
Caso de investigación V: La Gobernanza de la Tierra y el conflicto Mapuche (Chile)

Resumen del Caso

- El conflicto entre algunas comunidades mapuche y el Estado chileno, se ha mantenido desde el siglo XIX debido a cómo se han gestionado los proyectos e iniciativas públicas y privadas y en particular al tipo de gobernanza y tenencia de la tierra, reconocimiento de costumbres, identidad cultural y derechos ancestrales. Este conflicto tiene una estrecha relación con la gobernanza y tenencia del territorio y con los procesos de implementación de proyectos de inversión carentes de integración y sensibilidad social.
- Esta investigación aborda la complejidad del desarrollo de proyectos mediante el análisis de las Directrices Voluntarias de la Gobernanza de la Tenencia de la Tierra de FAO y desde las dimensiones de competencias internacionales IPMA para la dirección de proyectos. La investigación se centra en un conflicto que ha sido parte de la historia chilena desde el siglo XIX y que hoy en día se sigue tratando a nivel político, social y empresarial. El conflicto ha generado controversia sobre cómo se ha gestionado generando impacto social, cultural, económico y político. Además, las causas del conflicto están directamente relacionadas con los proyectos que se han desarrollado en la zona y con los procesos de gobernanza y tenencia de la tierra que se han llevado a cabo.
- Se analizan los procesos de la gobernanza implementados, el contexto político-institucional y el desarrollo de los procesos históricos en la sociedad. El caso se centra en la comunidad mapuche (mapu: tierra; che: pueblo), una sociedad muy arraigada a su lugar de origen o “el territorio del que provienen”, destacándose una gran importancia en los procesos de Gobernanza de la tierra. En la investigación se analiza la complejidad de la Gobernanza de la tierra de esta comunidad, desde la integración del conocimiento (experto y experimentado) y desde los estándares internacionales de las competencias para la dirección de proyectos.
- Se consideran además documentos de FAO de experiencias en la zona y entrevistas a agentes implicados.
- La metodología de intervención social, conocida como WWP se considera como un aporte eficaz y estratégico para la implementación de las DGVT, por su enfoque orientado a trabajar con los distintos actores involucrados.
- Los resultados evidencian que la ausencia de muchas de las competencias IPMA, principalmente en relación con las partes implicadas, las cuales han sido la causa principal de los violentos conflictos generados, destacando el no reconocimiento de derechos de la propiedad ancestral y la concentración de tierras. Finalmente, los lineamientos del meta-modelo Working with people, como modelo de gobernanza, facilitará la implementación de las directrices voluntarias de gobernanza de la tierra de FAO, aumentará el desarrollo endógeno de las comunidades y fortalecerá el liderazgo.

Aplicación a la Docencia: integración curricular

El Caso es una base conceptual y metodológica para la formación de profesionales y directores de proyectos de desarrollo rural dentro:

- En el **Máster Internacional en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible** de la UPM:
 - Asignatura “Dirección de Proyectos de Desarrollo Rural-Local”

-
- **Doctorado** de la UPM: Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible
 - Tesis Doctoral de Felipe Bugeño (Chile)
 - Título: “Responsible Land Governance and Project Management competences for sustainable social development. The Chilean-Mapuche conflict”

Aplicación a la Investigación: Preguntas de investigación

La investigación parte de las relaciones entre el Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del desarrollo Rural-Local (GESPLAN) de la UPM con la FAO para la implementación de los Principios IAR y de las DVGT. Desde el Máster Internacional en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible de la UPM se pone en marcha una investigación que surge a partir del análisis de una realidad concreta como “laboratorio vivo” en una de las regiones de Chile afectada por un conflicto de alta complejidad social en relación con la gobernanza y tenencia de la tierra, el reconocimiento de costumbres, identidad cultural y derechos ancestrales.

Los objetivos del caso de estudio de la presente investigación son:

- ¿Qué relación tiene el conflicto chileno-mapuche con los procesos de gobernanza de la tierra?
- ¿Qué competencias y habilidades son más relevantes para la gobernanza responsable de la tierra y la implementación de proyectos por parte de los organismos y agentes de los ámbitos político, social y empresarial?
- ¿Qué lecciones de experiencia se extraen del proceso de dirección de proyectos en el conflicto chileno-mapuche?
- ¿Es válido el metamodelo WWP para la implementación de las DVGT y la resolución de conflictos sociales?

Vinculación con la sociedad: partes implicadas

Para profundizar el análisis de la gobernanza en el conflicto chileno-mapuche esta investigación es el resultado de entrevistas directas e investigaciones empíricas realizadas con agentes implicados desde actores provenientes de distintas partes:

- En relación con el **ámbito político-contextual** destacan gestores del ámbito de los Gobierno Regional y Local, del Senado de la República de Región de La Araucanía y el alcalde de Temuco, capital de la región de La Araucanía, además de Consultores de FAO Chile.
- En el ámbito de la **sociedad civil** destacan las entrevistas a líderes, representantes de las comunidades mapuches, agentes sociales, directores de ONGs de Temuco influyentes en el proceso de negociación.
- En relación con el ámbito **privado-empresarial** destacan empresarios del sector forestal, turismo social y cultural inclusivos que desarrollan actividades en la región, con más de 35 años de desarrollo empresarial en la zona. Además, se entrevistó a la presidente de una cooperativa de artesanas mapuches de Temuco.
- Desde el ámbito de las entidades de Investigación y Educación Superior, el Grupo GESPLAN de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) coordinó en proceso.

Resultados y lecciones de experiencia de cara a los Principios IAR y las DVGT

- Las tierras del conflicto han reconocidas como propiedad mapuche y protegidas en la ley indígena desde 1866. A principios del siglo XX y con el objetivo de disminuir las disputas y enfrentamientos, se implementaron políticas que regulaban la
-

-
- adquisición de terrenos indígenas por parte de extranjeros o chilenos no mapuches.
- El desarrollo económico en la zona de conflicto (principalmente a partir de la explotación de recursos naturales) ha estado promovido a través de iniciativas económicas y gubernamentales, al mismo tiempo, la concentración de las tierras ha afectado el acceso a la tierra que tienen las comunidades mapuches.
 - Los procesos de “concentración de tierras” han reconfigurado la propiedad de la tierra y sus recursos naturales, afectando directamente la tenencia, el acceso a la tierra, los recursos, bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados. Esta concentración de tierras ha sido un proceso común realizado durante los siglos XIX y XX.
 - Esta realidad existe a todo nivel, nacional, regional y comunal, demostrando la desigualdad en la repartición de tierras que hay en el país; y en 1998, dos empresas forestales concentraban más del 50% de la superficie forestal plantada en Chile. En el año 2013 la región de La Araucanía presentaba un índice de concentración de tierras igual a 0,77.
 - Según el censo realizado el 2012, en Chile hay 1.508.722 mapuches, de los cuales el 44,7% vive en las regiones en las que se desarrolla el conflicto, el 42,4% reside en La Araucanía. El 30,9% de la población de la región de La Araucanía (mapuches y no mapuches) vive en sectores rurales, por lo que las empresas de las industrias agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras interactúan con gran cantidad de comunidades.
 - El 37,4% de la población mapuche vive en la región Metropolitana de Santiago, estando incorporados a la sociedad chilena.
 - El aumento de la conflictividad en La Araucanía ha estado determinada, en gran medida, por la expansión de la industria forestal y por la concentración de la propiedad de la tierra por parte de estas empresas.
 - Las empresas forestales han establecido plantaciones en territorios que algunas comunidades reclaman como propios, al mismo tiempo, los sistemas de producción de monocultivos, principalmente pino y eucaliptus, generan impactos ambientales y socioculturales que las comunidades mapuches han denunciado.
 - Las inversiones de grandes empresas fueron realizadas en su mayoría sin considerar la cultura mapuche e importancia tradicional y ancestral de ellos. Tampoco se consideraron los derechos consuetudinarios de tenencia, tomando en cuenta sólo el valor comercial del territorio y no el valor patrimonial que tiene éste para las comunidades locales.
 - Todo lo anterior provocó los primeros enfrentamientos de carácter legal y social entre la población local y los empresarios. En el año 1993, con última modificación en el año 2014, se crea la ley 19.253 que “Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena” (Congreso Nacional, 2014), sin embargo en el artículo 10 de esta ley se desconoce el procedimiento tradicional respecto a la existencia de autoridades en el pueblo mapuche (Pineda, 2014), los “lonkos”, “machis” y “tokis” antes nombrados.
 - A pesar de los esfuerzos realizados, el conflicto se ha mantenido como un enfrentamiento entre el Estado chileno y la cultura mapuche debido a que los procesos de implementación de proyectos de inversión y desarrollo han sido carentes de integración y sensibilidad social (Aylwin, 2000, 2004a; Guerrero, 2016), especialmente en aquellas tierras que presentan un valor patrimonial y ancestral para la cultura mapuche (FAO, 2015).
 - Las comunidades mapuches han demostrado una pérdida de confianza y disminución de la credibilidad hacia las instituciones que promueven el desarrollo (Peredo and Barrera, 2005). El conflicto sigue generando división e inestabilidad social (Cámara de diputados, 2016) y al igual que en otros conflictos relacionados con el uso y propiedad de los recursos naturales, no ha estado exento de hechos de
-

violencia (Aylwin, 2004b; Eckerberg, 2013; FAO, 2014; Lobo, 2014; Cámara de diputados, 2016; Wang, Jiang and Pretorius, 2016), los cuales han sido realizados tanto por “activistas mapuches radicalizados, como por grupos policiales en nombre del Estado chileno” (Gerber, Carvacho and González, 2016), hechos que incluso han llegado a ser calificados como actos de terrorismo (Aylwin, 2000; Cámara de diputados, 2016; Batarse, 2017; Hurtado 2017). El conflicto se ha mantenido en el tiempo, siendo afectado uno de los cinco principios generales de la FAO relacionados con la gobernanza de la tenencia: las violaciones de los derechos legítimos de tenencia.

- Las investigaciones además han detectado afecciones en relación con la gobernanza y tenencia de la tierra, el reconocimiento y respeto de los derechos legítimos de tenencia, costumbres, identidad cultural, impacto socio-ambiental y derechos ancestrales de las comunidades mapuche (Aylwin, 1995, 2000; Pinto, 2000; Carrasco, 2012; Pineda, 2014), los que generan mecanismos de resistencia o rechazo (Peredo and Barrera, 2005).
 - Esta situación dificulta la consecución de una gobernanza adecuada de la tierra y el avance hacia un desarrollo sostenible. El aumento de la violencia, generada por grupos organizados de resistencia mapuche (Pineda, 2014), quienes se han atribuido ataques incendiarios junto a otros hechos de violencia, sumado al actuar policial (Lobo, 2014), indica que los recursos financieros para el desarrollo de la cultura y comunidades mapuches y la generación de políticas y programas no tratan el problema de fondo, debido a que no integran adecuadamente la cultura mapuche (Simon and González, 2010).
 - A pesar de generar división e inestabilidad social, los conflictos relacionados a la tenencia de la tierra pueden aprovecharse como una oportunidad para generar nuevas ideas e incentivos que permitan promover una gestión adecuada de los recursos (Gómez, Álvarez and Marey, 2009).
 - Hoy en día, la relación entre las partes involucradas en el conflicto es inestable, hay poca confianza y baja disposición para solucionar el enfrentamiento, donde la radicalización de las partes ha dejado sin efecto el trabajo de distintas mesas de trabajo que han surgido y las propuestas gubernamentales no han tenido la apreciación que sus promotores esperaban. Si bien, la mayoría de los actores concuerdan en que la búsqueda de soluciones para el conflicto chileno-mapuche no es un proceso fácil, y que el acceso y uso de los recursos naturales es un tema fundamental al respecto, es necesario “conocer e identificar el problema, las personas y los procesos para avanzar hacia una solución”, por lo que involucrar a todas las partes interesadas es fundamental. Esto debe estar acompañado por adecuados procesos de consulta, participación, comunicación y recopilación de información. La pluralidad de actores que participan en los procesos de gobernanza hace que el proceso de toma de decisiones se vuelva complejo, sin embargo, las empresas y los organismos públicos están considerando cada vez más a las partes implicadas como actores claves para conseguir el éxito de los proyectos (Carrasco, 2012). Sin embargo, estas organizaciones deben recopilar y seleccionar la información que permita nutrir las etapas de discusión para llegar a implementar un proceso de gobernanza adecuado, ya que “el conflicto en La Araucanía se debe abordar en todas sus dimensiones” (Senador de la República por la región de La Araucanía, comunicación personal, junio 2017). Los procesos de capacitación de los equipos de dirección de proyectos, las voluntades políticas y la formación y empoderamiento de representantes de las comunidades, son factores clave que se deben potenciar para facilitar esta integración. Hoy en día, el Estado y las empresas deben tomar decisiones utilizando los mecanismos de dirección, diplomacia y negociación, con el objetivo de lograr colaboraciones conjuntas a otros actores (Zurbriggen, 2011).
-

-
- Resulta determinante incorporar a todos los agentes implicados en los procesos de implementación de las DVGT, en particular a aquellos que representan a las comunidades mapuches y no han sido considerados en procesos anteriores, tales como las “machis” y “lonkos”. Así mismo, una ejecución responsable de proyectos en los sistemas agroforestales debe realizarse considerando adecuadamente a aquellos que dependen directamente de los bosques o recursos que se intervengan, como es el caso de las comunidades mapuches. La interacción y participación de todos los agentes implicados en el territorio se debe generar bajo una relación de confianza y respeto, donde predomine la ética. De esta forma, será posible encontrar una solución conjunta al conflicto, la que permitirá una participación adecuada de aquellos grupos que menos han participado en los procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, el aumento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los agentes involucrados locales permitirá empoderar a sus representantes que darán a conocer la realidad de su territorio y comunidad (Rauschmayer and Wittmer, 2006; De Los Ríos, Guillén and Herrera, 2013; Eckerberg, 2013).
 - En la investigación relaciona por primera vez la implementación de las DVGT y las competencias para la dirección de proyectos desde el meta modelo WWP. Se propone una vía de trabajo que permita conseguir la solución al conflicto chileno-mapuche y promover el desarrollo sostenible.
 - FAO y los organismos multilaterales deben profundizar el trabajo que realizan con los gobiernos y organismos estatales, y al mismo tiempo generar lazos de trabajo conjunto a los organismos privados, académicos y sociedad civil. Estos últimos tienen un rol fundamental en la gobernanza de la tierra y es necesario involucrarlos a los procesos de discusión y negociación para conocer sus puntos de vista, intereses y recursos, considerando, además, los valores sociales, espirituales, culturales, económicos y ambientales.
 - El modelo WWP favorece la interacción de todas las partes involucradas, permitiendo que haya participación de los distintos agentes del territorio en la toma de decisiones. Este modelo puede ser planteado como un modelo de inclusión de múltiples partes implicadas, así como lo es el proceso de implementación de las Directrices de Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra. De esta forma el meta modelo “Trabajando con la gente” podría utilizarse para permitir la solución de conflictos y la implementación de las directrices voluntarias de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra de FAO, a través de la interacción entre las partes implicadas.

Publicaciones científicas generadas

- Bugueño, F. De Los Ríos, I., Castañeda, R. (2018) Responsible Land Governance and Project Management Competences for Sustainable Social Development. The Chilean-Mapuche Conflict *International Journal of Economics and Financial Issues* 7 (6), 202-211.
 - Bugueño, F., De Los Ríos, I., Castañeda, R. (2017). Land Governance and Sustainable Social Development. The Mapuche conflict in Chile. Proceedings of the International Conference “Information Society and Sustainable Development” ISSD 2017. IVth Edition, April 28-29, 2017, pp. 220-226. Romania: Targu-Jiu, Gorj County.
 - Vidal, N., De Los Ríos, I., Castañeda, R. and Bugueño, F. (2017). Voluntary guidelines for Land Governance FAO case studies executed in Colombia based on Working With People. *Cleaner Production and Green Economy*, 247.
 - Bugueño, F., De Los Ríos, I., Castañeda, R. (2017). Project management from the voluntary guidelines for land governance from FAO: analysis of the Mapuche conflict in Chile. 21th International Congress on Project Management and Engineering. Cádiz, 12th - 14th July 2017
-

-
- Bogueño, F., (2017). Competencias para la gobernanza responsable de la tierra. Análisis del conflicto chileno-mapuche. Tesis Fin de Máster en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible. Directores: De Los Ríos, I., Castañeda, R. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica, Alimentaria y de Biosistemas. Universidad Politécnica de Madrid.
-