

Reflexiones acerca de la paz y el entendimiento con el pueblo mapuche

José Aylwin, abogado del Observatorio Ciudadano, Magíster en Derecho de la Universidad de Columbia Británica con especialización en derechos humanos. Integró la Comisión Chilena de Derechos Humanos entre 1984 y 1993. Fue Director del Instituto de Estudios Indígenas de la UFRO entre 1994 y 1997 y coordinador del Programa de Derechos Indígenas del Instituto (2002-2004).

A fines de abril, la Comisión para la Paz y el Entendimiento (CPE) dio a conocer su largamente esperado [informe final](#). La CPE fue establecida en junio de 2023 y tuvo como mandato realizar un diagnóstico de la demanda de tierras del pueblo mapuche, cuantificarla, formular recomendaciones en relación a ella y sobre mecanismos de reparación que contribuyan a la paz y el entendimiento entre el Estado y la sociedad chilena y este pueblo. Ella contó con el respaldo de todos los sectores político partidarios y estuvo integrada por parlamentarios, personalidades del mundo empresarial y gremial, dirigentes tanto mapuche como no mapuche, de posiciones afines al gobierno y de oposición.

Desde entonces en dos ocasiones – en cadena nacional [el 22 de mayo](#) y en su cuenta pública del [1 de junio](#)– el Presidente Boric ha dado su respaldo al informe y a sus propuestas, anunciando la adopción de una serie de medidas para su materialización, entre ellas un proceso de consulta al pueblo mapuche sobre la nueva institucionalidad y sobre las recomendaciones y mecanismos por ella propuestos a fin hacer posible su materialización.

Tuve la oportunidad de colaborar con la CPE en calidad de experto de su copresidente, el senador Huenchumilla, a quien agradezco la invitación que me hizo para desempeñar esta función. Desarrollé dicha función desde la conformación de la CPE hasta el 31 de diciembre pasado, fecha en que se decidió extender su funcionamiento en el tiempo. Luego de un año y medio de haber hecho todos los aportes a mi alcance, particularmente en relación a los estándares de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas y la experiencia comparada sobre la materia, procurando que la CPE alcanzara acuerdos que fuesen consistentes con dichos estándares y tomaran en consideración esas experiencias, en esa fecha puse término a mi colaboración en ella.

Dada la participación que tuve en el trabajo de la CPE, así como en comisiones anteriores sobre la relación entre el Estado y los pueblos indígenas – entre ellas la Comisión Especial de Pueblos Indígenas y la Comisión sobre Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (CVHNTPI)-, es que me parece importante compartir mi visión sobre su informe final¹.

En los cinco capítulos del informe final de la CPE se da cuenta del trabajo realizado por ella, se hace un análisis de elementos de contexto histórico, jurídico, político, económico de las relaciones entre el Estado y el pueblo mapuche y del conflicto creciente existente en las regiones en que se centró su trabajo (Biobío, Araucanía, Los Ríos y a Los Lagos). El informe, además, contiene un diagnóstico y cuantificación de la demanda de tierras mapuche, y propone un total de 21 recomendaciones para abordar esta realidad.

Resulta difícil analizar en forma sintética la diversidad de materias tratadas por la CPE en su informe final. Con todo, intentaré referir a los elementos a mi entender más relevantes contenidos en él. En este análisis pongo el acento en la consistencia del diagnóstico y recomendaciones contenidos en el informe con los estándares de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas. También en su potencial aporte al logro del objetivo último encomendado a la CPE; alcanzar la paz y el entendimiento con el pueblo mapuche. A continuación refiero a los que a mi juicio son las temáticas más relevantes abordadas por la CPE en dicho informe:

1.- El informe parte por referir a la estructura de la CPE, la que como fuera señalado, estuvo integrada por parlamentarios, personalidades del mundo empresarial y gremial, dirigentes tanto mapuche como no mapuche, de posiciones cercanas al gobierno y de oposición. Al respecto cabe señalar que, a diferencia de otras comisiones análogas de verdad y reconciliación referidas a pueblos indígenas en otros contextos (Canadá, Países Nórdicos, Nueva Zelanda, Colombia), las que mayoritariamente estuvieron integradas por reconocidas personalidades indígenas y no indígenas de esos países, el presidente Boric agregó en su integración a dicho criterio la lógica de la representación política, en muchos casos partidaria. Ello con la expectativa que las recomendaciones que la CPE formulara fuesen respaldadas por todo el espectro político permitiendo con ello su implementación a futuro. La apuesta del gobierno en este sentido, si bien parecía razonable, fue riesgosa. La lógica político transaccional que caracterizó el trabajo de la CPE para lograr un informe consensuado – objetivo como sabemos no alcanzado, toda vez que sus recomendaciones no lograron el consenso de todos sus integrantes- no solo hizo peligrar el trabajo de la CPE, sino que como se analiza más adelante, debilitó la fuerza y coherencia de su diagnóstico y de sus recomendaciones, y consecuentemente, en mi opinión, su potencialidad para lograr la paz y el entendimiento.

2.- El informe da cuenta de la estrategia de relacionamiento comunitario de la CPE, la que incluyó audiencias, diálogos interculturales en las regiones consideradas en su mandato y encuentros autoconvocados mapuche. Valorando los esfuerzos desarrollados en este sentido por la CPE, debe observarse dos límites importantes de que adoleció dicha estrategia. El primero dice relación con la exclusión – en particular los diálogos interculturales- de la población mapuche emplazada fuera de las regiones comprendidas en el mandato, como la Región Metropolitana donde viven más de 600 mil personas mapuche que representan un tercio de la

¹ La versión del Informe final de la CPE en que se basa este análisis es la disponible en su página web al 8 de junio de 2025: <https://www.comisionpazyentendimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2025/05/Informe-de-Resultados-VFinal.pdf>

población total de este pueblo. El segundo, y más crítico, dice relación con la incapacidad de la CPE para lograr el involucramiento en su trabajo de la visión de sectores del pueblo mapuche que reivindican el uso de la fuerza en la reclamación de sus derechos. Lejos de justificar la fuerza o violencia, es un hecho indiscutible que la exclusión de estos sectores del proceso de la CPE, realidad en la que hay responsabilidades compartidas (las organizaciones mapuche radicales se restaron del diálogo propiciado por la CPE, en tanto que el gobierno mantuvo el estado de excepción y la presencia militar en las zonas de mayor intensidad del conflicto, así como la persecución judicial de sus dirigentes, los que en un porcentaje importante se encontraban en la cárcel durante el período de funcionamiento de la CPE), debilita la potencialidad de sus recomendaciones para alcanzar la paz y el entendimiento con los sectores que más directamente la desafían.

3.- El informe, además, da cuenta de los elementos de contexto de la relación y conflictos entre el Estado y el pueblo mapuche. Sostiene que su análisis se basa en informes de comisiones anteriores sobre la materia, en la información provista por servicios públicos especializados, y en las demandas y propuestas levantadas durante el proceso de relacionamiento. Llama la atención, sin embargo, que los antecedentes de comisiones anteriores son considerados por el informe de la CPE como “evaluaciones y diagnósticos”, no así como parte de las recomendaciones que formula. Un ejemplo de ello son las recomendaciones de [la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas con los Pueblos Indígenas](#) (CVHNTPI) en materia de restitución de tierras mapuche, comisión que propuso mecanismos de abordaje que van más allá del mercado, como la expropiación por causa de utilidad pública e interés social o nacional, recomendación que no fue recogida por la CPE. En cuanto a los insumos provenientes de las instancias de relacionamiento comunitario, debe observarse igualmente que las recomendaciones del informe omiten parte significativa de las propuestas formuladas reiteradamente en los espacios de relacionamiento por los participantes mapuche. Es el caso de aquellas propuestas referidas al reconocimiento de derechos políticos como la libre determinación, la autonomía, la participación política, el consentimiento libre, previo e informado, así como a derechos sobre las tierras de ocupación tradicional y sobre los recursos naturales que hay en ellos.

4.- También como parte de los elementos de contexto el informe de la CPE aborda la temática del reconocimiento y justicia con el pueblo mapuche. En este ámbito la CPE refiere a los esfuerzos realizados desde el Estado en las últimas décadas para reconocer el daño histórico causado al pueblo mapuche y procurar su reparación, haciendo referencia al perdón expresado por altas autoridades estatales y regionales en el pasado. En el informe se reconoce, sin embargo, que dichos esfuerzos han sido insuficientes. Paradojalmente con lo afirmado, la CPE no recoge en sus recomendaciones la formulación del perdón desde el Estado al pueblo mapuche y otros sectores afectados por sus políticas a lo largo de la historia republicana, recomendación que, aunque simbólica, habría sido un gesto en favor de la paz y el entendimiento para con ellos.

5.- Como parte del análisis de la misma temática, el informe refiere a los hechos de violencia que han afectado las regiones del Biobío a Los Lagos- identificando entre ellos las usurpaciones de tierras, ataques incendiarios, ataques a infraestructura crítica, atentados a edificios públicos- que desde 1997 en adelante se han verificado en las regiones en que centra su trabajo. Si bien se reconoce que estos hechos incluyen víctimas mapuche y no mapuche, la

descripción que se hace de ellos y su calificación como hechos de “violencia rural” - que es el término utilizado por los medios de comunicación para referir a la violencia que afecta a los propietarios agrícolas y forestales de la zona- da a entender que violencia es solamente aquella de responsabilidad de los grupos radicales mapuche. El informe no hace referencia a la violencia histórica - a través del desposeimiento de sus tierras ancestrales- o presente - a través de la tortura y los malos tratos, homicidios, y persecución judicial mediante tipos penales contrarios con el derecho al debido proceso, como la ley antiterrorista, que el Estado chileno ha ejercido en contra de personas integrantes del pueblo mapuche. Ello en circunstancia que la primera de estas violencias (histórica) es descrita en detalle en el informe de la CVHNTPI, en tanto la última (presente) ha sido constatada por múltiples organismos nacionales de derechos humanos, como el [INDH](#), así como instancias internacionales, entre ellos los [órganos de tratado de Naciones Unidas](#), y la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#). Esta mirada parcial de la violencia a mi juicio tampoco contribuye a la paz y al entendimiento.

6.- En cuanto a las tierras, el informe constata la importante brecha entre la demanda territorial del pueblo mapuche y la acción estatal desarrollada en las últimas décadas para abordarla. Si bien este diagnóstico reconoce el déficit del Estado en el abordaje de esta demanda y refiere a sus causas pasadas (identificando entre otros los compromisos adquiridos en el Parlamento de Tapihue, la radicación y el despojo) y presentes (refiriendo a la especulación inmobiliaria de tierras generadas por la política estatal, la expansión de plantaciones forestales y la creación de áreas silvestres protegidas, en ambos casos sobre tierras reclamadas por los mapuche), llama la atención que ello no se traduzca posteriormente en recomendaciones concretas para abordar los problemas que se identifican. Un caso crítico dice relación con el Parlamento de Tapihue de 1825, en que el Estado reconoció las tierras de propiedad mapuche al sur de la denominada “frontera”, así como la auto gobernanza de sus autoridades en dicho espacio. Se trata de un antecedente histórico que, por su importancia para el pueblo mapuche, no debería haber sido omitido en las recomendaciones de la CPE. Paradojalmente, no fue incluido en ellas. En contraste con ello, su fuerza simbólica para el establecimiento de una relación más justa entre la sociedad chilena y el pueblo mapuche, y consiguientemente el logro de la paz y el entendimiento, fue expresamente reconocida por el presidente Boric al dar a conocer las propuesta de la CPE en su mensaje de 22 de mayo pasado.

7.- En cuanto al desarrollo territorial, el énfasis del diagnóstico está puesto en el rezago socioeconómico, la pobreza y desigualdades históricas que afectan a las regiones del Biobío a Los Lagos, situación que sostiene se ve agravada por la violencia generada en la zona en las últimas décadas. Aunque se reconoce que ello genera impactos en la actividad económica tanto mapuche como no-mapuche, el énfasis parece estar puesto en el sector silvoagropecuario, constatando los bajos índices de ocupación, la caída en la producción y la competitividad en un ambiente de violencia. Al respecto llama la atención la omisión de las causas históricas y presentes de la pobreza que afecta con particular intensidad a la población mapuche en estas regiones, entre las cuales se encuentra desposeimiento de sus tierras, y el minifundio resultante de ello. El informe tampoco refiere a la relación entre la expansión de la propiedad forestal y concentración de la pobreza en las zonas en que dicha propiedad se emplaza, relación que ha sido demostrada por [diversos estudios](#). Ello da cuenta de una visión poco objetiva de las causas de la pobreza en esta parte del país.

8.- En cuanto a la institucionalidad del Estado creada a contar de la Ley 19.253 para el relacionamiento con los pueblos indígenas en general y el pueblo mapuche en particular, el informe da cuenta de sus insuficiencias. También observa los problemas generados con las figuras legales que la ley crea para la organización indígena - en particular las comunidades indígenas - y los impactos que ello ha tenido para la organización tradicional mapuche. Sostiene que se hace urgente adecuar dicha institucionalidad considerando los estándares de derecho internacional para viabilizar la existencia de una institucionalidad que responda a las necesidades de los pueblos indígenas y al ejercicio efectivo de sus derechos. Al respecto cabe señalar que entre los elementos centrales del derecho internacional referido a los pueblos indígenas están los de libre determinación y autonomía. Tales derechos son sólo mencionados por la CPE en sus recomendaciones en cuanto al reconocimiento que se propone de las formas de organización tradicional mapuche, pero no en sus dimensiones políticas más amplias, así como tampoco en su dimensión económica y cultural.

9. El informe contiene un diagnóstico y cuantificación de la demanda de tierras mapuche, constatando los límites del sistema de reparación de tierras a cargo de CONADI bajo la legislación vigente, dando cuenta de la demanda de tierras pendiente por satisfacer (727 comunidades que cuentan con aplicabilidad en base al artículo 20 b de la ley 19.253, y 1.252 comunidades que presentaron solicitud de aplicabilidad y esperan pronunciamiento de CONADI), constatando que al ritmo actual de procesamiento la respuesta a ella podría tomar entre 80 y 162 años. Refiere además a las restricciones - prohibición de arriendo, subdivisión o explotación por terceros, administración colectiva - que la ley impone a las tierras adquiridas por CONADI, lo que considera determina que estas terminen siendo subutilizadas o abandonadas.

El informe cuantifica las compras de tierras efectuadas por CONADI hasta 2024 a través del mecanismo del artículo 20b de la ley 19.253 (230.563 hectáreas), estimando el total de tierras demandadas por comunidades con aplicabilidad (97.502 hectáreas) y sin aplicabilidad (50.804 hectáreas) ante este organismo a la fecha. Refiere además a la demanda potencial de comunidades no constituidas al momento de las recomendaciones de la CPE que se constituyan y presenten demandas a futuro respecto de títulos reconocidos por CONADI. Agrega a ello la demanda de comunidades indígenas ya constituidas que no cuentan con una titulación histórica reconocida por el sistema vigente, acotándola a una parte del territorio mapuche. Para asumir la reparación de cada una de estas categorías de demandas de tierras mapuche se propone la dotación de recursos financieros (USD \$ 4.000 millones), se identifican escenarios, mecanismos, y establecen restricciones temporales y geográficas, las que son desarrolladas con más detalle en las recomendaciones y que, por lo mismo, son analizadas al referir a las mismas.

10.- Como parte del diagnóstico, el informe sostiene en el prólogo de las recomendaciones que el proceso de despojo y colonización impulsado por el Estado chileno desposeyó al pueblo mapuche de más de un millón de hectáreas de tierras. Ello contrasta abiertamente con lo que señala al respecto el informe de la CVHNTPI al referir al proceso de radicación mapuche, informe que da cuenta dicho desposeimiento de tierras en el caso mapuche supera con creces esa cifra. Ello toda vez que las tierras reconocidas a los mapuche por el Estado a través de títulos de merced sumaron poco más de medio millón de hectáreas de un territorio que entre el Biobío y Chiloé comprende 10 millones de hectáreas. Si consideramos que los títulos de comisario y otros títulos a través de los cuales el Estado

reconoció tierras a los mapuche, así como la compra y transferencia de tierras para individuos y comunidades mapuche verificada desde la vigencia de la ley 19.253 a la fecha, las tierras en propiedad mapuche hoy llegan a un total aproximado de un millón de hectáreas. Como consecuencia de ello, se puede estimar que el despojo territorial al pueblo mapuche alcanza a un total aproximado de 9 millones de hectáreas. Este error de diagnóstico, además de ser inexplicable, es grave, toda vez que puede inducir, como lo hace la CPE, a errores en las políticas que se recomienden para dar respuesta a las demandas de tierra del pueblo mapuche.

11.- En su Capítulo V el informe contiene un total de 21 recomendaciones respecto a las cuales se propone la adopción de medidas para abordar la problemática encomendada a la CPE y procurar la paz y el entendimiento. El análisis de todas ellas sería muy extenso. Algunas de las temáticas más relevantes sobre las cuales recaen estas recomendaciones son las siguientes:

i.-Reconocimiento Constitucional (Recomendación 1). La CPR propone un reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos individuales y colectivos conforme la Constitución, las leyes, y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como la interculturalidad como un principio de la diversidad cultural del país. Dicho reconocimiento, largamente postergado en el país, es sin duda valorable. Llama la atención que no se haga referencia expresa a derechos fundamentales de los pueblos indígenas que, como la CPE reconoce en su informe, fueron demandados por las organizaciones mapuche participantes de los procesos de relacionamiento comunitario, los que como fuera señalado, incluyen la autonomía y la libre determinación.

ii.- Reconocimiento a las propias formas de organización mapuche (Recomendación 2). En atención a las limitaciones de la figura de las comunidades de la ley 19.253 señaladas por la CPE, y en base al principio de “autogobernanza”, se propone el reconocimiento de las formas de organización propia mapuche. Se trata de una propuesta valorable, consistente con el derecho de estos pueblos a mantener sus instituciones propias reconocido en el Convenio 169 de la OIT. Lamentablemente se acota su finalidad a, entre otras, la representación territorial, y al desarrollo de fines comerciales y económicos. No se entiende, sin embargo, porque se limita la capacidad de estas formas de organización propia para ser titulares de tierras indígenas, lo que hubiese sido consistente con el principio de auto gobernanza que se invoca.

iii.- Representación política (Recomendación 4). Se reconoce la necesidad de participación de los pueblos indígenas a nivel nacional, requiriéndose para ello una institucionalidad que permita la representación política de éstos ante el Estado. Para ello se propone retomar la tramitación del proyecto de ley del del Consejo de Pueblos Indígenas, cuestión valorable. En cuanto a la participación política de los pueblos indígenas en los órganos políticos del Estado que toman decisiones obligatorias, no se hace recomendación específica, más allá de dejarlo a la determinación de la ley. La participación proporcional de los pueblos indígenas en los órganos del Estado que toman decisiones que les conciernen, como lo es el Congreso Nacional, es reconocida por el Convenio 169 de la OIT. La participación política de pueblos indígenas a través de escaños reservados a nivel regional y comunal fue propuesta por la [Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional \(2014\)](#). Las omisiones de la recomendación sobre la materia hecha por la Comisión, por lo mismo, son un retroceso en relación a consensos generados en comisiones anteriores que abordaron esta materia.

iv.- Nuevo órgano de alta jerarquía y coordinador de la política indígena (Recomendación 5). La creación de un órgano de estas características es consistente con la relevancia que se concuerda tienen las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Con todo no se recomienda la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas, instancia anteriormente considerada en un proyecto de reforma legal en tramitación por el Congreso Nacional hasta 2022.

v.- Consulta Indígena y participación (Recomendación 6). La CPE recomienda mejorar la efectividad de la consulta indígena, fortaleciendo la institucionalidad estatal responsable de estas materias, entregando a la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (UCAIA) la coordinación y supervisión de los procesos de consulta locales, y la ejecución de los procesos de consulta nacionales. Llama la atención la ambigüedad de esta recomendación, toda vez que no se explicita a que se refiere con la "efectividad" de los procesos de consulta indígena. Ello resulta preocupante teniendo presente la presión del sector empresarial del país por acelerar los procesos de inversión, eliminando los procesos que las ralentizan, presión a la cual lamentablemente el gobierno se ha hecho eco a través de su proyecto de ley sobre permisos sectoriales. La recomendación en este sentido no parece tener en cuenta los cuestionamientos que desde el mundo mapuche, y de instancias [nacionales](#) e internacionales de derechos humanos, se ha hecho a la reglamentación de los procesos de consulta. Ello en particular aquellos regulados por el Decreto Supremo 40 sobre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto que restringe en varios aspectos la normativa del Convenio 169 de la OIT sobre la materia al no considerar el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento, libre previo e informado frente a los proyectos sometidos a evaluación ambiental susceptibles de afectarles directamente. Tampoco toma en cuenta los cuestionamientos hechos al Decreto Supremo 66 que limita la consulta de medidas legislativas y administrativas susceptibles, que en materia legislativa restringe este derecho a medidas que tengan impacto significativo y específico y considera cumplida la consulta aún cuando no se cuente con el consentimiento de estos pueblos.

vi- Ley de Reparación a Víctimas (Recomendación 7). Al respecto la CPE recomienda la dictación de una ley de reparación integral para todas las víctimas de este conflicto, tanto mapuche como no mapuche, reafirmando el deber del Estado en el mantenimiento de la seguridad de la población. Cabe valorar la recomendación que se hace a objeto de reparar a través de los mecanismos que se proponen - asignación en caso de fallecimiento, reparación en caso de daños o pérdida de viviendas propias o arrendadas, accesos preferentes a subsidios habitacionales, resarcimiento de daños en infraestructura económica- y de rehabilitar - a través de asistencia de salud de urgencia a víctimas, apoyo social y acompañamiento integral de los servicios públicos competentes - a todas las víctimas del conflicto.

Resulta preocupante, sin embargo, la orientación que se pueda dar a la reparación teniendo presente el enfoque marcadamente parcial del diagnóstico sobre las causas y las implicancias adversas de la violencia, diagnóstico que, como se señalara, privilegia la realidad de las denominadas "víctimas de la violencia rural" por sobre la de las víctimas mapuche del despojo y de la violencia estatal. A ello se agrega la ausencia de una reflexión y propuestas en torno a la necesidad de la justicia frente a las violaciones de derechos humanos cometidas en este contexto, tanto a no mapuche como a mapuche. Así por ejemplo, el informe de la CPE no contiene recomendación alguna respecto a la situación de los condenados o procesados

mapuche en prisión, en algunos casos por períodos claramente excesivos por los delitos que se les imputan. Recomendaciones de esta naturaleza son parte fundamental de las recomendaciones de comisiones análogas en otros contextos, como Colombia, las que se consideran como elementos consustanciales al logro de la paz y el entendimiento.

vii.- Tierras (Recomendaciones 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, y 19). Sobre la base del diagnóstico de la actual política de reparación territorial al pueblo mapuche antes referido, la CPE propone establecer un nuevo sistema de tierras que tenga por objeto armonizar la Ley Indígena N° 19.253 con el Convenio N° 169 de la OIT. Para ello se recomienda crear por ley una **Agencia de Reparación**, como un servicio público descentralizado bajo la supervigilancia del nuevo organismo de alto nivel jerárquico que se cree, que tendrá a cargo la administración de un sistema de reparación que se describe más adelante. A ello se agrega un Sistema de Financiamiento consistente en un **Fondo Financiero** para solventar el nuevo sistema, Fondo que se propone cuente con un total de USD \$4.000 millones que se pondrán a disposición de la Agencia de Reparación para el desarrollo de su tarea.

La CPE recomienda que todos los solicitantes de tierras que cuentan con aplicabilidad, así como los solicitantes en tramitación que de acuerdo con las normas vigentes la obtengan a futuro, tengan derecho a ser reparados. Sobre la base de estimaciones de los valores actuales (2.085 UF) de las compras realizadas por CONADI de un promedio de 10 hectáreas referenciales por familia, propone que los recursos del Fondo Financiero se dividan en tres subfondos: **3.266 millones de USD** para los solicitantes con aplicabilidad y solicitud de aplicabilidad presentada a la fecha de las recomendaciones, siempre que esta solicitud sea aprobada por CONADI; **605 millones de USD** divididos en **450 millones de USD** para comunidades ya constituidas a la entrega de las recomendaciones que presenten solicitudes antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema de reparación, siempre que estas sean aprobadas, así como para comunidades que se constituyan desde la entrega de las recomendaciones hasta antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, que invoquen títulos que nunca han sido reparados, siempre que estas sean aprobadas, y en este último caso, que cumplan con los requisitos adicionales que se establecen (temporalidad de constitución, no haber pertenecido previamente a otra comunidad, relación temporal y residencia en el territorio de 10 años); y **129 millones de USD** para las comunidades constituidas antes de las recomendaciones y que no cuentan con titulación histórica, limitados a situaciones que se explicitan más abajo al referir al Tribunal Arbitral que analizará sus demandas.

La CPE recomienda que la **Agencia de Reparación** ejecute su tarea preferentemente a través de la reparación en tierras. Cuando éstas no estén disponibles, o las comunidades no las consideren adecuadas, esta podrá aplicar formas alternativas de reparación. Las tierras de que disponga dicha Agencia para estos efectos provendrán de predios ofrecidos por particulares a CONADI su creación por ley; las propiedades fiscales que disponga el Estado para estos efectos; las tierras que disponga la industria forestal y otras empresas; las donaciones que reciba y los predios que particulares inscriban voluntariamente en un plazo de 6 meses contados desde la publicación de la ley que crea esta Agencia.

Entre las formas de reparación que la Agencia puede otorgar, la CPE identifica reparación en infraestructura habitacional o productiva, el pago de créditos hipotecarios, el financiamiento de estudios de educación superior; reparación mediante mecanismos de participación en la

administración; o la gestión de parques nacionales, reservas u otras áreas protegidas; o el acceso a planes habitacionales.

La CPE propone, además, la creación de un **Tribunal arbitral** como un órgano autónomo, compuesto por 6 miembros, paritario entre mapuche y no mapuche, de reconocida capacidad profesional o dirigencial o experiencia en las materias que le competen, cuyos miembros serán nombrados por el sistema con participación del ejecutivo, del Senado, y el Consejo del Pueblo Mapuche. Este Tribunal administrativo, de carácter mixto, actuará como árbitro arbitrador y tendrá competencia para resolver solicitudes de reparación de comunidades formadas después de la entrega de las recomendaciones de la CPE que invoquen títulos que nunca hayan sido invocados, según requisitos antes identificados, así como demandas basadas en tierras sin titulación histórica. En este último caso dichas demandas deben ser presentadas por comunidades constituidas a la fecha de entrega de estas recomendaciones en comunas donde los títulos entregados por el Estado y reconocidos por CONADI representen menos del 4% de la superficie comunal, en las provincias de Arauco y Malleco; que no hayan recibido reparaciones previamente ni tengan solicitudes pendientes ante CONADI; y que demuestren una pérdida territorial histórica por la cual no recibieron título de merced u otro título. Ello mediante evidencia documental, expedientes, presentaciones anteriormente rechazadas por CONADI, resoluciones administrativas, judiciales u otras. Dichas comunidades tendrán un plazo de 5 años desde la constitución del Tribunal para presentar sus solicitudes de reparación.

Al cuarto año de funcionamiento del nuevo sistema, el Tribunal deberá evaluar por única vez el funcionamiento de éste en su conjunto, teniendo presente la disponibilidad de tierras y el resguardo a los derechos de los propietarios cautelando la voluntariedad del ofrecimiento de las mismas. En base a ello tendrá la facultad de disponer que medidas a la Agencia en relación a las fuentes de reparación en tierras u otras formas de reparación.

Mientras no se cree el nuevo sistema de reparación, la CPE propone que **CONADI** siga cumpliendo sus funciones legales, debiendo fortalecerse su Fondo de Tierras y Aguas y el Registro Público de Tierras Indígenas, y el Archivo General de Asuntos Indígenas. Posteriormente, CONADI será el organismo técnico de la Agencia de Reparación y del Tribunal.

Siempre en materia de tierras la CPE formula una serie de recomendaciones en materia de contratos de usufructo, arrendamiento, mediería y otros contratos de mera tenencia sobre tierras de comunidades y de personas individuales mapuche hasta por 25 años. Para estos efectos se proponen una serie de requisitos, entre ellos el otorgamiento por escritura pública y su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y en un registro de CONADI; y un informe sobre la legalidad del acto en contratos superiores a 10 años.

En cuanto a las **tierras forestales**, la CPE recomienda un nuevo marco de entendimiento, reparación y cooperación entre las comunidades mapuche y la industria forestal, que contribuya a una convivencia territorial más armónica, al cumplimiento de los objetivos de estas recomendaciones y al desarrollo económico de las comunidades mapuche.

El Informe señala al respecto que “la industria forestal manifiesta su voluntad de otorgar una respuesta en plazo acotado a la demanda actual de tierras que existe ante CONADI asociada a predios de su propiedad.” (CPE, 96) Para una primera etapa la CPE recomienda la constitución de una mesa de trabajo entre la industria forestal y el Ejecutivo, con el objetivo de analizar la situación de los predios forestales que están siendo demandados y que podrían ser adquiridos a

través de CONADI. Para una segunda etapa, cuando entre en vigencia el nuevo sistema de reparación, el informe señala: " la industria forestal manifestó su disposición para ser parte de la solución que propone esta Comisión. En concreto, señala su voluntad de otorgar una respuesta a las demandas que estén asociadas a predios de su propiedad." (Ibid)

Son múltiples las **observaciones, comentarios y precisiones** que resulta necesario realizar a esta parte central de las recomendaciones de la CPE. Cabe valorar los esfuerzos realizados por la CPE para cuantificar la demanda de tierras mapuche ante CONADI de acuerdo a la legislación vigente, así como el diagnóstico de cuánto tiempo demoraría su procesamiento y resolución de seguir este vigente. Igualmente se debe valorar la proposición de una nueva institucionalidad pública que permita dar respuesta a dicha demanda, así como abrir algunos espacios – limitadas como se verá- para aquella demanda que aún no ha sido presentadas ante el Estado, así como la propuesta de destinación de importantes recursos financieros que posibiliten asumir dicha tarea.

Con todo, no son pocas las falencias que adolecen las recomendaciones del informe de la CPE en esta materia desde la perspectiva de derechos humanos. La más importante de ellas dice relación con las limitaciones que se establecen a las demandas mapuche por tierras de ocupación tradicional nunca tituladas por el Estado en favor de sus comunidades. Si partimos de la base que el desposeimiento mapuche de las tierras de ocupación tradicional en las cuatro regiones en las que se concentró el trabajo de la CPE fue significativamente superior al millón de hectáreas identificadas en el informe, y que muchos de los conflictos de tierras en las mismas regiones tienen su origen en dichas demandas, las restricciones establecidas en este sentido por la CPE para darles respuesta son preocupantes.

En efecto, aunque la demanda por tierras de ocupación tradicional no basadas en títulos antes reconocidos por el Estado no es cuantificada por la CPE en su informe, [estudios de casos referidos a la propiedad forestal](#) dan cuenta que esta es de la misma magnitud o mayor que aquella basada en títulos previamente reconocidos por el Estado. Por eso resulta difícil de comprender que la CPE haya establecido restricciones financieras (destina solo 129 millones de USD del total de 4 mil millones de USD considerados para abordar la demanda territorial mapuche), geográficas (limita el procesamiento de dichas demandas por el Tribunal Arbitral que se crea a las comunas donde los títulos entregados por el Estado representen menos del 4% de la superficie comunal en las provincias de Arauco y Malleco) y temporales (se les otorga un plazo de 5 años desde la constitución del Tribunal para presentar sus solicitudes de reparación) para procesar dichas demandas.

Las restricciones establecidas a estas últimas demandas , además de ser ilusorias - toda vez que parte del supuesto equivocado que las comunidades que reivindican tierras de ocupación tradicional que nunca les fueron reconocidas, dejarán de hacerlo por el transcurso del plazo previsto para estos efectos o por estar fuera del área geográfica considerada en el informe para estos casos- son contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia. En efecto, [tanto los órganos de la OIT](#), fundado en el Convenio 169 ratificado por Chile, como la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#). (Corte IDH), en base a la Convención Americana también ratificada por Chile, concuerdan que el fundamento de la propiedad indígena no es el título otorgado por los estados, sino la ocupación tradicional. En base a las disposiciones del Convenio 169, los [órganos de la OIT](#) han insistido que los procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras de los pueblos indígenas incluyen no sólo las tierras

sobre las cuales los pueblos indígenas tienen propiedad, sino también aquellas de ocupación tradicional. La [Corte IDH](#) ha agregado a lo señalado por la OIT que los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal. La misma [Corte ha aclarado](#) que no cabe poner límites temporales al derecho a la reivindicación de las tierras de ocupación tradicional, como lo hace la CPE en su informe. Al respecto sostiene que mientras la relación material y espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales exista, el derecho a la reivindicación permanecerá vigente. En caso contrario, se extinguirá.

En cuanto a los mecanismos que se proponen para abordar la demanda de tierras mapuche antes identificadas, si bien la institucionalidad propuesta resulta interesante, y la conformación de un tribunal de tierras arbitral con participación paritaria mapuche para determinar la procedencia de ciertas categorías de demandas debe ser valorada, cabe hacer referencia a los límites de los mecanismos de reparación propuestos por la CPE en sus recomendaciones, los que incluyen tanto la reparación en tierras y otras formas alternativas identificadas en el informe. Valorando también que la modalidad de reparación preferente a las demandas mapuche sea mediante tierras, lo cierto es que el mecanismo principal para hacer efectiva dicha reparación seguirá siendo el mercado. No queda claro en las recomendaciones como el Estado podrá evitar el crecimiento especulativo del valor de las tierras en las regiones abordadas en el trabajo de la CPE, realidad que está considerada como uno de los problemas de que ha adolecido el actual sistema de compra de tierras por CONADI. Resulta incomprensible que la Comisión no haya considerado la expropiación por causa de utilidad pública o interés social o nacional para evitar el fenómeno de la especulación financiera que ha dificultado la respuesta a las demandas de tierras. Dicha expropiación, con la indemnización correspondiente, además de estar considerada en la Constitución Política vigente, y como fuera señalado recomendada para ciertos casos por la CVHNTPI, es consistente con el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas como lo ha señalado la [Corte IDH](#), así como con la [experiencia comparada en varios países de la región signatarios del Convenio 169 de la OIT](#) en que ha sido utilizada para resolver casos de reclamación de tierras indígenas. Esta omisión sólo puede explicarse por el veto que en esta materia ejercieron los comisionados de oposición afines a los intereses de los gremios regionales o del empresariado nacional, en defensa de dichos intereses, y en desmedro de la paz y el entendimiento.

Cabe observar, además, el retroceso que significa en relación a la ley 19.253 vigente la apertura a diversos contratos - arrendamiento, mediación y otros de mera tenencia, a las tierras de comunidades e individuos indígenas, hasta por 25 años, contratos hasta ahora prohibidos por esta ley en el caso de las comunidades y limitados a 5 años en el caso de las tierras individuales indígenas. Al respecto se debe recordar que dicha liberalización contractual fue rechazada por el mundo mapuche ante intentos de reforma legal promovidos en años anteriores por el peligro que largos períodos de distanciamiento de sus propietarios con sus tierras puede significar para la protección de la propiedad indígena.

Por último, una de las recomendaciones más débiles contenidas del informe de la CPE es la referida a las forestales y a su contribución para lograr una solución a las demandas de tierras del pueblo mapuche identificadas. Aunque la superposición de la propiedad de empresas forestales a tierras históricas tituladas por el Estado en favor de mapuche fue documentada en

el trabajo de la CPE, las recomendaciones que el informe hace en esta materia son de una ambigüedad e ingenuidad preocupante. Ellas se limitan a consignar manifestaciones de buena voluntad que habrían sido hechas a la CPE por parte de la industria forestal, sin que se establezcan mecanismos concretos y exigibles, más allá de generalidades, para hacer efectiva dicha buena voluntad. Ello teniendo presente la responsabilidad que la expansión de su propiedad y de los monocultivos forestales en la regiones abordadas en su trabajo ha tenido en la generación de los conflictos territoriales que la CPE aspira a superar.

viii.- En cuanto al desarrollo territorial y económico (Recomendaciones 18, 19 y 20), la CPE recomienda implementar una estrategia regional de trabajo público-privado con inversión nacional y extranjera a objeto de facilitar el desarrollo de actividades económicas propias de estas regiones, especialmente, agricultura, agroindustria, turismo. El informe da cuenta de las propuestas recibidas por la CPE sobre la materia, las que van desde el fortalecimiento de infraestructura pública habilitante (caminos, redes digitales, riego), hasta la puesta en marcha de un plan de reactivación económico, pasando por la modernización de instrumentos de fomento agrícola y las alianzas productivas, y los subsidios para los habitantes de las cuatro regiones, haciéndose referencia expresa a subsidios a “plantaciones forestales, con especies exóticas y nativas, a las comunidades indígenas y a los pequeños y medianos empresarios.” (CPE, 102). La CPE recomienda focalizar estas propuestas en los territorios más afectados por el conflicto, especialmente en las provincias de Arauco y de Malleco. Junto a ello se recomienda un programa de acompañamiento de los nuevos propietarios de tierras mapuche para su atención integral y especializada de modo de permitir el desarrollo económico sostenido de las familias beneficiarias. Ello a través de planes de negocio elaborados junto a entidades públicas, el acompañamiento estatal al proceso de habilitación de los predios adquiridos a través de asesoría técnica. Para el caso de compra de tierras en que las comunidades opten a que la reparación incluya una participación en el ciclo productivo existente en tierras a ser adquiridas por el Estado, se propone que este actúe como administrador en beneficio de las comunidades adquirentes, garantizando a su vez el desarrollo del proceso productivo mientras este dure. Se propone en estos casos que el acuerdo de compra establezca los términos de la participación de las comunidades en los beneficios del proceso productivo.

Para el financiamiento del desarrollo mapuche, dada la inalienabilidad de la tierra indígena, la CPE recomienda estudiar mecanismos de acceso a financiamiento (garantía estatal u otros) de proyectos de desarrollo de personas naturales y jurídicas indígenas, incluyendo esquemas de cooperativas de ahorro y crédito ya existentes.

Al respecto cabe señalar que si bien algunas de las recomendaciones que la CPE hace en esta materia refieren al desarrollo económico mapuche en las tierras de su propiedad y en las que les sean reconocidas en propiedad a futuro por el Estado, muchas de ellas refieren al desarrollo económico general de las cuatro regiones en que se centró su trabajo. Llama la atención que las recomendaciones específicas referidas al desarrollo mapuche más que enfocarse en el apoyo a sus planes de vida, o desarrollo propio como también se le denomina, en forma consistente con su derecho a la autodeterminación y el derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo reconocido por el Convenio 169 (artículo 7.1), parecen poner acento en la reactivación del modelo de desarrollo hasta ahora vigente en cuatro regiones. Ello a través de propuestas de inserción del mundo mapuche en él a través de asociatividad con privados, y de las inversiones exógenas nacionales y extranjeras, incluyendo el subsidio a las plantaciones forestales exóticas.

Ello resulta inexplicable si se tiene presente los conflictos que la imposición de ese modelo de desarrollo, con primacía de los monocultivos forestales, ha generado con el mundo mapuche, conflicto que el mandato de la CPE llama a superar.

De la misma manera, y también al tema del desarrollo económico, llama la atención la ausencia de reflexión y propuestas de la CPE en torno a derechos reconocidos a los pueblos indígenas por el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales a los que Chile ha adherido -las [Declaraciones de Naciones Unidas](#) y [Americana](#) de Derechos de Pueblos Indígenas- en el contexto de proyectos de inversión, como los monocultivos forestales, susceptibles de afectarles directamente. Entre estos derechos están la consulta con miras al consentimiento, y en algunos casos, el derecho al consentimiento previo, libre e informado; la participación en los beneficios que estos proyectos estos generen; y la compensación o indemnización por los daños que estos provoquen. Estos derechos están a la base de las experiencias internacionales de nuevas formas de relacionamiento entre pueblos indígenas y estados, como las de Canadá y Nueva Zelanda, experiencias que fueron analizadas por la CPE durante su trabajo según consta en su informe, y que lamentablemente están ausentes en sus recomendaciones.

A modo de conclusión

Se debe valorar la intención del Presidente Boric de conformar la CPE mandatándola a desarrollar un proceso participativo y formular propuestas con miras a superar uno de los conflictos sociopolítico más graves que por largo tiempo han afectado la convivencia en el país y alcanzar la paz y el entendimiento entre el Estado, la sociedad chilena y el pueblo mapuche.

Lo mismo cabe señalar respecto a la participación en la CPE de los comisionados y comisionadas mapuche, quienes aún haciéndolo en una calidad personal y no como representantes de su pueblo, me consta por la función que desarrollé en esta instancia, hicieron todos los esfuerzos a su alcance por visibilizar la crítica realidad pasada y presente del mundo mapuche y llegar a acuerdos que permitiesen el logro de justicia para con él y sus comunidades. Ello no sólo a través de la formulación numerosas propuestas para la restitución de las tierras de las que han sido desposeídos, sino también para el reconocimiento de sus derechos políticos, incluyendo la libre determinación, así como la participación política mapuche, entre otras. Va por esto todo mi respeto hacia ellos y ellas.

Como se señalara en este análisis, la lógica política transaccional con que la CPE fue establecida y su integración por representantes empresariales y gremiales, algunos de los cuales a mi entender abogaron más por la defensa de los intereses de dichos sectores que por el logro de la paz y el entendimiento con el pueblo mapuche, sin embargo, obstaculizó seriamente el trabajo de esta instancia. Ello fue un factor determinante en las serias falencias de las que el informe final adolece, tanto en su diagnóstico de las causas del conflicto como en sus recomendaciones, falencias que aquí he intentado identificar.

Con todo cabe valorar el diagnóstico hecho por la CPE en relación al estado actual y proyección futura de las demandas mapuche sobre las tierras reconocidas por el Estado de las que han sido desposeídos. Lo mismo cabe señalar en relación a las recomendaciones que la CPE hace para dar respuesta a dicha demanda específica, entre ellas, la creación de una nueva institucionalidad pública, los procedimientos propuestos para su procesamiento y la dotación de

recursos financieros para con esta finalidad. Ello a pesar de mantener el mercado como el mecanismo central para su abordaje y de excluir el mecanismo de la expropiación considerado en el ordenamiento jurídico vigente a objeto de evitar la especulación inmobiliaria característica de la actual política pública que critica. También a pesar de restringir severamente –en el tiempo, en el espacio y presupuestariamente– la respuesta a la legítima demanda mapuche por la restitución de sus tierras de ocupación tradicional nunca reconocidas por el Estado, demanda que está a la base de muchos de los conflictos de tierras hoy existentes.

Lamentablemente las recomendaciones de la CPE en otras materias, más allá de reiterar el largamente demorado reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, son genéricas. Ellas no consideran sus derechos políticos, ni introducen cambios en el modelo de desarrollo impuesto al mundo mapuche, tal como lo demandaron reiteradamente sus organizaciones y comunidades en el proceso de relacionamiento impulsado por la CPE.

Por todo lo anterior es que caben legítimas dudas sobre la potencialidad del informe de la CPE y sus recomendaciones para avanzar hacia la paz y el entendimiento entre el Estado de Chile y el pueblo mapuche.

Con todo, y a pesar de las falencias de las que aquí he dado cuenta, es de esperar que los aspectos valorables de las recomendaciones de la CPE antes referidos, en particular aquellas que buscan dar respuesta a las demandas de tierras hoy pendientes de procesar por el Estado, y a aquellas que se puedan presentar en el corto plazo conforme a los mecanismos propuestos, aunque restrictivos, puedan materializarse.

De la misma manera es de esperar también que algunas de estas falencias puedan ser superadas en el proceso de consulta al pueblo mapuche de las medidas legislativas que emerjan del informe, y que las autoridades de los órganos colegisladores – el ejecutivo y el congreso nacional – respeten las observaciones que sus organizaciones y comunidades formulen a las mismas en dicho proceso. Ello no solo es aplicable a quienes actualmente integran dichos órganos, sino en especial, a quienes sean electos para integrarlos a contar de marzo de 2026.

Junio, 2025