierras reputadas como “baldías” y consecuentemente de propiedad fiscal, disponiendo el otorgamiento a estos colonos traídos por el Estado chileno ciento cincuenta hectáreas de tierra plana o el doble de extensión de tierras montañosas para cada familia que se asentara allí. Se les otorgaban además tierras adicionales por cada hijo que viniera con la familia (ley del 4 de agosto de 1874). Otra ley dictada en 1883 renovó por diez años las restricciones impuestas en 1874 a todo tipo de contratos que recayeran sobre tierras indígenas en la zona. También transfirió la responsabilidad de otorgar títulos de propiedad sobre la tierra a los indígenas que cumplían con los requisitos establecidos en la ley de 1886 desde la Corte de Apelaciones de Concepción a una comisión compuesta por un abogado y dos ingenieros (Comisión Radicadora de Indígenas). Finalmente, restableció la figura del protector de indígenas que había sido suprimida por una ley de 1875 (ley del 20 de enero de 1883).

parte muy menor (6,39%) de sus territorios de ocupación y propiedad ancestral al sur del Biobío (González 1986)⁹⁶ (cuadro 1).

Tales tierras se limitaron principalmente a aquellas donde se ubicaban sus casas y plantaciones. Los territorios extensos que tradicionalmente habían utilizado para la pesca, la caza y la recolección, cuya posesión no pudo ser probada como lo exigía la ley, no les fueron reconocidos en propiedad. Casi un tercio de la población *mapuche* no fue radicada y quedó, como consecuencia, sin tierra⁹⁷. Así por ejemplo, los *mapuche* que vivían en zonas remotas de los Andes, como Alto Biobío, o en los territorios del sur de Valdivia y Osorno no fueron visitados por los topógrafos del Estado y por consiguiente nunca recibieron títulos de merced sobre sus tierras ancestrales (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato 2003).

Ello fue particularmente grave en estas últimas provincias, donde los títulos de comisario otorgados por el Estado chileno sobre sus tierras a muchas comunidades *mapuche williche* en la primera mitad del siglo xix, no serían reconocidos por la radicación. Tales títulos, que constituyeron una modalidad utilizada por el Estado chileno entre 1824 y 1848 para el reconocimiento de la propiedad de los *mapuche williche* entre la provincia de Valdivia (Lago Ranco) y la provincia de Osorno (La Unión, Pilmaiquén, San Juan de la Costa entre otras localidades), tomaron su nombre de la figura del comisario de naciones, el que durante la colonia estaba encargado, junto con el gobernador de Valdivia, de regular el traspaso de tierras indígenas a no indígenas y velar por la protección de estos últimos. La ley del 10 de junio de 1923, dictada en el gobierno de Freire, otorgó facultades al intendente de Valdivia para designar a un vecino que deslindara los terrenos y los entregara a los indígenas en "perpetua y segura propiedad". A contar de 1830 tal función es ejercida por un juez (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato 2003). Los títulos de comisario, sin embargo, perdieron eficacia cuando el Estado empezó a permitir la inscripción por particulares de las tierras sobre las que recayeron los registros conservatorios según lo dispuesto en el

96 Otros antecedentes del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) dan cuenta de que el total de títulos de merced otorgados a los *mapuche* alcanzaron a 3 078. La superficie en cuestión, sin embargo, alcanzó a solo 475.194 hectáreas, dadas las limitaciones de los sistemas de medición existentes en la época, en tanto que la población radicada alcanzó solo a 77 551 personas (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato 2003).

97 La población *mapuche* que habitaba el área fue estimada por el censo de 1907 en 110 000 personas, por lo que casi un tercio de ella no fue radicada (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato 2003).

Código Civil de 1855. Estos títulos tampoco serían respetados más tarde, en el siglo xx, por las leyes de propiedad austral dictadas en 1931, en virtud de las cuales fue posible la regularización de la propiedad rural al sur de Imperial y la inscripción de dichas tierras por particulares no indígenas que se beneficiaron de ellas.

La radicación de los *mapuche* en las reducciones, además, fue hecha de manera arbitraria, rompiendo con la forma de organización social tradicional de este pueblo. Las comunidades de tierras creadas a través de este sistema tomaron su nombre del Código Civil, pero ellas no tenían ninguna relación con el *lof*, *rewe* o *aillarewe* u otras formas tradicionales de organización social y política territorial propias de la sociedad *mapuche*. Esta situación provocó serios problemas al interior de las reducciones, algunos de los cuales se han mantenido hasta la fecha (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato 2003; Bengoa 1985). Por último, cabe resaltar que dado el tiempo –casi medio siglo– que el Estado tomó para materializar la radicación de los *mapuche* en las tierras reduccionales, muchas de estas fueron otorgadas a colonos europeos traídos por el Estado o adquiridas por latifundistas en remates públicos llevados a cabo por el Gobierno en Santiago, lo que afectó seriamente el reconocimiento de sus tierras de propiedad ancestral mediante los títulos de merced⁹⁸.

Aunque este proceso afectó de manera radical la vida *mapuche*, alterando para siempre su forma de relación con tierras, territorios y recursos naturales de propiedad ancestral, y poniendo término al control que tenían sobre ellos, la radicación tuvo impactos diferenciados en los distintos territorios en los que este pueblo habitaba. Tal como señala la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003), en espacios como Malleco o Galvarino y Lautaro, donde muchas familias debieron buscar refugio durante la guerra en la cordillera, o en otros ubicados más al sur y, por

98 El asentamiento gratuito en las tierras recién adquiridas estuvo restringido a los colonos europeos hasta fines del siglo diecinueve. Aunque las expectativas que tenía el Estado chileno con la colonización europea nunca se cumplieron, un número importante de inmigrantes alemanes, italianos, franceses, holandeses y de otras nacionalidad europeas se asentaron en la zona, recibiendo tierras de una extensión mucho mayor que aquellas que el mismo reconoció a los *mapuche*. El impacto mayor para la propiedad indígena, sin embargo, fue el provocado por la venta de tierras en pública subasta realizado en la época por el Estado beneficiando en particular a militares que habían participado en la invasión de la Araucanía, y a latifundistas de la zona central interesados en extender sus propiedades hacia el sur. Para un análisis más profundo de estas formas de ocupación de la Araucanía ver Aylwin (1995b).

tanto, menos densamente poblados, la radicación produjo propiamente una reducción del territorio. Ello en contraste con el que se ubicaba entre Temuco y el río Cautín, el cual formaba un territorio *mapuche* compacto, donde al radicador no le quedó otra cosa que reconocer el asentamiento antiguo. En ambos casos, sin embargo, se provocaron muchas disputas entre las comunidades por los límites y agrupamientos arbitrarios. Tal como concluye esta Comisión, ‘la radicación realizada por el Estado fue un hecho extraordinariamente conflictivo que contribuyó, además, a crear un conflicto que no se ha concluido después de casi un siglo’⁹⁹ (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato 2003, 390).

Al impacto generado por la radicación se agregó el de la usurpación de tierras por los latifundistas y colonos a quienes el Estado asignó zonas colindantes con las reducciones. Los informes de los protectores de indígenas y de las comisiones parlamentarias de fines del siglo XIX y comienzos del XX dan cuenta de los numerosos casos de usurpación de tierras reduccionales por parte de los no indígenas que se establecieron en el área. También dan cuenta de los muchos casos de violencia, que incluyeron el asesinato de personas *mapuche* por parte de los mismos sectores, muchas veces con la tolerancia e inacción del Estado¹⁰⁰. Tal como señala la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche:

El pueblo *mapuche*, luego de ver ocupado y confiscado su territorio por el Estado Chileno, es objeto de innumerables acciones de usurpación de tierras por sus nuevos vecinos o por el propio Estado, el que en sus actos de remates de tierras no respetaba las reservas indígenas establecidas en títulos de merced, así como ya no lo había hecho con las tierras ocupadas ancestralmente por los *mapuche* y que la Comisión Radicadora de Indígenas sustrajo de sus dominios (Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche 2003, 891).

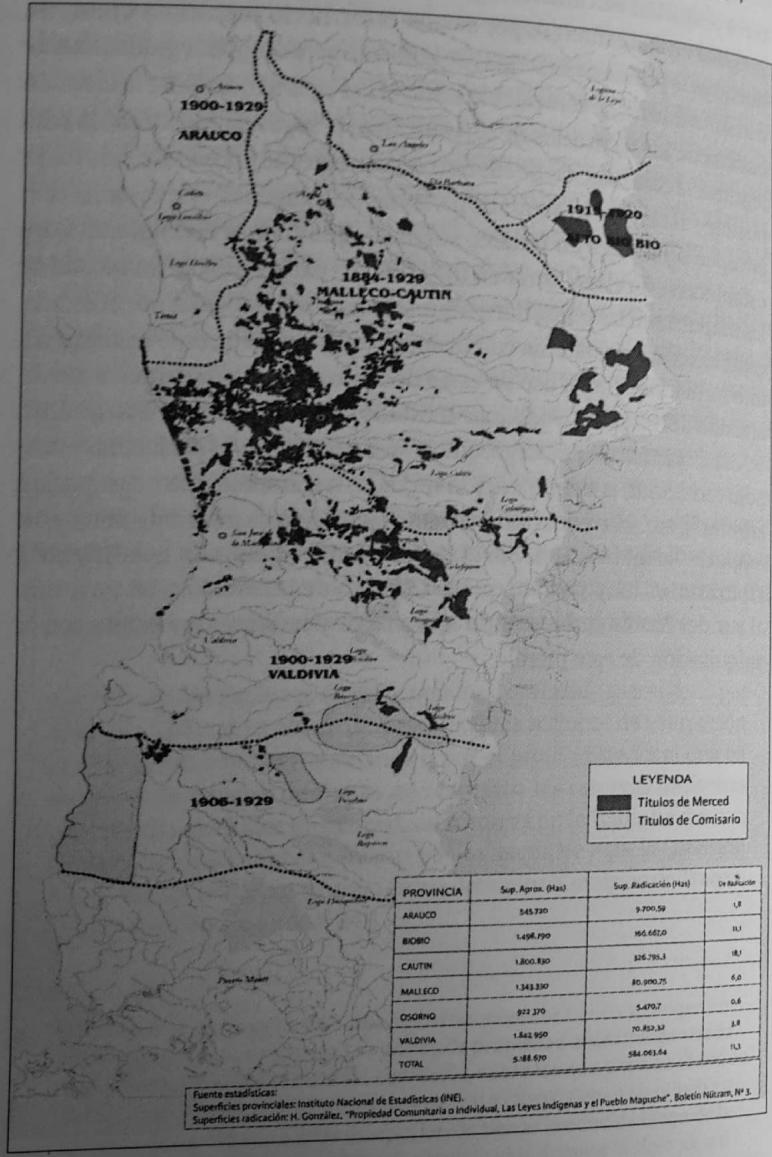
99 Muchos de los actuales conflictos de tierras *mapuche* tienen su origen en la usurpación de los antiguos territorios de propiedad ancestral generada con la radicación. Otros de estos conflictos, sobre los que pone su atención la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) tienen su origen en la radicación arbitraria o en la usurpación de tierras producida luego de la radicación y de los procesos divisorios impulsados durante el siglo XX, así como en la reforma agraria y contrarreforma agraria impulsadas por el Estado chileno a contar de la década de los 60 del siglo XX, tal como veremos más adelante en este capítulo.

100 El detalle de los informes de estos protectores y de comisiones parlamentarias se encuentra en el informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003).

Cabe resaltar la interrelación que existió entre las estrategias militares y aquellas de carácter legislativo impulsadas por los Gobiernos de la época en sus esfuerzos por anexar el territorio *mapuche* a Chile. Así, mientras la primera estrategia fue utilizada para desplazar gradualmente a los integrantes de este pueblo hacia el sur y para consolidar la invasión chilena de los territorios de la Araucanía, la segunda fue utilizada para legalizar la confiscación de sus tierras de propiedad ancestral y para hacer posible su traspaso a manos de personas no indígenas –vía colonización europea o remates en pública subasta– que fueron estimuladas para establecerse en ellas. También fue utilizada para regular la propiedad de los *mapuche* en las pocas tierras que les fueron reconocidas por el Estado, estableciendo un sistema comunitario de propiedad como transición a uno individual. Sin el uso de estas dos estrategias complementarias, la anexión del territorio *mapuche* al Estado chileno no habría sido posible.

Cabe señalar sin embargo, que, a pesar de los graves problemas –despojo territorial, sedentarización forzada, fraccionamiento, agrupación arbitraria, etc.–, la reducción posibilitó que la cultura material e inmaterial *mapuche* se mantuviera. Sin el espacio reduccional, aún insuficiente y arbitrario, es muy posible que el impacto de la invasión del territorio al sur del Biobío hubiese sido aún mayor y hubiese terminado con la aniquilación de este pueblo.

Mapa III. RADICACIÓN DE COMUNIDADES MAPUCHE (TÍTULOS DE MERCED Y TÍTULOS DE COMISARIO).



FUENTE: COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO (2003).

1.3.2.4. LA DIVISIÓN DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA Y OTRAS MODALIDADES DE DESPOSEIMIENTO LEGAL DE TIERRAS MAPUCHE

I. LAS LEYES DE LA DIVISIÓN

Diversos factores llevaron al Estado chileno a promover la división de las tierras reduccionales *mapuche* a contar de la tercera década del siglo xx. Algunos sectores de la sociedad chilena promovieron la división de la comunidad reduccional como forma de incorporar a los *mapuche* al sistema de propiedad individual característico del sistema legal chileno y procurar su asimilación al resto de la población¹⁰¹. Para otros el objetivo era la transferencia de las tierras asignadas a los *mapuche* –consideradas en estado de abandono– a personas no indígenas que pudiesen “desarrollarlas” económicamente y desarrollar la región en la que estaban ubicadas¹⁰². Por otro lado, los conflictos generados por el agrupamiento arbitrario en comunidades, la relación que se establecía entre la propiedad comunitaria y el atraso *mapuche*, así como la aspiración de tener tierras y derechos de similar estatus a las del resto de la población, llevaron a

101 La propiedad comunitaria fue, y continúa siendo, considerada por el Código Civil chileno como una situación anómala de carácter transitorio. En los pocos casos en que es reconocida, como en la sucesión por causa de muerte, la ley estimula la partición y posterior adjudicación individual de los bienes comunes entre quienes tienen derechos a ellos.

102 El Estado chileno y la clase política de la época pensaban que la división de tierras comunitarias favorecía la concentración de la propiedad agrícola y la transformación de los *mapuche* de campesinos independientes a inquilinos dependientes. La división habría de resultar en el debilitamiento de la cultura *mapuche*, cultura cuya permanencia era vista por esta como algo indeseable y como una amenaza a la homogeneidad racial del país (Cantoni 1969). Cabe señalar que una política similar estaba siendo implementada en esa época por el Gobierno de los Estados Unidos en relación a los pueblos Indígenas de ese país. En 1887, el congreso de EEUU dictó el Acta General de Asignaciones, conocida también como el Acta Dawes. De acuerdo a esta ley las tierras que habían sido asignadas a “tribus” indígenas en el pasado, en su mayoría en comunidad, fueron subdivididas en parcelas de sesenta y cuatro hectáreas para cada jefe de familia y treinta y cuatro hectáreas para las personas solteras mayores de dieciocho años. Estas parcelas eran permanentes, podían ser traspasadas por herencia y eran inalienables por un periodo de veinticinco años. Como consecuencia de este Acta, que promovía la adopción por parte de los indígenas de un sistema de vida basado en la práctica de la agricultura familiar individual, estos habrían perdido casi dos tercios de la tierras que hasta entonces les fueran reconocidas (Loesch 1993).

algunos sectores dentro de este pueblo a promover la división de las tierras reduccionales¹⁰³.

A través de distintas leyes aprobadas a partir de 1927, se fue imponiendo un marco jurídico que facilitó el fraccionamiento de las tierras comunitarias *mapuche* resultantes de la radicación, así como, en algunos períodos, la transferencia de dichas tierras a personas no indígenas. Fue así como el Congreso Nacional aprobó en 1927 una ley (Ley 4.169 del 29 de agosto de 1927) que creaba un tribunal especial con asiento en Temuco con competencia exclusiva en materia de división de comunidades *mapuche* que tuviesen su origen en los títulos de merced. Dicho tribunal debía dar preferencia a aquellos casos en que la división era solicitada por miembros de una reducción (artículo 1)¹⁰⁴. Una vez que la reducción era dividida en hijuelas individuales entre sus miembros, estas hijuelas podían ser enajenadas o gravadas por sus dueños, siempre y cuando ellos o sus esposas o hijos mayores, tuviesen instrucción primaria obligatoria o supieran leer y escribir. Trascurridos diez años de la división quedaban autorizados a enajenar o gravar las tierras sin cumplir con estos requisitos (artículo 9)¹⁰⁵. La misma ley contenía una cláusula que consideraba a los *mapuche* sin tierra que vivían en las reducciones “colonos nacionales”, debiendo ser radicados en tierras estatales (artículo 14). Para el cumplimiento de esta ley se consideró la figura de los protectores de indígenas como responsables de asistir a los *mapuche* en los procedimientos creados por la ley (artículo 15).

En respuesta a las demandas *mapuche* frente a la creciente usurpación de las tierras reduccionales por parte de no indígenas, en 1928 se dictó un decreto que reglamentaba esta situación (Decreto 1.851 del 4 de julio de 1928) y ordenaba al Tribunal Especial restituir a los *mapuche* aquella parte del título de merced que se encontrara ocupada por personas extrañas

¹⁰³ Manuel Manquilef, dirigente de la Sociedad Caupolicán, es considerado como el autor de la ley de 1927 (ley Manquilef) que promovía la división de las tierras comunitarias *mapuche*. Manquilef, que fuera elegido en 1925 como miembro de la Cámara de Diputados por el Partido Liberal, consideraba que la división de las tierras reduccionales era la única manera de transformar a los *mapuche* en ciudadanos con los mismos derechos y deberes que otros habitantes. De acuerdo a su visión, las reducciones, que él consideraba como la causa de su atraso, debían ser divididas para permitir que el *mapuche* pudiera, si le parecía, disponer de ellas (Foerster y Montecinos 1988).

¹⁰⁴ La prioridad implica que el tribunal también podía actuar de oficio en la división de las comunidades.

¹⁰⁵ En este último caso se requería de autorización del tribunal. Después de diez años, estos requisitos ya no eran necesarios.

a la comunidad y a suspender los trámites de la participación mientras esto no se verificase (artículo 23).

La ley de 1927, sin embargo, fue modificada en 1930 por otra (Ley 4.802 del 24 de enero de 1930) que estableció cinco juzgados de indios encargados de dividir las comunidades *mapuche* originadas en títulos de merced. De acuerdo con esta normativa, la iniciativa para esta división podía provenir no solo de los integrantes de la comunidad, sino también de parte del tribunal, aun en contra de la voluntad de los primeros (artículo 1). Las tierras divididas podían ser enajenadas o gravadas por sus adjudicatarios, debiendo ser autorizadas por el juez de indios respectivo, el que debía dejar constancia de que el titular prestase su consentimiento voluntariamente (artículo 35). La ley mantuvo las disposiciones que permitían la restitución de tierras de títulos de merced, salvo cuando los ocupantes de ellas tuviesen títulos anteriores. En ese caso, el indígena sería radicado como colono nacional y el ocupante en tierras disponibles de valor similar a las que debía restituir (artículos 29 y 39).

En 1931, el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 266 del 20 de mayo de 1931, y el Decreto Supremo 4.111 del 12 de junio de 1931¹⁰⁶ vinieron a modificar las leyes anteriormente vigentes en la materia. De acuerdo con ellos, los cinco juzgados de indios creados con anterioridad podían proceder a dividir una reducción solo si lo pedía un tercio de sus miembros. Una vez que la reducción fuera dividida en lotes de propiedad individual, sus dueños podían ejecutar cualquier tipo de contrato sobre ellos con la autorización del juez. El rol del juez, sin embargo, se limitaba a verificar que el adjudicatario hubiese prestado libremente su consentimiento (artículo 54). El mismo año se dictó la Ley 7.864, del 12 de junio, que declaró la exención del pago de contribuciones fiscales o municipales de las comunidades indígenas mientras mantuvieran su estado de indivisión.

II. LEYES DE PROPIEDAD AUSTRAL

Aunque no directamente relacionado con la división reduccional que el Estado intentó impulsar a través de las leyes antes reseñadas, cabe hacer referencia aquí a la legislación dictada en este mismo periodo a objeto de promover la regularización de la propiedad al sur del río Malleco y al norte de la provincia de Magallanes, más conocida como leyes de

¹⁰⁶ Este último decreto condensaba disposiciones aún vigentes de anterior normativa sobre la materia, esto es la Ley 4.802 con las modificaciones del Decreto 266.

propiedad austral, las que tuvieron graves implicancias para los *mapuche*, en especial en para los *williche* en las provincias de Valdivia y Osorno.

En efecto, a objeto de regularizar dicha propiedad y revalidar los títulos particulares respecto del Fisco en esta vasta área, se dictaron entre 1928 y 1931 una serie de decretos¹⁰⁷, los que más tarde serían refundidos en el Decreto Ley (DL) sobre Constitución de la Propiedad Austral N° 1.600 del 31 de marzo de 1931. En esta última normativa se disponía que los interesados en regularizar su propiedad en esta zona debían presentar dentro de ese año sus antecedentes con el fin de proceder a su examen para la revalidación de los títulos. El requisito fundamental exigido por la ley para estos efectos era la posesión material sobre las tierras, ya fuese por el solicitante o por otra persona a su nombre (artículo 6, DL 1.600).

Se excluían de la revalidación los títulos emanados del Estado, los títulos de merced, los remates de tierras fiscales y las concesiones de colonización, disponiéndose expresamente que para la regularización solo podrían presentarse: "Los títulos [...] no emanados de indígenas, cuya inscripción originaria tenga más de 30 años de antigüedad" (artículo 6, inciso 6º). Además, se solicitaba que la presentación de "los títulos otorgados legalmente con anterioridad a la vigencia del Registro del Conservador de Bienes Raíces [...] siempre que el que los invoque, acredite en forma fehaciente haber ocupado materialmente el terreno durante 10 años, por si o por otra persona a su nombre" (artículo 6, inciso 5º).

Esta legislación estableció la posibilidad de que además de aquellos que tuviesen títulos exclusivos sobre una propiedad, también los comuneros que tuviesen una cuota determinada o acciones o derechos sobre una propiedad pudiesen regularizar sus derechos (artículo 25). Ello permitía que las comunidades indígenas utilizaran esta legislación en su beneficio. Dado su desconocimiento de la ley y su lejanía de los poblados, dichas comunidades no hicieron uso de la ley en su favor (Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche 2003).

Quienes sí se beneficiaron de esta ley fueron los particulares que se establecieron en las tierras de ocupación ancestral indígena, en particular en tierras de títulos de comisario en las provincias de Osorno y Valdivia. Para acreditar la posesión material de los predios de propiedad ancestral indígena cuya titularidad regularizaban, presentarían a los *mapuche* *williche* como inquilinos de la propiedad. Ello dado su imposibilidad de

107 Los Decretos de Constitución de la Propiedad Austral fueron los N° 4.910, del 11 de febrero de 1928; N° 4.510, del 28 de diciembre de 1928; N° 4.444, del 4 de octubre de 1929; la Ley 4.904, del 23 de diciembre de 1930, y el DFL N° 39 del 6 de abril de 1931.

cumplir con otras formas probatorias como el pago de contribuciones de bienes raíces, la realización de mejoras o actividades silvoagropecuarias (Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche 2003).

El DL N° 1.600 fue acompañado con el DFL N° 2.600 del mismo año, el que reguló la prescripción de los derechos de quienes reivindicaban tierras reconocidas a un particular mediante el procedimiento establecido en la primera normativa. A fin de otorgar seguridad en la propiedad de quienes hubiesen regularizado conforme a las leyes de propiedad austral, el DFL N° 2.600, dispuso que estos serían reputados como "poseedores regulares" aunque existiesen inscripciones anteriores que no hubieren sido canceladas a favor de otras personas (artículo 1). El mismo DFL dispuso que estas personas podrían adquirir el dominio sobre dichas propiedades por prescripción, siempre que su posesión durase dos años continuos y no fuese interrumpida (artículo 20).

En síntesis, esta legislación tuvo graves consecuencias para los *mapuche williche*, incidiendo de manera crítica en el desposeimiento de sus tierras, incluso de aquellas previamente reconocidas por el Estado. Tal como la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (2003) concluye con respecto al sentido y alcance de esta legislación:

La Ley de la Propiedad Austral como el Decreto complementario de prescripción buscaron sanear y en muchos casos "blanquear" la propiedad particular constituida en base a tierras indígenas, provocando un efecto jurídico sobre los Títulos de Comisarios, los que al no ser presentados para su revalidación dejaron de tener valor legal de acuerdo a los procedimientos establecidos en las leyes respectivas (Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche 2003, 940).

III. OTRA LEGISLACIÓN REFERIDA A LOS MAPUCHE

Años más tarde, en 1940, se dictó la Ley 6.519 de 5 de febrero de 1940, que prorrogó por un año las limitaciones a la capacidad de enajenar establecidas en el Decreto 4.111 de 1931. Sucesivas prórrogas de un año cada una fueron dispuestas por ley en 1941 (Ley 6.822) y en 1942 (Ley 7.165). A contar de entonces, no hubo nuevas prórrogas de la capacidad de los indígenas para enajenar y gravar sus tierras, por lo que se inició un periodo que duró hasta 1947, año de la dictación de la Ley 8.736, en que estos tuvieron plena capacidad para celebrar los contratos, tanto sobre las tierras comunitarias como sobre las tierras individuales resultantes de la división (Ormeño y Osse 1972).

Como respuesta a las demandas *mapuche*, dos importantes leyes fueron dictadas en 1953. La primera extendió la exención tributaria a las tierras de propiedad individual *mapuche* resultantes de la división de los títulos de merced por un periodo de diez años¹⁰⁸. La segunda creó, por primera vez en la historia republicana, una entidad gubernamental encargada de las políticas indígenas, la Dirección de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Tierras y Colonización¹⁰⁹.

En 1960 se dicta el DFL 65, que estableció normas para el otorgamiento por el presidente de la república de títulos gratuitos en tierras consideradas como “fiscales disponibles” entre las provincias de Biobío y Arauco, y la provincia de Chiloé, pudiendo entregarse estas a los ocupantes, fuesen chilenos o indígenas.

Una nueva legislación (la Ley 14.511 de 12 de junio de 1961) sobre indígenas fue dictada en 1961. Esta ley, aprobada por el Parlamento durante la administración conservadora de Jorge Alessandri, modificó la naturaleza y la jurisdicción de los anteriores juzgados de indios, pasando estos a ser juzgados de letras de indios con asiento en Victoria, Temuco, Imperial, Pitrufquén y la Unión. La ley dispuso que estos juzgados tendrían jurisdicción no solo sobre la división de las reducciones, asunto que requería un tercio de los miembros para poder llevarse a cabo, sino también para la restitución de tierras indígenas y la resolución de los conflictos internos generados por la administración de los terrenos comunes de la comunidad y las autorizaciones para enajenar. De acuerdo a la misma ley, se requeriría autorización de la corte para vender o arrendar las tierras divididas. Dicha ley, sin embargo, no introdujo modificaciones sustanciales a la legislación existente ni alteró mayormente el proceso de división de las tierras *mapuche*¹¹⁰.

De acuerdo con la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (2003), las disposiciones que permitieron al Estado otorgar tierras a quienes quedaron sin ser radicados tuvieron algún impacto, en particular en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín. Según las indagaciones de esta Comisión ellas habrían resultado en el otorgamiento entre 1931 y 1972 de un total de 349 títulos gratuitos de una superficie de 19 072,67 hectáreas a favor de *mapuche*, en particular de los que vivían en sectores cordilleranos.

¹⁰⁸ DFL N° 12 de 1953.

¹⁰⁹ DFL N° 56 de 1953.

¹¹⁰ Ley 14.511 de 12 de junio de 1961.

IV. CONSECUENCIAS DE LA LEGISLACIÓN DIVISORIA

El impacto que tuvo el proceso divisorio de comunidades reduccionales impulsado a contar de 1927 por el Estado a través de la legislación reseñada fue enorme. El total de reducciones que fueron divididas de acuerdo con dichas leyes entre 1931 y 1971 alcanzó a 832 (28,5% del total). La división creó 12 737 títulos individuales. En promedio, las hijuelas individuales resultantes de esta división fueron de 11,24 hectáreas cada una (González 1986). A ello se agrega la acción llevada a cabo por los juzgados de indios a contar de su establecimiento. Así, la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (2003) estima que entre los años 1929 y 1972 estos juzgados revocaron un total de 59 títulos de merced (2% del total) con una superficie de 4 548 hectáreas (0,9% del total de superficie de radicación), la mayoría de los cuales pasó a poder de particulares.

Las mismas leyes resultaron en la apropiación de tierras individuales *mapuche* por parte de no indígenas. La enajenación de tierras indígenas a personas no indígenas fue particularmente intensa entre 1943 y 1947, época en que no hubo restricción legal que impidiese los contratos sobre ellas. En efecto, de acuerdo a Ormeño y Osses (1972), durante estos cuatro años se transfirieron a no indígenas aproximadamente 100 000 de las 500 000 hectáreas que habían sido asignadas a los *mapuche* mediante la radicación. El desposeimiento de sus tierras a través de este proceso, así como el crecimiento demográfico de la población *mapuche*¹¹¹, resultó en un importante aumento de la densidad poblacional al interior de las reducciones. En promedio, el número de hectáreas por persona bajó de 6,1 en 1929 a 1,8 en 1969 (Cantoni 1969). Otra consecuencia de este proceso fue el empobrecimiento de la población *mapuche* al interior de las reducciones, cuestión que explica el fenómeno de la migración de su población desde las comunidades hacia los centros urbanos verificado a lo largo del siglo xx. Esto ayuda a entender por qué años más tarde el censo de 1992 determinó que 735 287 *mapuche*, que representaban el 80% de la población total de este pueblo, habitaba en centros urbanos, en contraste con las 192 763 personas, que representaban el 20% restante, que habitaban en las tierras tanto comunitarias como individuales resultantes de la división (Instituto Nacional de Estadísticas 1992).

¹¹¹ En 1969 se estimaba que la población *mapuche* viviendo en reducciones ascendía a 300.000 personas (Cantoni 1969).

El impacto que la derrota militar, y más tarde la usurpación de sus territorios por parte de latifundistas y colonos europeos, provocó en el mundo *mapuche* fue de tal magnitud, que le tomó a su dirigencia varias décadas sobreponerse a él. En contraste con las estrategias de resistencia frontal a la ocupación militar del Ejército chileno durante la segunda mitad del siglo XIX, desde temprano en el siglo XX los líderes *mapuche* manifestaron su descontento al interior de la sociedad chilena que los había sometido. Fue así como varias organizaciones que expresaban el sentir de los *mapuche* y demandaban soluciones a los múltiples problemas que enfrentaban en su nueva condición de oprimidos por el Estado y la sociedad, serían creadas en este periodo¹¹². Entre las demandas más importantes planteadas por estas organizaciones destacan el reclamo por la insuficiencia de las tierras reconocidas a través de la radicación y la obtención de tierras adicionales para aquellos *mapuche* que hasta entonces no habían sido radicados por el Estado en las reducciones. A ello se agregan las demandas por acceso al crédito y a servicios sociales, en particular la educación, que les permitiesen mejorar sus condiciones de vida (Foerster y Montecinos 1988; Marimán 1997).

La posición de los *mapuche* respecto a la política de división de las tierras comunitarias originadas por los títulos de merced no fue, sin embargo, unánime. Así, mientras Manquilef apoyó las iniciativas legales orientadas a dividir las tierras, otros sectores criticaron fuertemente esa legislación, argumentando que la fragmentación comunitaria y la libertad para enajenar las tierras individuales resultantes de la división reduccional empobrecería aún más a sus integrantes, posibilitando la apropiación por personas no indígenas. Las organizaciones que representaron a estos últimos sectores pusieron énfasis en la necesidad de concluir el proceso de radicación dotando de tierras a quienes carecían de ellas y restituyendo aquellas que habían sido usurpadas¹¹³.

Las demandas de las organizaciones *mapuche* fueron determinantes en las reformas legales introducidas en 1931 y requirieron la aprobación

¹¹² Entre las organizaciones *mapuche* más importantes surgidas en esa época se encuentran la Sociedad Caupolicán, creada en 1910; la Federación Araucana, creada en 1922, y la Unión Araucana, creada en 1926. Para un análisis de estas organizaciones, sus demandas y su rol en la política *mapuche*, ver Foerster y Montecinos (1988).

¹¹³ De acuerdo a Marimán (1997), estas demandas fueron planteadas por la Federación Araucana y la Sociedad Caupolicán.

de un tercio de los integrantes de la comunidad reduccional para proceder a la división de los títulos de merced. Otras demandas relevantes de los *mapuche* durante este periodo fueron aquellas relacionadas con la restitución de tierras comunitarias usurpadas por no indígenas, con la dotación de tierras entonces consideradas como “fiscales”, así como con la exención de impuestos sobre sus tierras individuales y comunitarias (Marimán 1997).

Cabe resaltar que para el logro de sus objetivos al interior del Estado chileno, diversas organizaciones *mapuche* buscaron inicialmente una alianza con partidos políticos, principalmente –pero no exclusivamente– partidos de izquierda. También buscaron el apoyo de las Iglesias, principalmente de la Iglesia católica. Las alianzas políticas respondieron al anhelo de sus organizaciones y líderes de contar con una representación política en el Congreso Nacional y en el Gobierno como medio para influenciar la legislación y las políticas que les concernía. La mayoría de los líderes *mapuche* que resultaron electos como representantes en el Congreso Nacional en esta etapa histórica contaron con el apoyo de partidos políticos. Otros fueron designados en altas posiciones de agencias estatales por Gobiernos de distintas orientaciones políticas (Foerster y Montecinos 1988)¹¹⁴. Esta estrategia del movimiento *mapuche*, sin embargo, tendría como costo, en muchos casos, la dependencia o subordinación a los partidos políticos o a las Iglesias con los que establecieron alianzas. Consientes de la amenaza que dichas alianzas representaban para su independencia como actores políticos y sociales, con posterioridad reforzaron su demanda de autonomía. Sin embargo, tal autonomía, particularmente con respecto a los partidos políticos con los que se relacionaron, no fue siempre posible.

1.3.2.5. EL PERÍODO DE LA REFORMA AGRARIA

Las transformaciones económicas y sociales impulsadas en Chile a fines de los 60 y comienzo de los 70 tuvieron un fuerte impacto en el

¹¹⁴ Un ejemplo de esta estrategia política se puede encontrar en el caso del dirigente *mapuche* Venancio Coñuepán. Coñuepán fue electo en 1944 como miembro de la Cámara de Diputados con el apoyo de la Alianza Popular, una coalición de corte populista. Más tarde, en 1952, fue designado ministro de Tierras y Colonización y, posteriormente, director de Asuntos Indígenas. Cabe señalar que durante los diez años que su organización, la Corporación Araucana, estuvo a cargo de esta última institución, ninguna reducción fue dividida en las provincias de Cautín y Malleco (Foerster y Montecinos 1988; Marimán 1997).