

LA COMISIÓN PARA LA PAZ Y EL ENTENDIMIENTO Y SUS LÍMITES ANTE EL DESAFÍO DE LA REPARACIÓN TERRITORIAL MAPUCHE¹

Felipe Guerra Schleef²
Constanza Gumucio Solís³

SÍNTESIS

El presente capítulo analiza el mandato, el funcionamiento y los resultados de la Comisión para la Paz y el Entendimiento, creada en junio de 2023 por el gobierno del presidente Gabriel Boric, como parte de un nuevo intento institucional por abordar el conflicto territorial del Estado chileno con el pueblo mapuche. A través de un enfoque basado en el derecho internacional de los derechos humanos, el análisis se centra en los derechos políticos y territoriales de los pueblos indígenas, su acceso a procedimientos justos y equitativos, y el derecho a una reparación efectiva frente a la vulneración de sus derechos colectivos.

Palabras claves: *Comisión para la Paz y el Entendimiento; pueblo mapuche; reparación territorial; justicia intercultural*

INTRODUCCIÓN

Las múltiples formas de violencia que hoy afectan a las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos –territorios que conforman el Wallmapu, ancestralmente habitado por el pueblo mapuche– tienen raíces estructurales en el despojo territorial y en la negación histórica de sus

¹ Este trabajo no habría sido posible sin el valioso e imprescindible apoyo de las ayudantes de investigación Katalina Méndez y Bárbara Méndez, a quienes agradecemos profundamente su compromiso y rigurosidad.

² Abogado y doctor en Derecho de la Universidad Austral de Chile. Académico del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de La Frontera.

³ Abogada, Universidad de Chile; magíster en Gobernanza del Riesgo y Recursos Naturales, Universidad de Heidelberg.

derechos colectivos,⁴ pero en tiempos recientes también se vinculan con la expansión de dinámicas delictivas y, en algunos casos, con lógicas propias del crimen organizado.⁵

En efecto, estas violencias han tenido expresiones diversas a lo largo del tiempo: desde la ocupación militar de La Araucanía en el siglo XIX y la imposición de la propiedad privada sobre tierras de uso y ocupación tradicional mapuche, hasta la radicación forzada en “reducciones”, entendidas –en palabras de Elicura Chihuailaf– como el proceso por el cual “muchas de nuestra gente fue asaltada en sus hogares, castigada, torturada, y trasladada –‘relocalizada’– fuera de sus parajes habituales; o asesinada”, quedando confinada en “las tierras generalmente menos productivas de nuestro País Mapuche”.⁶ A ello siguieron la división de las reducciones y, desde 1973, con la dictadura civil-militar, la imposición de políticas neoliberales que disolvieron la tenencia colectiva, devolvieron a sus antiguos propietarios las tierras recuperadas durante la reforma agraria, privatizaron las aguas y subsidiaron a la gran industria forestal, todo ello acompañado de una fuerte represión y graves violaciones a los derechos humanos.⁷ Como consecuencia de lo anterior, en las últimas décadas este proceso se ha profundizado con conflictos vinculados a proyectos forestales, energéticos, inmobiliarios y turísticos impulsados sin consulta ni consentimiento libre, previo e informado.⁸

La ausencia de respuestas institucionales eficaces a las demandas de autonomía y restitución territorial, junto con la criminalización persistente de la protesta mapuche, han generado un clima de represión, desconfianza y radicalización. En este contexto, algunos sectores del movimiento mapuche han comenzado a justificar la violencia política⁹ como forma

⁴ *Informe 2021*, pp. 347-381.

⁵ *Informe 2022*, pp. 97-136

⁶ Elicura Chihuailaf, *Recado confidencial a los chilenos*, Santiago, LOM Ediciones, 1999, p. 27.

⁷ Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, Santiago, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Gobierno de Chile, 2008, pp. 345 y ss.; Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche, “Informe Final de la Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche” (Segunda parte, Capítulo IV), en Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Gobierno de Chile, (Vol. 3, Tomo III), 2008, pp. 1417 y ss.

⁸ *Informe 2021*, pp. 347-381.

⁹ La “violencia política” comprende actos hostiles o violentos motivados por fines políticos, destinados a alterar estructuras de poder o gobernanza. Se manifiesta en disturbios, golpes de Estado, rebeliones, terrorismo, persecuciones, limpiezas étnicas y genocidios, ejercidos por actores estatales o no estatales (Laia Balcells, “Political Violence. An Institutional Approach”, en Jennifer Ghandi y Rubén Ruiz-Rufino (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Routledge, 2015, pp. 377-388). Puede entrelazarse con violencias étnicas, raciales, religiosas,

de “autodefensa” frente a la violencia estructural del Estado, expresada en el uso desproporcionado de la fuerza policial y en la aplicación de leyes penales de excepción, frente a movilizaciones sociales motivadas por el incumplimiento de compromisos en materia de restitución y reparación territorial.¹⁰ Esta violencia –no equiparable a la ejercida por el Estado y sus agentes–, es reflejo, en parte, del fracaso de la sociedad chilena en sus intentos de resolver el conflicto por las vías institucionales y democráticas.¹¹

A lo anterior se suma la expansión de formas de violencia delictual – como el robo de madera, el tráfico de armas y drogas o ataques a trabajadores rurales– protagonizadas por actores mapuche y no mapuche, muchas veces vinculados a economías ilegales.¹² Este fenómeno ha complejizado el escenario local y han irrumpido discursos estigmatizantes que tienden a simplificar las causas políticas y territoriales del conflicto.¹³

Frente a ello, desde 2022 la aplicación recurrente del Estado de Excepción Constitucional de Emergencia y la creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior se han transformado en un eje central de la política estatal en la zona, consolidando una estrategia de militarización que, según advierte el *Informe 2022*, ha derivado en restricciones generalizadas a derechos fundamentales y en la normalización

de género o estructurales, adoptando expresiones directas o indiscriminadas como represión, desplazamientos forzados, tortura, desapariciones o violencia sexual y de género como instrumento de dominación (Dina Mansour-Ille, “Social media and the dynamics of radicalization and violent extremism among female migrant workers”, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, núm. 3, 2019 pp. 248-268.). En todas sus formas, la violencia política constituye una grave violación de los derechos humanos, pues atenta contra la vida, la integridad, la libertad y la igualdad de las personas y colectivos, además de erosionar los cimientos de la democracia y del orden jurídico internacional de protección de los derechos humanos.

¹⁰ Dentro de estas organizaciones, una de las más conocidas es la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM), la cual ha legitimado lo que denomina “acciones de autodefensa”. Según esta organización, “[e]ste mayor nivel de enfrentamiento, producto de la represión y persecución política e ideológica por parte del Estado de Chile, ha permitido que vastos sectores del Movimiento Mapuche asuman o se involucren en acciones de mayor envergadura y riesgo, cobrando vigencia las acciones incendiarias en contra de las forestales y contra nuevos procesos de inversión capitalista en el Wallmapu, que amenazan y ponen en peligro la continuidad de comunidades mapuche”. Coordinadora Arauco-Malleco, *Chem Ka Rakiduum. Pensamiento y acción de la CAM*, Wallmapu, 2019, p. 87.

¹¹ *Informe 2019*, pp. 170 y ss.; *Informe 2020*, pp. 241-277; *Informe 2021*, pp. 371-373.

¹² *Informe 2022*, pp. 97-136.

¹³ La complejidad del escenario exige distinguir entre hechos vinculados al conflicto histórico entre el Estado y el pueblo mapuche y aquellos propios de la delincuencia común. El caso del robo de madera –donde incluso se ha revelado la participación de funcionarios de Carabineros– evidencia que no todos los actos violentos responden a reivindicaciones políticas o territoriales, sino también a dinámicas criminales motivadas por intereses económicos y particulares. Ver: Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023*, Programa de fortalecimiento de la macrozona centro-sur, Unidad de Estudios y Memoria (UESTM), 2023, p. 58.

de mecanismos de excepción en contextos que deberían regirse por el derecho ordinario.¹⁴ Si bien estas medidas pueden justificarse bajo criterios de proporcionalidad en contextos de violencia aguda, y aunque algunos indicadores muestran disminuciones puntuales de ciertos delitos, diversas voces críticas advierten que su aplicación sostenida y generalizada desvirtúa su carácter excepcional y no aporta soluciones estructurales.¹⁵

Lo descrito ha contribuido al acelerado deterioro de la convivencia intercultural, generando un clima de temor y desconfianza –entre sectores mapuche y no mapuche– en las regiones afectadas. Pese a los esfuerzos impulsados desde el retorno a la democracia, la respuesta estatal ha sido fragmentada e insuficiente –tal como los resultados que analizaremos indican– para abordar las causas estructurales del conflicto. Las políticas públicas se han formulado en un ambiente radicalizado, pasando, a veces, a segundo plano las raíces profundas del conflicto del Estado con el pueblo mapuche. Existe consenso, por ejemplo, en cuanto al fracaso de la política de tierras administrada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI),¹⁶ que no ha logrado ofrecer soluciones integrales ni sostenibles en el tiempo.

Desde los años noventa se han promovido distintos espacios institucionales –varios de ellos en forma de “comisiones asesoras”– orientados a canalizar el conflicto mediante acuerdos prelegislativos entre actores políticos y sociales.¹⁷ Estas instancias, cuya genealogía se remonta a la Comisión Parlamentaria de Colonización de 1910,¹⁸ han operado

¹⁴ Informe 2022, pp. 95-136.

¹⁵ En este sentido, ver: Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023*, Programa de fortalecimiento de la macrozona centro-sur, Unidad de Estudios y Memoria (UESTM), 2023, p. 59.

¹⁶ Ley 19.253, artículo 20.

¹⁷ Desde 1990, diversos gobiernos han impulsado instancias institucionales orientadas a analizar, evaluar y proponer políticas públicas para responder a las demandas de los pueblos indígenas, en particular del pueblo mapuche. Entre ellas destacan: la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990); los Diálogos Comunes (1998) y la Comisión Asesora Presidencial sobre Pueblos Indígenas (1999); el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (2000) y la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2001); la Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana, el Comisionado Presidencial y el Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas (2008); la mesa de diálogo del “Plan Araucanía” (2010); la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2015) y la Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas (2015), el Proceso Constituyente Indígena (2016); y el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía (2018). Estas iniciativas, convocadas por sucesivos presidentes en contextos de alta conflictividad, han funcionado como mecanismos consultivos diseñados desde el Ejecutivo, con escasa continuidad o implementación efectiva. Para un análisis más detallado de estas instancias, véase: Matías Meza-Lopehandía, *Comisiones presidenciales sobre la cuestión mapuche. Desde 1990 hasta 2018*, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018.

¹⁸ Congreso Nacional, Comisión Parlamentaria de Colonización, *Informe, proyectos de ley, actas de las sesiones y otros antecedentes*, Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1912.

como mecanismos diseñados desde arriba hacia abajo, y puestos en marcha, generalmente, en contextos coyunturales. Aunque han producido diagnósticos y propuestas relevantes, sus recomendaciones rara vez se han traducido en reformas estructurales, en parte por la falta de continuidad, en relación al tema, entre los sucesivos gobiernos. Esta trayectoria errática ha debilitado su legitimidad ante las comunidades mapuche, donde se percibe que el conflicto no ha sido abordado como una política de Estado, sino como un problema contingente, sujeto a la voluntad política del Ejecutivo de turno.¹⁹

En este contexto, el presente capítulo analiza el mandato y el trabajo de la Comisión para la Paz y el Entendimiento (CPE), creada en junio de 2023 por el gobierno del presidente Gabriel Boric. Esta Comisión representa el esfuerzo institucional más reciente por abordar el conflicto territorial del Estado chileno con el pueblo mapuche, en continuidad con una larga serie de comisiones *ad hoc* orientadas a buscar soluciones. El análisis se desarrolla desde el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos, con énfasis en los derechos territoriales y políticos de los pueblos indígenas, su acceso a procedimientos justos y equitativos para la resolución de conflictos, y su derecho a una reparación efectiva ante la vulneración de sus derechos individuales y colectivos.

El capítulo se estructura en siete apartados principales. El primero presenta los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas, con especial énfasis en el derecho a la libre determinación, la participación política, los derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a una reparación efectiva frente a la violación de derechos colectivos. El segundo describe el mandato, la composición, la metodología de trabajo y el proceso participativo impulsado por la CPE, destacando sus principales fases, actores convocados y mecanismos de diálogo implementados. El tercero desarrolla un análisis crítico del trabajo de la CPE y de su Informe final, contrastándolo con los estándares internacionales de derechos humanos, las recomendaciones de comisiones anteriores y los hallazgos del propio proceso participativo. Finalmente, el capítulo cierra con una sección de conclusiones, en la que se sintetizan los principales hallazgos y se ofrecen recomendaciones orientadas a fortalecer un enfoque de justicia intercultural y de reparación integral para el pueblo mapuche en Chile.

¹⁹ Verónica Figueroa, *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: Evidencias de un fracaso sostenido*, Santiago, Editorial Universitaria, 2014.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.1. Autodeterminación y derechos políticos

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que los pueblos indígenas son titulares del derecho a la libre determinación, en igualdad con los demás pueblos.²⁰ Este principio –expresamente consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)– implica la facultad que tienen esos pueblos de decidir libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural.²¹

Aunque el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no menciona explícitamente este derecho, establece mecanismos clave para su ejercicio, como la participación, la consulta, la autogestión y el derecho a establecer prioridades propias de desarrollo. Tal como ha venido señalando la OIT tras la adopción de la DNUDPI, el Convenio 169 no impone límites a la libre determinación ni a los derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales.²² De hecho, ambos instrumentos son considerados compatibles y complementarios, y sus disposiciones deben interpretarse como normas mínimas que no excluyen el acceso a derechos más favorables.²³

El Convenio 169 establece un marco sólido de derechos participativos, los cuales constituyen la “piedra angular” de este tratado y la base para la aplicación del conjunto más amplio de derechos que en él se consagran.²⁴ Entre estos derechos se incluyen: la consulta previa (artículo 6 N°1.a), la representación en órganos administrativos (artículo 6N°1.b), el derecho a definir prioridades de desarrollo y participar en los programas que les afecten (artículo 7 N°1), la participación en estudios de impacto socioambiental (artículo 7 N°3) y en la gestión de recursos naturales en sus territorios (artículo 15), entre otros. Como es posible apreciar, los

²⁰ James Anaya, “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen, (ed.), *El Desafío de la Declaración: Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*, Copenhague, IWGIA, 2010, pp. 194 y ss.

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución 61/295, 2007, artículo 3.

²² Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 26.

²³ *Ibid.*, p. 26.

²⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. 11.

derechos de participación política de los pueblos indígenas no se reducen exclusivamente a la consulta, sino que implican la institucionalización de mecanismos que permitan una participación sustantiva e integral en todas las decisiones que afectan la vida colectiva de estos pueblos.

La DNUDPI refuerza este enfoque, consagrando el derecho a la autonomía y autogobierno en asuntos internos y locales (artículos 3 y 4), junto a derechos correlativos como: mantener y fortalecer sus propias instituciones (artículo 5), participar en decisiones a través de representantes elegidos conforme a sus costumbres (artículo 18), ser consultados de buena fe para obtener su consentimiento libre, previo e informado (artículo 19); y establecer sus propias estrategias de desarrollo (artículo 23). En conjunto, estas disposiciones configuran un modelo de participación autónoma, culturalmente pertinente y plural desde un punto de vista jurídico.

Este marco ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que ha sostenido que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales está protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, encontrando su fundamento en el derecho a la identidad cultural como parte del derecho a participar en la vida cultural.²⁵ La Corte IDH ha sostenido que el derecho a la libre determinación posee una doble dimensión: interna y externa. En su dimensión interna, protege el derecho de los pueblos indígenas a vivir conforme a su propia cultura, instituciones y cosmovisión.²⁶ En su dimensión externa, reconoce el derecho a elegir sus autoridades, participar en los procesos de toma de decisiones –ya sea integrándose de manera proporcional a las instituciones estatales o actuando a través de sus propias estructuras, conforme a sus valores, usos y costumbres–²⁷, expresarse políticamente e incluso ejercer la protesta social pacífica como medio legítimo de defensa de sus derechos colectivos.²⁸

²⁵ Corte IDH, *caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 28 de noviembre de 2007, párr. 93; Corte IDH, *caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua*, 1 de abril de 2024, párr. 124; Corte IDH, *caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, 6 de febrero de 2020, párrs. 231 y 240; Corte IDH, *caso Huilcamán Paillama y otros vs. Chile*, 18 de junio de 2024, párr. 252; Corte IDH, *caso Pueblo Indígena U'wa vs. Colombia*, 26 de abril de 2024, párrs. 227-236.

²⁶ Corte IDH, *caso Huilcamán Paillama*, op. cit., párr. 253.

²⁷ Corte IDH, *caso Yatama vs. Nicaragua*, 17 de junio de 2005, Serie C N°127, párr. 225.

²⁸ Corte IDH, *caso Pueblos Rama y Kriol*, op. cit., párrs. 124 y 127; Corte IDH, *caso Huilcamán Paillama*, op. cit., párrs. 254-255.

1.2. Derechos a la tierra, el territorio y los recursos naturales

Junto con lo señalado, y tal como se ha desarrollado en *Informes* anteriores, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce la estrecha relación espiritual y cultural que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras, sus territorios y sus recursos naturales, que son la base no solo de su subsistencia material, sino también de su identidad, de su continuidad cultural y ejercicio de otros derechos fundamentales.²⁹ Esta relación ha sido consagrada por instrumentos clave como el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI, así como por la jurisprudencia interamericana.

El artículo 13 del Convenio 169 impone a los Estados el deber de respetar “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios [...] que ocupan o utilizan de alguna otra manera”. A ello se suma el reconocimiento del derecho a la propiedad y posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas (artículo 14), la obligación estatal de demarcarlas y protegerlas, y la necesidad de establecer procedimientos adecuados para resolver reivindicaciones territoriales. Esta protección se extiende también a tierras de uso tradicional no exclusivo, fundamentales para actividades de subsistencia.

Los órganos de control de la OIT han reiterado que la ocupación tradicional es suficiente para generar derechos sobre la tierra, incluso sin reconocimiento legal formal de propiedad.³⁰ Esta protección alcanza también a los recursos naturales ubicados en sus territorios (artículo 15 N°1), y contempla garantías específicas cuando el Estado se reserva su

²⁹ *Informe 2019*, pp. 174. En este sentido, las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT en el caso de Brasil y México, ambas de 2009. Citadas en: Organización Internacional del Trabajo, *Aplicando el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169): Extractos de informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2019, p. 29.

³⁰ Así lo señaló la CEACR en una observación dirigida a Perú en 2002. Organización Internacional del Trabajo, *Aplicando el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169): Extractos de informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT*, Ginebra, OIT, 2019, pp. 30. Más recientemente, reafirmó estos principios en su Observación General de 2018. En la misma línea, la Corte IDH ha sostenido que “[c]omo producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro”. Corte IDH, *caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua*, 31 de agosto de 2001, párr. 151. Asimismo, el CERD ha instado a los Estados a que, en consulta con las comunidades indígenas afectadas, “a) demarquen o delimiten de alguna manera las tierras que tradicionalmente éstas ocupan o utilizan, [y] b) establezcan procedimientos adecuados y definan criterios claros y justos para resolver las reivindicaciones sobre las tierras de las comunidades indígenas dentro del ordenamiento jurídico interno, a la vez que tienen debidamente en cuenta las correspondientes leyes consuetudinarias indígenas”. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre Guyana*, CERD/C/GUY/CO/14, 2006, párr. 16.

propiedad o uso, incluyendo el derecho a la consulta previa, la participación en los beneficios y la indemnización por daños (artículo 15 N°2). Tal como se desarrolla en el *Informe 2023*, la norma sobre participación en los beneficios, interpretada de manera sistemática en el marco del Convenio 169, posee una doble justificación.³¹ Por un lado, en su dimensión sustantiva, ha sido entendida como un derecho autónomo vinculado al derecho al desarrollo, que reconoce a los pueblos indígenas la facultad de beneficiarse directamente –según sus propias prioridades– de los proyectos que se implementen en sus territorios, con el fin de mejorar de manera efectiva sus condiciones de vida. Por otro, en su dimensión instrumental, funciona como una garantía sustantiva orientada a proteger otros derechos colectivos, asegurando proporcionalidad y equidad frente a eventuales afectaciones derivadas de dichos proyectos. De este modo, la participación en los beneficios no solo busca la inclusión activa de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo, sino también una distribución justa de los costos y beneficios asociados, conforme a principios de justicia y autodeterminación.

El artículo 16 del Convenio 169 establece una protección reforzada frente al desplazamiento forzado, prohibiendo el traslado de los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales, salvo en circunstancias excepcionales. En caso de que la reubicación resulte inevitable, esta debe llevarse a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de los afectados; de no obtenerse dicho consentimiento, solo podrá realizarse mediante procedimientos adecuados que aseguren su representación efectiva. Asimismo, se reconoce el derecho de retorno, y, si este no fuera posible, el derecho a tierras de calidad y con un estatus jurídico equivalente al de las tierras originalmente ocupadas.³²

Por otra parte, el artículo 17 N°1 del Convenio 169 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a que se respeten sus propias formas de transmisión de los derechos sobre la tierra entre sus miembros.³³ También establece que los Estados deben consultar a los pueblos interesados “siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad” (artículo 17 N°2).

³¹ *Informe 2023*, pp. 375.

³² En este punto, es importante destacar que, tal como señala el artículo 13 n°2 del Convenio 169, “[l]a utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Organización Internacional del Trabajo, *Convenio (núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989, artículo 13 n°2.

³³ *Ibid.*, artículo 17 n°1.

Además, impone a los Estados la obligación de impedir que personas ajenas se aprovechen de las costumbres de los pueblos indígenas o tribales, o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros, para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras que les pertenecen (artículo 17 N° 3). El artículo 18 refuerza esta protección al exigir que los Estados adopten sanciones apropiadas y medidas eficaces contra toda intrusión no autorizada o uso indebido de las tierras indígenas por parte de terceros. Por último, se mandata a los Estados a garantizar condiciones agrarias equitativas y, cuando sea necesario, la entrega de tierras adicionales o el apoyo para el desarrollo de las tierras existentes (artículo 19).

La DNUDPI refuerza este marco al reconocer el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer la relación espiritual con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos tradicionalmente utilizados (artículo 25), así como su derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras tradicionales (artículo 26), obligando a los Estados a reconocerlas conforme a los sistemas indígenas de tenencia. En consecuencia, la identificación y adjudicación de derechos territoriales debe realizarse mediante procedimientos justos, transparentes y culturalmente adecuados, en conjunto con los pueblos indígenas (artículo 27).³⁴

El artículo 28 consagra el derecho a la reparación frente a la pérdida o apropiación de tierras sin consentimiento, estableciendo como medida preferente la restitución. Solo cuando esta sea materialmente imposible, se admite una indemnización justa, de preferencia en forma de tierras equivalentes, salvo acuerdo en contrario.

La Corte IDH ha reafirmado este estándar, al sostener que la pérdida involuntaria de posesión no extingue el derecho de propiedad indígena, siempre que persistan los vínculos culturales y espirituales.³⁵ Junto con lo anterior, ha señalado que cuando el derecho de propiedad territorial indígena entra en conflicto con el derecho de propiedad de terceros, ambos derechos deben ponderarse bajo criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y finalidad legítima.³⁶ No obstante, al hacer esto, la Corte IDH ha reconocido que los derechos territoriales indígenas poseen una dimensión colectiva y cultural profundamente vinculada a la supervivencia, identidad

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 94.

³⁵ Corte IDH, *caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, 29 de marzo de 2006, párrs. 131-134; Corte IDH, *caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, 24 de agosto de 2010, párr. 112.

³⁶ Corte IDH, *caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, 17 de junio de 2005, párr. 145.

y continuidad de estos pueblos, lo que justifica su tratamiento diferenciado frente al concepto clásico de propiedad.³⁷ En este contexto, ha afirmado que la restitución territorial constituye la medida reparativa preferente (*restitutio in integrum*), incluso cuando la posesión se haya perdido, las tierras estén registradas a nombre de terceros o sean objeto de explotación productiva, siempre que se garantice el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21 de la Convención Americana.³⁸ Solo cuando la restitución sea objetivamente imposible, se admite la entrega de tierras equivalentes en forma de compensación, previa consulta y acuerdo con el pueblo afectado.³⁹

Estas directrices se aplican también en casos que involucran tratados de inversión, cuya implementación debe ser compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos,⁴⁰ así como cuando la propiedad indígena entra en conflicto con los derechos de campesinos u otras personas vulnerables que trabajan en sectores rurales.⁴¹ En este sentido, la Corte IDH ha sido enfática en señalar que “[e]l Estado no puede supeditar [...] [la propiedad de las comunidades indígenas sobre su territorio] a la voluntad de particulares”.⁴² En consecuencia, la Corte IDH ha validado expresamente la expropiación como el mecanismo jurídico preferente para resolver este tipo de conflictos y garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la restitución de sus territorios ancestrales.

1.3. Derecho a procedimientos justos y eficaces para la resolución de conflictos con los Estados u otras partes y a una reparación efectiva

El derecho internacional de los derechos humanos respalda firmemente que la identidad cultural de los pueblos indígenas debe orientar tanto la comprensión de las violaciones a sus derechos como el diseño e implementación de las medidas de reparación, garantizando que estas respondan a su carácter colectivo, a sus culturas y sistemas normativos propios. Esta orientación se encuentra expresamente recogida en el artículo 5 del Convenio 169 de la OIT, que exige reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de

³⁷ Ibid., párr. 146.

³⁸ Ibid., párr. 148; Corte IDH, *Comunidad indígena Sawhoyamaya*, op. cit., párr. 210.

³⁹ Ibid., párr. 151.

⁴⁰ Corte IDH, *caso Comunidad indígena Sawhoyamaya*, op. cit., párr. 140.

⁴¹ Corte IDH, *caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honbat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, 6 de febrero de 2020, párrs. 135-139, 329 d), y nota a pie de página 323.

⁴² Ibid., párr. 144.

estos pueblos; respetar la integridad de sus instituciones y modos de vida; y adoptar medidas, con su participación activa, para superar las dificultades que enfrentan frente a cambios en sus condiciones de vida y trabajo.

Más concretamente, el artículo 40 de la DNUDPI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a acceder a procedimientos justos, equitativos y eficaces para resolver conflictos con los Estados u otras partes, asegurando también una reparación adecuada frente a la violación de sus derechos individuales o colectivos.⁴³ Esta disposición exige considerar debidamente las costumbres, normas y sistemas jurídicos indígenas, así como los estándares internacionales de derechos humanos, reafirmando así el principio del pluralismo jurídico.

Ahora bien, este derecho no se restringe únicamente a la existencia de mecanismos judiciales tradicionales, sino que abarca formas no jurisdiccionales de justicia y reparación, como las comisiones administrativas de verdad, paz o reconciliación, propias de procesos de justicia transicional.⁴⁴ Estas instancias extrajudiciales, temporales y *ad hoc*, han sido empleadas en contextos de violencia masiva o regímenes autoritarios,⁴⁵ y cada vez más, para abordar violaciones graves contra pueblos indígenas, como en los casos de Canadá,⁴⁶ Guatemala,⁴⁷ Australia⁴⁸

⁴³ En términos similares, el artículo XXXIV de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2016.

⁴⁴ *Informe 2021*, p. 52.

⁴⁵ Lina Patricia Colorado-Marín y Juan David Villa-Gómez, “El papel de las comisiones de la verdad en los procesos de transición: aproximación a un estado de la cuestión”, *El Ágora U.S.B.*, 20 (2), 2020, pp. 306-331. Louis Joinet, *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe final Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.

⁴⁶ Tal es el caso de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Canadá (CVR; en francés, *Commission de vérité et réconciliation du Canada*), un organismo activo entre 2008 y 2015, creado en el marco del Acuerdo de Solución de las Escuelas Residenciales Indígenas.

⁴⁷ La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH), creada por el Acuerdo de Oslo del 23 de junio de 1994, tuvo el mandato de esclarecer las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia ocurridos durante el enfrentamiento armado interno. Aunque los pueblos indígenas fueron en gran medida excluidos de su diseño, la CEH visibilizó la magnitud de la violencia contra ellos y concluyó que el Estado había cometido actos de genocidio. Este hallazgo abrió un espacio público, antes vedado, para debatir la discriminación racial y el lugar de los pueblos indígenas en la nación, además de impulsar su participación política y la formación de nuevas coaliciones organizativas. Así, la CEH se convirtió en una de las pocas comisiones de la verdad que fortaleció de manera tangible la voz indígena en la vida pública (Comisión de Clarificación Histórica de Guatemala, *Guatemala: Memory of Silence*, Washington, DC: AAAS, 1999). Para un análisis complementario, véase: ICTJ, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional*, Nueva York, 2013.

⁴⁸ La Comisión Real sobre Muertes Aborígenes bajo Custodia (RCIADIC), también conocida como Comisión Muirhead, fue establecida en 1987 por el Gobierno australiano y presidida por el juez

y Nueva Zelanda,⁴⁹ entre otros. En estos procesos se han documentado prácticas como desplazamientos forzados, despojo territorial y separación sistemática de niños, muchas veces derivadas de políticas estatales coloniales y de asimilación. Sin embargo, el abordaje tradicional de estas comisiones ha tendido a reproducir marcos estatales centrados en la reconciliación nacional, con una visión individualista de la reparación, limitada a violencias recientes y basada en fuentes escritas, sin considerar adecuadamente las formas indígenas de memoria y justicia.⁵⁰

Frente a ello, organizaciones como el Centro Internacional para la Justicia Transicional han advertido la necesidad de reformular sus fundamentos y metodologías. Desde esta perspectiva, una comisión de la verdad intercultural y pluralista debe: 1) reconocer efectivamente los sistemas jurídicos indígenas; 2) adoptar un enfoque colectivo de justicia étnica; 3) garantizar la participación sustantiva de representantes indígenas en el diseño, implementación y evaluación del proceso; 4) adecuar los métodos de investigación a las prácticas culturales y lingüísticas propias de cada pueblo; y 5) ampliar su marco temporal para incorporar las violencias

federal James Henry Muirhead, con el mandato de investigar las causas sociales, culturales y legales detrás del elevado número de muertes de personas aborígenes e isleñas del Estrecho de Torres, bajo custodia en la década de 1980. Su informe final, publicado en abril de 1991, recomendó iniciar un proceso de reconciliación entre australianos aborígenes y no aborígenes, lo que llevó al Parlamento a crear, mediante la Ley del Consejo para la Reconciliación Aborígen de 1991, el Consejo para la Reconciliación Aborígen (CAR), con un mandato de diez años y la meta de concretar la reconciliación en el centenario de la Federación en 2001.

⁴⁹ En Nueva Zelanda, los procesos de reconciliación con el pueblo maorí se han articulado en torno al Tratado de Waitangi de 1840, cuyo incumplimiento histórico por parte de la Corona generó graves controversias y agravios. A partir de 1975, con la creación del Tribunal de Waitangi, se abrió un espacio institucional para recibir y resolver reclamaciones por violaciones al tratado, dando lugar a investigaciones, informes y procesos de negociación entre la Corona y los iwi. Si bien las recomendaciones del Tribunal no son vinculantes y muchas veces han sido ignoradas por el gobierno, los procesos llevados ante el tribunal han permitido ciertos avances en reparación cultural y financiera, así como la devolución limitada de tierras de propiedad estatal. Más recientemente, se han desarrollado innovaciones legislativas que reflejan las cosmovisiones maoríes, como el reconocimiento de personalidad jurídica a espacios naturales (Tē Urewera en 2014, el río Whanganui en 2017 y el monte Taranaki en 2023), lo que otorga un papel protagónico a las comunidades en su gobernanza. Sin embargo, las limitaciones en la restitución territorial y la persistencia de un marco legal que permite al Parlamento restringir o revertir estos derechos, mantienen abierto el debate sobre la suficiencia y legitimidad del proceso de reconciliación. En este sentido, ver: Claire Charters y Erin Matariki Carr, “Derechos Constitucionales Maoríes en Aotearoa Nueva Zelanda: contexto histórico, desafíos contemporáneos y el camino hacia la transformación constitucional”, en Observatorio Ciudadano, *Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios: Marcos normativos y políticas públicas comparadas*, Observatorio Ciudadano e IWGIA, 2024, pp. 78-80.

⁵⁰ Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional: un enfoque de género*, Nueva York, ICTJ, 2013, pp. 3-6.

históricas derivadas del colonialismo y del racismo estructural.⁵¹ En suma, el potencial transformador y reparador de estas comisiones dependerá de su capacidad para superar modelos monoculturales y avanzar hacia formas de justicia verdaderamente interculturales, inclusivas y que sean coherentes con el pluralismo jurídico.

2. LA COMISIÓN PARA LA PAZ Y EL ENTENDIMIENTO: ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

La CPE fue anunciada por el presidente Gabriel Boric el 11 de noviembre de 2022, en el marco de una visita oficial a la Región de La Araucanía. Durante la jornada, que incluyó reuniones con comunidades mapuche, víctimas de violencia, representantes productivos y autoridades locales, el mandatario subrayó que la Comisión no debía limitarse a un diagnóstico del conflicto, sino avanzar hacia propuestas concretas, con plazos definidos, orientadas a saldar la deuda histórica del Estado con el pueblo mapuche.

Formalizada el 21 de junio de 2023 mediante el Decreto Supremo N° 14 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), la CPE contó desde sus inicios con el respaldo político transversal de los diecinueve partidos con representación parlamentaria, los cuales suscribieron las “Bases para la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento”.⁵² En ese documento se consensuó un diagnóstico compartido sobre el conflicto, al reconocer en su contenido la coexistencia de violencia, pobreza, deficiencias institucionales y un problema histórico centrado en la tierra y en los mecanismos de reparación.

De acuerdo con su decreto de creación, el propósito de la CPE fue asesorar al presidente de la República en la construcción de una solución institucional, legítima y duradera al conflicto territorial con el pueblo mapuche, mediante la recopilación rigurosa de información y la promoción de un proceso de diálogo entre actores clave de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.⁵³

La CPE estuvo integrada por ocho miembros de reconocida trayectoria política y social, designados por el Ejecutivo: Francisco Huenchumilla y Alfredo Moreno (copresidentes), junto a Carmen Gloria Aravena, Nicolás Figari, Emilia Nuyado, Sebastián Naveillán, Adolfo Millabur y Gloria Callupe. Su trabajo fue apoyado por una Secretaría Ejecutiva con sede en el

⁵¹ Ibid., pp. 3-6.

⁵² Bases para la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, 21 de junio de 2023. https://www.comisionpazyentendimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2024/02/Bases_Comision_Por_la_Paz_21.06.2023_y_Firmas_Partidos_Politicos-1.pdf

⁵³ Artículo 1, Decreto Supremo 14 de 2023, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

MINSEGPRES –liderada inicialmente por Víctor Ramos–, así como por un Comité Experto compuesto por académicos y profesionales, además de representantes permanentes de CONADI y de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social.

Desde su instalación, la CPE definió un método de trabajo propio, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Supremo N°14 y las “Bases” firmadas por los partidos políticos con representación parlamentaria. En las primeras semanas, adoptó un reglamento interno que reguló aspectos operativos clave, como la convocatoria a sesiones, el registro de actas, la gestión de acuerdos y la organización general del trabajo. Una decisión central fue la adopción de la regla de unanimidad para la aprobación de cualquier acuerdo o recomendación, con el objetivo de asegurar un alto nivel de legitimidad política y facilitar su implementación.⁵⁴

Durante los 22 meses en que funcionó la CPE (julio de 2023 a abril de 2025), se celebraron 63 sesiones oficiales –más de 445 horas de trabajo–, de las cuales solo 10 se realizaron en terreno, en localidades de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. El resto se llevó a cabo en Santiago.

Durante su funcionamiento, la CPE contó con el respaldo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Chile y de diversos países colaboradores. El SNU brindó asesoría técnica y metodológica con base en estándares internacionales en derechos humanos, tierras y libre determinación, y colaboró, junto al CRUCH, en el Informe de sistematización de las recomendaciones del Estado de Chile en materia de tierras y derechos del pueblo mapuche (también denominado “Informe Cero”).⁵⁵ Asimismo, se conformó el Grupo de Referencia de Países Amigos de la Comunidad Internacional, integrado por 14 países, como canal de acompañamiento y cooperación en el diseño y la implementación de las recomendaciones. En este marco, la CPE participó en la 23ª sesión del Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas (abril de 2024) y organizó el seminario internacional “Caminos para la Paz y el Entendimiento” (septiembre de 2024), promoviendo el intercambio de experiencias comparadas.

El proceso de relacionamiento en terreno contempló cuatro modalidades complementarias. La primera consistió en un formulario web abierto entre diciembre de 2023 y agosto de 2024, que recogió 14 propuestas

⁵⁴ Comisión para la Paz y el Entendimiento, *Acta de la sesión N°1*, 20 de julio de 2023, p. 4.

⁵⁵ División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Informe de sistematización de las recomendaciones del Estado de Chile en materia de tierras y derechos del pueblo mapuche*, 2024.

provenientes de cinco regiones, 11 de ellas de organizaciones y personas de origen mapuche. Las temáticas más recurrentes fueron la reparación (43%) y la demanda de tierras (36%).

La segunda modalidad consistió en audiencias oficiales, que se constituyeron en el principal espacio estructurado de participación. Entre julio de 2023 y septiembre de 2024 se realizaron 150 audiencias, con 503 participantes. El 28% correspondió a representantes mapuche, seguidos por instituciones públicas (17%), sector privado (15%), autoridades locales (14%) y partidos políticos (7%); el restante 19% incluyó actores internacionales, víctimas, académicos y organizaciones religiosas.

Una tercera modalidad fueron los Diálogos Interculturales, realizados entre mayo y agosto de 2024 en colaboración con Tenemos que Hablar de Chile. Se organizaron once encuentros regionales que reunieron a 1002 personas, principalmente de La Araucanía, Biobío, Los Lagos y Los Ríos. Las conversaciones identificaron cinco tipologías principales de conflicto: territorial, identitario, histórico, político-institucional y económico, y sus contenidos fueron sistematizados mediante análisis cualitativo y automatizado.

La cuarta modalidad fueron los Encuentros Autoconvocados, organizados autónomamente por comunidades y organizaciones –en su mayoría mapuche– entre abril y septiembre de 2024. En total, se desarrollaron 58 encuentros en 31 comunas, con más de 1100 participantes. El encuentro más masivo se llevó a cabo en Perquenco, con 224 asistentes. Además, la Comisión sostuvo 31 reuniones territoriales complementarias con más de 1300 personas, incluyendo consejos de lonko, universidades, autoridades regionales y agrupaciones mapuche. En tres reuniones clave –Concepción, Temuco y Osorno– se entregaron carpetas con antecedentes de 40 casos de reivindicación territorial.

La CPE finalizó su mandato en abril de 2025, entregando su informe al presidente de la República en mayo del mismo año,⁵⁶ proponiendo 21 recomendaciones. Desde entonces, en dos oportunidades —en cadena nacional el 22 de mayo y en su Cuenta Pública del 1 de junio—, el Presidente Boric ha expresado su respaldo al informe y a sus propuestas, anunciando medidas para su implementación. Entre ellas, la convocatoria a un proceso de consulta cuyo objeto es: (i) proponer una medida legislativa que establezca un nuevo sistema de tierras dirigido a las comunidades y organizaciones indígenas mapuche de las regiones del Biobío, La Araucanía,

⁵⁶ Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final. Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento*, segunda edición, 2025.

Los Ríos y Los Lagos; y (ii) modificar el estatuto de protección de las tierras indígenas previsto en el artículo 13 de la Ley 19.253.⁵⁷

3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL TRABAJO DE LA CPE A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La CPE representa el esfuerzo institucional más reciente por enfrentar el conflicto histórico del Estado chileno con el pueblo mapuche. Su creación generó importantes expectativas al plantear la búsqueda de una solución legítima y duradera en clave de diálogo, con miras a favorecer la paz y el entendimiento entre el Estado, la sociedad chilena y el pueblo mapuche en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. No obstante, su estructura, metodología de trabajo y resultados requieren ser analizados, críticamente, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos que protegen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Este apartado examina las decisiones estructurales, los diagnósticos y las recomendaciones contenidas en el informe final de la CPE, contrastándolas con principios fundamentales como la libre determinación, la participación sustantiva, los derechos sobre tierras y territorios, y las obligaciones estatales de reparación integral, con el fin de evaluar su legitimidad, coherencia normativa y potencial transformador, desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos. Este capítulo privilegia el análisis de fuentes públicas (informe final, anexos, actas y normativa) y, por diseño, no incorpora entrevistas a comisionadas/os. Dado que no existe aún un análisis público de los propios comisionados sobre el proceso y que la confidencialidad vigente impedirá conocer íntegramente ciertos debates, esta opción resulta más adecuada para evaluar los productos oficiales y su consistencia normativa, reduciendo sesgos de justificación *ex post* y preservando independencia, trazabilidad y replicabilidad.

3.1. Composición y estrategia de relacionamiento

Tal como se señaló, la CPE fue integrada por parlamentarios, empresarios, dirigentes gremiales y actores mapuche y no mapuche provenientes de diversos sectores políticos, todos designados directamente por el Ejecutivo. Aunque se reconoce la participación de destacadas personalidades mapuche, la composición de la comisión respondió principalmente a criterios de representación político-partidaria, en contraste con otras comisiones de verdad y paz centradas en pueblos indígenas –como las establecidas en

⁵⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Resolución Exenta 244 de 2025.

Canadá, Australia o Nueva Zelanda, entre otras–, que privilegiaron la incorporación de referentes de esos pueblos con legitimidad comunitaria.⁵⁸

Aunque la decisión de constituirla con diversidad de actores puede entenderse como un intento de garantizar respaldo transversal a sus recomendaciones y la viabilidad política de las reformas legales para su implementación, lo cierto es que esta “lógica político-transaccional” – acentuada por la regla autoimpuesta de unanimidad para la adopción de recomendaciones– terminó por debilitar la legitimidad y el potencial del proceso para alcanzar sus objetivos centrales: la paz y el entendimiento.⁵⁹ La ausencia de consenso final entre sus miembros, sumada a la decisión de que los pueblos y organizaciones no pudieran elegir sus representantes, limitó la legitimidad de la Comisión para operar como una instancia de diálogo intercultural y de reparación culturalmente adecuada y representativa.

Por otra parte, la estrategia de relacionamiento comunitario implementada por la CPE –basada en audiencias, diálogos interculturales y encuentros autoconvocados–, aunque relevante, presentó limitaciones estructurales significativas. Asimismo, la exclusión de los sectores mapuche que reivindican el uso de la fuerza como forma de acción política no solo redujo el alcance del proceso, sino que también impidió abordar una de las expresiones más complejas de la violencia en las regiones del sur, dificultando avanzar hacia la construcción de una solución de largo plazo al conflicto territorial del Estado de Chile con el pueblo mapuche. Si bien dicha exclusión puede atribuirse, en parte, al rechazo al diálogo planteado por algunas organizaciones, también estuvo condicionada por factores como la vigencia del estado de excepción, la militarización de los territorios y la criminalización de algunos liderazgos del pueblo mapuche.⁶⁰ La experiencia comparada en procesos de paz muestra que cuando lo que se busca es transformar un conflicto marcado por expresiones violentas, excluir a los sectores que las protagonizan limita severamente la posibilidad de alcanzar acuerdos sostenibles. No se trata de validar sus métodos, sino

⁵⁸ Deborah J. Yashar, “Derechos indígenas y comisiones de la verdad: Reflexiones para el debate”, en Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional: un enfoque de género*, Nueva York, ICTJ, 2013, pp. 7-20.

⁵⁹ José Aylwin, *Reflexiones acerca de la paz y el entendimiento con el pueblo mapuche*, Observatorio Ciudadano, junio de 2025. <https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2025/06/Reflexiones-acerca-de-la-paz-y-el-entendimiento-con-el-pueblo-mapuche-1.pdf>

⁶⁰ Así lo señalaba el historiador y reciente premio nacional de humanidades, José Bengoa, en una entrevista. En: Radio Universidad de Chile: “José Bengoa se refiere a su postulación al Premio Nacional de Humanidades”, 4 de abril de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=WCCeDikgF-s>. En la misma línea, se manifestó Héctor Llaitul, líder de la CAM. En: Radio U Chile: “Héctor Llaitul desde la cárcel: ‘La Comisión para la Paz y el Entendimiento es una farsa, un tongo’”, 6 de mayo de 2025.

de reconocer que sin su participación es muy difícil abordar las dinámicas que alimentan la violencia. En otras palabras, sin esa inclusión resulta muy complejo configurar un proceso de reconciliación capaz de enfrentar las raíces del conflicto y abrir paso a una paz duradera.

Asimismo, la baja participación de organizaciones mapuche y la limitada incorporación de sus observaciones en el diagnóstico y en las recomendaciones finales debilitaron el principio de participación sustantiva. Aunque el Informe final de la CPE alude a una “escucha profunda”, lo cierto es que los insumos provenientes del mundo indígena no influyeron de manera efectiva en la toma de decisiones. Una muestra elocuente de esta deficiencia es que recién tras la clausura de la CPE se convocó a un proceso de consulta indígena sobre un eventual nuevo sistema de tierras –que incluye, además, una nueva regulación de los contratos sobre tierras indígenas–, en una etapa en que las decisiones fundamentales ya estaban adoptadas.⁶¹ A ello se suma que dicho proceso se realiza bajo el Decreto Supremo N° 66 de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, normativa ampliamente cuestionada –desde organizaciones indígenas y la sociedad civil– por no garantizar los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. En este contexto, la convocatoria ha sido duramente criticada por diversas organizaciones mapuche, pues pareciera operar como una validación *ex post*, instrumental y unilateral, más que como un ejercicio de diálogo intercultural genuino o una expresión del derecho a la libre determinación.⁶²

En síntesis, tanto la estructura como la estrategia de la CPE no lograron adecuarse, plenamente, a los estándares internacionales que exigen la participación sustantiva de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus instituciones propias y la implementación de una justicia intercultural. Esta insuficiencia limita su capacidad reparadora y su contribución efectiva a una resolución duradera del conflicto.

3.2. Justicia y reconocimiento

En el Capítulo III.b de su Informe final, la CPE identifica el reconocimiento y la justicia como elementos fundamentales para abordar el conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche, destacando su carácter histórico y estructural.⁶³ Se señala que la pérdida territorial y el daño espiritual asociado

⁶¹ Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Resolución Exenta 244 de 2025.

⁶² Aracucaníanoticias: “Comunidades mapuche rechazan Consulta Indígena y anuncian movilización a La Moneda”, 31 de agosto de 2025.

⁶³ Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final. Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento*, Segunda edición, 2025, pp. 93 y ss.

constituyen el núcleo de las demandas mapuche, las cuales interpelan al Estado a asumir responsabilidad y adoptar medidas reparatorias. A través del proceso de Diálogos Interculturales, la CPE recogió percepciones críticas sobre el rol del Estado, descrito como injusto y discriminatorio, así como la demanda transversal por un reconocimiento constitucional que garantice los derechos colectivos, la autodeterminación, la protección del patrimonio cultural y el desarrollo de una educación intercultural. Si bien se reconocen algunos gestos simbólicos del Estado en las últimas décadas, estos son considerados insuficientes por los participantes en dichos diálogos, quienes exigen cambios estructurales orientados a una justicia histórica efectiva.

La recomendación N°2, por su parte, acierta al reconocer las limitaciones de la figura de las comunidades indígenas establecidas en la Ley 19.253 y al proponer su ampliación con base en el principio de autogobernanza. Esta propuesta se alinea con el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propias instituciones, consagrado en el Convenio 169 de la OIT y reforzado por la DNUDPI como expresión del derecho a la libre determinación. No obstante, su alcance se restringe a funciones de representación territorial y desarrollo económico, sin contemplar la posibilidad de que estas estructuras ejerzan competencias políticas y jurídicas propias o sean reconocidas como titulares de tierras indígenas. Asimismo, no se proponen mecanismos concretos que garanticen su personalidad jurídica ni su autonomía efectiva.

En conjunto, ambas recomendaciones reflejan una tensión no resuelta entre un reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas y la persistencia de un modelo estatal monocultural. Si bien recogen parcialmente algunas de las demandas expresadas en los diálogos, se omiten conceptos claves como aquellos vinculados con el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

3.3. Participación política

La CPE identifica importantes deficiencias en los mecanismos de participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile, constatando una demanda transversal por fortalecer la consulta indígena e incorporar mecanismos para robustecer el diálogo interculturalidad en la toma de decisiones.⁶⁴ Asimismo, el diagnóstico critica la institucionalidad vigente, en especial la Ley 19.253 y el rol de la CONADI, que combina funciones estatales y representativas. En este escenario, la CPE reconoce

⁶⁴ Ibid., p. 109.

que los espacios formales de representación indígena, como el Consejo Nacional de la CONADI, son limitados, están subordinados al Poder Ejecutivo y carecen de autonomía, lo que contraviene los estándares internacionales.⁶⁵

Las recomendaciones 4 y 6 de la CPE buscan responder a las deficiencias estructurales en materia de participación política y consulta indígena identificadas en el diagnóstico. Sin embargo, ambas propuestas resultan insuficientes y ambiguas, y no logran estar a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos ni de las propias observaciones recogidas en los Diálogos Interculturales.

En materia de representación política (recomendación N°4), aunque es valorable la propuesta de reactivar la tramitación del proyecto de ley para crear un Consejo de Pueblos Indígenas, dicha medida resulta claramente insuficiente. El informe no presenta una propuesta concreta respecto de la participación indígena en los órganos del Estado que adoptan decisiones vinculantes, como el Congreso Nacional, los gobiernos regionales o los municipios. Esta omisión resulta especialmente grave si se considera que el Convenio 169 de la OIT⁶⁶ y la jurisprudencia de la Corte IDH⁶⁷ reconocen en forma expresa el derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva y proporcional en las instituciones del Estado. Asimismo, que los mecanismos de representación especial –como los escaños reservados– han sido recomendados por instancias nacionales anteriores, como la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (CVHNTPI)⁶⁸ y la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional,⁶⁹ además de haber sido implementados en ambos procesos constituyentes recientes. La ausencia de toda mención a estas fórmulas representa un claro retroceso respecto de consenso alcanzado con anterioridad, en materia de participación política indígena, y debilita el cumplimiento del estándar internacional de participación efectiva, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos.

Respecto de la consulta indígena y la participación (recomendación N°6), la CPE plantea reforzar la institucionalidad estatal mediante la entrega de nuevas facultades a la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y

⁶⁵ Ibid., p. 121.

⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo, Convenio (núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, artículo 6 n°1, letra b).

⁶⁷ Corte IDH, *caso Yatama vs. Nicaragua*, op. cit., párr. 225.

⁶⁸ Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, 2008, pp. 536-537.

⁶⁹ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*, 2014, pp. 34-35.

Afrodescendientes (UCAIA), pero sin aclarar en qué consiste el objetivo de “mejorar la efectividad” de los procesos de consulta. Esta ambigüedad resulta preocupante en el contexto actual, marcado por presiones empresariales y gubernamentales para agilizar los procesos de inversión, muchas veces en detrimento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La recomendación omite por completo los cuestionamientos ampliamente documentados, tanto por organizaciones mapuche como por organismos internacionales, respecto de los marcos normativos vigentes que regulan la consulta en Chile, en particular el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Supremo N°40 de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente) y el Reglamento General de Consulta (Decreto Supremo N°66 de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia), que han sido criticados por no ajustarse a los estándares internacionales en la materia. En efecto, estos instrumentos subordinan el derecho a la consulta a interpretaciones restrictivas, eliminan su carácter vinculante y omiten el principio del consentimiento libre, previo e informado, especialmente en proyectos de alto impacto como los sometidos a evaluación ambiental.⁷⁰

3.4. Reparación a víctimas

La CPE dedica el Capítulo III.c de su Informe final al tema de la reparación integral a las víctimas, reconociendo los efectos persistentes de la violencia en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, desde 1997, tanto sobre personas mapuche como no mapuche.⁷¹ Se describen pérdidas humanas, daños materiales y un clima sostenido de inseguridad que ha afectado gravemente el ejercicio de derechos fundamentales. Aunque se reconoce la existencia de programas estatales como el de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural, el informe concluye que estos han resultado insuficientes debido a su limitada cobertura, escasa articulación institucional, debilidad operativa y falta de mecanismos eficaces para garantizar medidas estructurales y de no repetición.

En este contexto, la CPE plantea la necesidad de adoptar un enfoque de reparación integral, basado en los estándares internacionales de derechos humanos, que combine verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, con el objetivo de restaurar la dignidad de las víctimas y reconstruir la confianza social en los territorios afectados. Para ello, las recomendaciones 7 a 9 proponen la creación de un sistema integral de

⁷⁰ Felipe Andrés Guerra Schlee y Gonzalo Andrés Rafael Sánchez Sandoval, “La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile”, *Ius et Praxis*, vol. 27, N° 3, 2021, pp. 24-44.

⁷¹ Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final*, op. cit. pp. 100 y ss.

reparación sustentado en una ley especial, que contemple mecanismos de indemnización, rehabilitación psicosocial y medidas simbólicas de desagravio, todo ello administrado por un órgano autónomo y financiado con recursos públicos. Este sistema abarcaría a víctimas de hechos de violencia ocurridos desde 1997, sin distinción étnica, e incluiría acciones orientadas al desarrollo económico de las zonas afectadas.

Sin embargo, el enfoque adoptado por la CPE resulta problemático desde una perspectiva de derechos humanos. El marco conceptual de la reparación se articula principalmente en torno a la noción de “violencia rural”, un término ambiguo y carente de definición jurídica clara, que ha sido utilizado históricamente para referirse a actos atribuidos a sectores radicales mapuche. Como ha advertido el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), esta ambigüedad tiene el riesgo de favorecer aplicaciones selectivas y arbitrarias.⁷²

Por otra parte, aunque la CPE reconoce la existencia de víctimas mapuche y no mapuche, su narrativa basada en la “violencia rural” tiende a reforzar una visión unilateral del conflicto, omitiendo una dimensión fundamental: la violencia estructural ejercida por el Estado y sus agentes contra miembros del pueblo mapuche. Esta violencia estructural comprende tanto el despojo territorial, documentado por la CVHNTPI, como formas contemporáneas de represión estatal, tales como el uso desproporcionado de la fuerza, la criminalización de la protesta, la prisión preventiva abusiva y la aplicación de tipos penales contrarios al debido proceso, como la Ley 18.314, que determina conductas terroristas, o la Ley 12.927, sobre seguridad del Estado. La aplicación selectiva de estas leyes contra dirigentes y autoridades mapuche ha sido objeto de preocupación sostenida por organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que ha cuestionado su uso discriminatorio en perjuicio del pueblo mapuche.⁷³ En la misma línea se ha pronunciado la Corte IDH en los casos *Norín Catrimán y otros*⁷⁴ y *Huilcamán Paillama y otros*,⁷⁵ estableciendo que el uso

⁷² Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2023*, Santiago, 2023, pp. 146-149.

⁷³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 15° a 18° de Chile*, CERD/C/CHL/CO/15-18, 7 de septiembre de 2009, párr. 15; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile*, CERD/C/CHL/CO/19-21, 23 de septiembre de 2013, párr. 14; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados de Chile*, CERD/C/CHL/CO/22-23, 13 de septiembre de 2022, párrs. 24-25.

⁷⁴ Corte IDH, *Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile*, 29 de mayo de 2014, párr. 222-230.

⁷⁵ Corte IDH, *Caso Huilcamán Paillama y otros vs. Chile*, 18 de junio de 2024, párr. 233-266.

de leyes penales de excepción en contextos de protesta indígena constituye una forma de criminalización incompatible con los estándares del sistema interamericano.

Esta criminalización afecta en especial a niños, niñas y adolescentes mapuche, quienes son recurrentemente víctimas de detenciones arbitrarias, violencia policial y traumas psicológicos, así como a mujeres mapuche que enfrentan formas interseccionales de violencia. Un ejemplo paradigmático de esto último lo constituye la situación de las hortaliceras mapuche de Temuco, criminalizadas por ejercer un oficio tradicional en el espacio público.⁷⁶

Una propuesta de reparación que omita estas dimensiones estructurales difícilmente puede contribuir de manera efectiva a la paz y al entendimiento. Ignorar las violencias ejercidas por el propio Estado implica despolitizar el conflicto, desdibujar sus causas históricas y actuales, y perpetuar condiciones de exclusión y desconfianza institucional.

3.5. Tierras

El Capítulo IV del Informe Final de la CPE aborda el primero de los objetivos establecidos en el artículo segundo de su decreto de creación: elaborar un diagnóstico de la demanda de tierras del pueblo mapuche, las tierras entregadas por el Estado y las brechas aún existentes, con el propósito de cuantificar dicha demanda.⁷⁷ El análisis, sustentado en información proporcionada por la CONADI, se focaliza exclusivamente en las adquisiciones realizadas mediante el mecanismo de reparación previsto en el artículo 20B de la Ley 19.253, que establece una vía de solución de conflictos de tierras dentro del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, permitiendo la compra directa de predios con cargo a dicho fondo a favor de comunidades o personas indígenas que acrediten la pérdida de tierras ancestrales.⁷⁸

El informe se estructura en un análisis cualitativo y otro cuantitativo. El primero identifica problemas estructurales del modelo vigente de

⁷⁶ *Informe 2019*, pp. 170 y ss.; *Informe 2020*, pp. 274-275; *Informe 2021*, pp. 371-373.

⁷⁷ Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final*, op.cit., pp. 125 y ss.

⁷⁸ El Decreto Supremo N°395 de 1994, del Ministerio de Planificación, hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia, establece el reglamento que regula el modo de operación de dicho fondo. El órgano encargado de la ejecución de ese mecanismo es CONADI. Los problemas de tierras que se buscan solucionar son aquellos que se han generado “en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas.”

reparación territorial, como la demora excesiva en la entrega de tierras (20 a 25 años desde la obtención de la aplicabilidad),⁷⁹ la escasa oferta de predios en venta voluntaria, la dependencia exclusiva del mecanismo de compra-venta, la falta de financiamiento oportuno, y las restricciones normativas que dificultan una gestión autónoma y productiva de las tierras. Estas deficiencias han provocado un creciente desfase entre las expectativas legítimas de las comunidades y la respuesta estatal, generando, además, frustración, precariedad económica y profundización del conflicto territorial.

En el plano cuantitativo, se estima que entre 1993 y 2024 el Estado ha adquirido 230.563 hectáreas en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos mediante el artículo 20B, con una inversión ajustada a 2024 de aproximadamente USD \$1.017 millones.⁸⁰ A ello se suman cerca de 90 mil hectáreas entregadas a través de otros mecanismos, como transferencias de inmuebles fiscales y saneamientos de propiedad indígena.

No obstante, la demanda aún pendiente es considerablemente mayor. La CPE identifica cuatro grupos de comunidades en distintas situaciones jurídicas y administrativas. El Grupo 1, considerado prioritario, reúne comunidades con aplicabilidad otorgada o solicitudes ingresadas, cuya demanda asciende a casi 397 mil hectáreas. A este monto se agregan las proyecciones de los grupos 2 y 3 (comunidades constituidas o por constituir), y del grupo 4, integrado por comunidades sin títulos históricos, pero con vínculos territoriales significativos.

Ante la magnitud de estas cifras, la CPE plantea la necesidad de establecer reglas que limiten el crecimiento indefinido del universo de beneficiarios. Advierte que no existen en la actualidad restricciones normativas a la creación de nuevas comunidades ni al aumento de familias en las ya existentes, lo que comprometería la viabilidad del sistema.

Finalmente, se estiman los plazos necesarios para resolver la demanda del grupo 1 bajo dos escenarios: con precios y presupuestos constantes, se requerirían 80 años; si se proyectan aumentos según tendencias históricas, el plazo se extendería hasta 162 años.

⁷⁹ Esto también ha sido cuestionado por la Corte Suprema. Corte Suprema, Rol N° 140.337-2020, 29 de marzo de 2021 y Corte Suprema, Rol N° 56.135-2021, 20 de enero de 2022.

⁸⁰ En cuanto a la distribución territorial de las compras de tierras realizadas por CONADI a través del artículo 20B, la Región de La Araucanía concentra la mayor parte, con un 59% del total (135.418 hectáreas), especialmente en las provincias de Malleco (34%) y Cautín (25%). Le siguen la Región de Los Lagos, con 13% en la provincia de Osorno y 5% en la provincia de Chiloé; la Región del Biobío, con 10% en la provincia de Biobío y 6% en la provincia de Arauco; y, finalmente, la Región de Los Ríos, donde destaca la provincia de Valdivia con un 6% del total adquirido. Ver, Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final*, op. cit., p. 138.

Para responder al desafío de cerrar la brecha histórica en materia de restitución de tierras, la CPE formula un conjunto de recomendaciones (N°10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 19) orientadas a una transformación estructural del sistema de reparación territorial. La principal propuesta es la creación de una Agencia de Reparación, concebida como un servicio público descentralizado y con autonomía funcional, que tendría a su cargo la ejecución de las reparaciones y “que contará con un mecanismo de adquisición de tierras que evite los conflictos y que se ajuste al derecho y no a vías de hecho”.⁸¹ Esta agencia administraría un fondo financiero estimado en USD \$4.000 millones, distribuido en tres subfondos: uno dirigido a aquellas comunidades con aplicabilidad o solicitudes ya presentadas (USD \$3.266 millones), otro destinado a comunidades ya constituidas o por constituirse antes de la entrada en vigor del nuevo sistema (USD \$605 millones), y un tercero para comunidades sin títulos históricos reconocidos pero con vínculos territoriales significativos (USD \$129 millones). Además, se establece que la cantidad de familias beneficiarias por comunidad no podrá aumentar más de un 5% respecto del número vigente al momento de las recomendaciones, con el fin de controlar el universo de beneficiarios y asegurar la sostenibilidad del sistema.⁸²

Complementariamente, la Comisión propone la creación de un “Tribunal Arbitral”, autónomo y de carácter temporal, integrado de manera paritaria por miembros mapuche y no mapuche, con competencias administrativas y de resolución de controversias. Este tribunal conocerá solicitudes de reparación fundadas en títulos no invocados previamente o en la ausencia de titulación histórica, y podrá mediar en conflictos territoriales, emitiendo decisiones definitivas e inapelables. Asimismo, resolverá, por única vez, las discrepancias que puedan surgir respecto de la modalidad de reparación entre los solicitantes y la Agencia de Reparación, y tendrá atribuciones para supervisar el sistema e instruir ajustes territoriales, siendo todas sus resoluciones de carácter definitivo.

Durante la fase de transición, la CONADI mantendría sus funciones, pero con el deber de fortalecer su capacidad institucional, digitalizar registros y resolver las solicitudes pendientes aplicando nuevos criterios, como el límite de tres comunidades por título de merced. Una vez operativo el nuevo sistema, la ejecución de las reparaciones pasaría a ser responsabilidad exclusiva de la Agencia de Reparación.

⁸¹ Ibid., p. 166.

⁸² Ibid., p. 167.

Otra de las propuestas relevantes es la modificación del régimen de contratos sobre tierras indígenas (recomendación N°13), permitiendo bajo regulación el arriendo, usufructo y mediería de predios indígenas, con asesoría jurídica gratuita, cláusulas de equidad y salvaguardas contra eventuales abusos. Esta medida buscaría facilitar un uso más eficiente de las tierras ya restituidas.

En este contexto, un eje estratégico del nuevo enfoque es la colaboración con el sector forestal (recomendación N°14), a través de mesas de trabajo orientadas a facilitar la entrega voluntaria de predios demandados y explorar fórmulas jurídicas de acceso a sitios de significación cultural.

Respecto de las formas de reparación, aunque se prioriza la restitución de tierras, se prevén alternativas complementarias como infraestructura comunitaria, apoyo habitacional, condonación de deudas, becas educativas o participación en la gestión de áreas protegidas. Las reparaciones podrían beneficiar tanto a comunidades como a familias individuales. El acceso a las reparaciones se organizaría según criterios de priorización tales como la antigüedad de las solicitudes, la inexistencia de compras previas, la contigüidad territorial y la situación socioeconómica de los solicitantes.

Finalmente, se propone un programa de acompañamiento integral que incluya la elaboración de planes productivos con el apoyo de INDAP, SERCOTEC o CORFO, la gestión transitoria de predios en ciclos productivos y asistencia técnica para la habilitación de tierras, con el fin de garantizar la sostenibilidad y pertinencia de los procesos de restitución.

Si bien el Informe final de la CPE constituye un esfuerzo relevante por visibilizar la magnitud del problema territorial mapuche y por proponer una arquitectura institucional y financiera orientada a enfrentarlo, desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos, su diagnóstico y recomendaciones presentan serias limitaciones que comprometen tanto su legitimidad como su eficacia reparadora. En primer lugar, el enfoque adoptado resulta regresivo respecto de estándares internacionales y de recomendaciones formuladas por comisiones anteriores, como la CVHNTPI. A diferencia de esta última, que propuso mecanismos más allá del mercado –incluida la expropiación por causa de utilidad pública o interés social–,⁸³ la CPE opta por mantener la lógica de la compraventa voluntaria. Esta elección restringe significativamente la capacidad del Estado para resolver estructuralmente los conflictos

⁸³ Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, Santiago, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Gobierno de Chile, 2008, p. 577.

territoriales, en especial considerando que una proporción importante de las tierras reclamadas se encuentra en manos de grandes propietarios o empresas forestales.

Además, las recomendaciones de la CPE se basan en un enfoque que condiciona, principalmente, el derecho a la reparación territorial a que existan títulos previamente reconocidos por el Estado. Esta aproximación desconoce que el fundamento del derecho de propiedad indígena no reside en el reconocimiento estatal, sino en la ocupación tradicional del territorio, tal como lo consagran el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH. Si bien se contempla la creación de un Tribunal Arbitral para resolver demandas basadas en ocupación sin título, el diseño propuesto impone restricciones geográficas, temporales y presupuestarias altamente problemáticas. Limitar el acceso a la reparación por esta vía a ciertas comunas, durante un plazo acotado de cinco años y con un fondo restringido a USD 129 millones (menos del 4% del total del presupuesto propuesto), implica en la práctica una negación estructural del derecho a la restitución para una parte sustantiva del pueblo mapuche.

De manera aún más preocupante, se establece que las decisiones del Tribunal Arbitral serán definitivas y no estarán sujetas a revisión judicial, lo que vulnera tanto el derecho a la tutela judicial efectiva como el principio de plena impugnabilidad de las decisiones administrativas. Al tratarse de un órgano de carácter administrativo, su exclusión del control jurisdiccional infringe el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 38 de la Constitución chilena, debilitando gravemente las garantías del debido proceso en un ámbito especialmente sensible como es la restitución de tierras indígenas.

Respecto de las formas alternativas de reparación, la propuesta de la CPE de sustituir, en ciertos casos, la restitución territorial por medidas como infraestructura, condonación de deudas, financiamiento educativo o participación en áreas protegidas plantea importantes objeciones desde una perspectiva de derechos humanos. Aunque el derecho internacional reconoce que la compensación puede constituir una forma válida de reparación cuando la restitución no es posible, su legitimidad y validez depende de requisitos tanto procedimentales como sustantivos.⁸⁴ En cumplimiento de los primeros, y en concordancia con la obligación de consulta que describimos arriba, la obtención de acuerdo por parte

⁸⁴ César Rodríguez-Garavito y Yukyan Lam, “Enfrentando las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas al territorio, a tierra y los recursos naturales durante conflictos y transiciones”, en Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional*, Nueva York, ICTJ, 2013, p. 31.

del grupo indígena por medio de un proceso transparente es de vital importancia. En cuanto al aspecto sustantivo, la compensación debe ser hecha preferentemente por tierras alternativas de igual calidad, tamaño y situación legal. En cambio, si se otorga compensación monetaria, el monto debe también ser justo y equitativo.

El análisis crítico del modelo neozelandés de compensación a los pueblos maoríes –que parece servir de referencia para estos efectos– resulta particularmente ilustrativo en este punto. Así lo señaló el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen:

La cantidad total de tierras devueltas a modo de reparación a través de los acuerdos constituye un pequeño porcentaje de las tierras reclamadas, y el dinero pagado generalmente representa menos del 1 por ciento del valor actual de las tierras. El gasto total del Estado en la resolución de reclamos por incumplimiento del Tratado durante la última década [...] equivale alrededor del 1,6 por ciento del presupuesto gubernamental de un solo año. [...] Dado que el Tribunal sigue desempeñando un papel significativo en la recuperación de los derechos humanos del pueblo maorí, debería recibir mayor financiamiento para resolver satisfactoriamente las cientos de reclamaciones pendientes. Además, sus conclusiones deberían ser reconocidas judicialmente y adquirir carácter vinculante para la Corona.⁸⁵

En ese contexto, los procesos de compensación, lejos de avanzar hacia una justicia y reparación histórica, tienen el riesgo de operar como mecanismos de desresponsabilización estatal y consolidación del despojo territorial. Este riesgo es plenamente aplicable al modelo propuesto por la CPE (que en este punto sigue la experiencia neozelandesa), en ausencia de garantías claras que aseguren el carácter excepcional, voluntario y sustantivamente adecuado de las compensaciones ofrecidas.

Por otra parte, las recomendaciones relativas al papel de la industria forestal en la solución del conflicto territorial resultan insuficientes y evasivas. Aunque el informe reconoce que una parte significativa de las tierras históricas mapuche se encuentra actualmente en manos de empresas forestales, las medidas propuestas se reducen a la instalación de mesas

⁸⁵ Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, *Informe del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Nueva Zelanda*, E/CN.4/2006/78/Add.3, 13 de marzo de 2006, párr. 27 (traducción del autor).

de diálogo y a la promoción de acuerdos voluntarios, sin contemplar obligaciones jurídicas concretas ni mecanismos efectivos de restitución. La CPE evita atribuir responsabilidades históricas a la expansión de los monocultivos forestales en territorios indígenas y omite considerar alternativas como la desinversión, la reforestación o la transferencia de predios, discutidas en otros espacios, como respuestas a la expropiación histórica. Esta omisión reproduce una lógica de impunidad y mantiene intactas las condiciones estructurales que han alimentado los conflictos en el sur.

Finalmente, las modificaciones propuestas al régimen jurídico de las tierras indígenas –en particular, la ampliación a 25 años de los contratos de arriendo, usufructo y mediería– constituyen una seria amenaza para los derechos territoriales del pueblo mapuche.⁸⁶ Diversas organizaciones han denunciado que esta reforma implica una incorporación encubierta de las tierras indígenas al mercado, debilitando uno de los principales avances logrados en la década de 1990 con la aprobación de la Ley 19.253: el estatuto de protección consagrado en su artículo 13. No es casual que este tipo de iniciativas evoquen recuerdos de la dictadura, cuando la prohibición de venta coexistía con arriendos de hasta 99 años, lo que en la práctica derivó en la pérdida del control comunitario sobre amplias extensiones de territorio por valores muy inferiores a los del mercado. En esa línea, durante el proceso de consulta indígena convocado por el Gobierno para definir el nuevo sistema de tierras, este punto concentró las principales objeciones de comunidades y organizaciones mapuche, que lo leen como un retroceso y un incentivo a la mercantilización del territorio. Presentar la liberalización de contratos como respuesta a la supuesta “subutilización” de las tierras ignora la raíz estructural del problema: el Estado ha condicionado históricamente el acceso a políticas públicas, programas productivos y fondos de desarrollo a la subdivisión de la tierra y la formalización de títulos individuales. Esta exigencia contradice el carácter colectivo del derecho a la tierra, fragmenta el territorio y debilita la base material de la autonomía indígena.

En suma, aunque la CPE reconoce la magnitud del problema territorial y propone una arquitectura institucional novedosa para destrabar uno de sus principales nudos críticos (la demora en el procesamiento de las solicitudes de reivindicación), su modelo de reparación perpetúa la lógica

⁸⁶ En este sentido, ver: El Mostrador.cl: “Piñera sale en defensa de la consulta indígena pese a incidentes y llamados a bajarla”, 28 de mayo de 2019. Biobiochile.cl: “Consejera nacional mapuche ante la Conadi califica consulta indígena como una ‘invasión moderna’”, 16 de agosto de 2025.

de subordinación de los pueblos indígenas al marco jurídico estatal, mantiene las restricciones del mercado como barrera estructural y omite las condiciones históricas, políticas y económicas que han generado el despojo. En lugar de avanzar hacia una solución duradera y legítima que transforme las relaciones interculturales en las regiones afectadas, el diseño propuesto corre el riesgo de consolidar un modelo de gestión tecnocrática de la deuda histórica del Estado con el pueblo mapuche.

3.6. Desarrollo territorial

Finalmente, la CPE identifica, de manera acertada, que el rezago económico y la desigualdad estructural son factores clave en el conflicto que afecta a las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. En los diálogos desarrollados por la Comisión, se evidenció con claridad la demanda por un desarrollo territorial más justo, sustentable y culturalmente pertinente, que asegure beneficios equitativos para las comunidades locales, en especial las mapuche. Sin embargo, las recomendaciones 18, 19 y 20, si bien recogen diversas propuestas vinculadas al fortalecimiento de infraestructura, apoyo productivo, subsidios y acceso al financiamiento, revelan serias debilidades cuando se contrastan con los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas.

En efecto, aunque algunas medidas apuntan al acompañamiento técnico de comunidades mapuche en procesos de reparación territorial – como el diseño de planes de negocio, apoyo a la habilitación de predios y mecanismos de participación en ciclos productivos–, buena parte de las propuestas están orientadas al fomento del desarrollo económico regional general, con énfasis en sectores como la agroindustria, el turismo y las plantaciones forestales, sin un enfoque diferenciado que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente sus prioridades de desarrollo. Esta orientación resulta en especial preocupante, considerando que, incluso, se sugiere el otorgamiento de subsidios para plantaciones forestales con especies exóticas, justo uno de los pilares del modelo de desarrollo que ha sido históricamente conflictivo con el pueblo mapuche y que ha generado amplios procesos de resistencia territorial.

Más aún, la recomendación omite por completo los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional frente a proyectos de inversión que puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales. No se hace mención al derecho a la consulta previa, libre e informada con miras al consentimiento, ni al derecho a participar en los beneficios derivados de tales proyectos o a recibir compensaciones adecuadas por los

impactos generados. Estos principios están consagrados en instrumentos fundamentales como el Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Su exclusión resulta especialmente preocupante, considerando no solo que la CPE tuvo acceso a experiencias internacionales –como las de Canadá y Nueva Zelandia– donde estos principios han sido claves para redefinir las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, sino también que la propia CVHNTPI recomendó expresamente asegurar la participación indígena en los beneficios generados por actividades productivas en sus territorios.⁸⁷ La omisión de estos estándares representa una oportunidad perdida para avanzar hacia un modelo de desarrollo fundado en la justicia territorial, el respeto de los derechos colectivos y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

En síntesis, el enfoque de desarrollo propuesto por la CPE reproduce una lógica de inserción del mundo mapuche en el modelo económico dominante –a través de asociatividad con privados y atracción de inversiones exógenas–, sin cuestionar críticamente sus efectos históricos en el conflicto ni abrir espacios efectivos para el ejercicio de la autodeterminación. Al no vincular el desarrollo territorial con los derechos humanos de los pueblos indígenas, las recomendaciones en esta materia arriesgan profundizar las tensiones que el propio mandato de la CPE buscaba resolver.

CONCLUSIONES

El trabajo de la CPE representa un esfuerzo institucional relevante por abordar la dimensión histórica, estructural y territorial del conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche. No obstante, al analizar sus resultados a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, se evidencian limitaciones significativas en su diseño, metodología y propuestas.

La composición de la Comisión –dominada por criterios político-partidarios, sin considerar representantes indígenas elegidos por sus propias organizaciones– debilitó su legitimidad y la posibilidad de que se erija como un espacio de diálogo intercultural. A ello se suma la ausencia de una consulta indígena previa al cierre del proceso y su realización *ex post* bajo un reglamento ampliamente cuestionado, lo que socava la validez participativa del mecanismo.

⁸⁷ Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, op. cit., pp. 541-546.

Aunque la CPE reconoce la necesidad de justicia y reconocimiento, sus recomendaciones se mantienen dentro de un enfoque estatal monocultural, sin asumir compromisos claros con derechos fundamentales como la libre determinación o la autonomía territorial. Las propuestas en materia de representación política y participación indígena resultan ambiguas o regresivas frente a estándares ya reconocidos e implementados en procesos anteriores.

El enfoque de reparación adoptado desconoce las violencias estructurales ejercidas por el Estado y se construye sobre una narrativa reduccionista de “violencia rural”, sin distinguir las diversas dinámicas que la conforman, lo que impide una comprensión integral del conflicto. Asimismo, la reforma del sistema de tierras propuesta por la Comisión, reproduce la lógica mercantil y supedita la reparación al reconocimiento estatal de títulos de propiedad, excluyendo a aquellas comunidades que fundamentan sus derechos en la ocupación tradicional de sus territorios.

La creación de un Tribunal Arbitral como órgano administrativo, cuyas decisiones serían inapelables, vulnera tanto las garantías constitucionales como los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia. Asimismo, las formas de compensación propuestas carecen de salvaguardas adecuadas, lo que podría desnaturalizar su carácter reparador. Por último, el modelo de desarrollo sugerido refuerza esquemas definidos desde fuera del mundo mapuche, sin cuestionar el impacto que han tenido históricamente industrias como la forestal en el conflicto, ni reconocer el derecho del pueblo mapuche a establecer sus propias prioridades de desarrollo.

En suma, si bien la CPE aporta al diagnóstico y visibilización del conflicto, su propuesta no configura una respuesta transformadora ni plenamente coherente con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Avanzar hacia una paz duradera exige superar enfoques tecnocráticos y reconocer, de forma efectiva, la autodeterminación, la participación efectiva y la reparación integral del pueblo mapuche.

RECOMENDACIONES

1. Garantizar que todas las medidas legislativas o administrativas derivadas de la Comisión se implementen mediante procesos de consulta previa y participación sustantiva de los pueblos indígenas directamente afectados, en todas sus etapas –formulación, aplicación y evaluación–, con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

2. Garantizar un sistema integral de reparación territorial y de víctimas de violencia en el Wallmapu, que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a la restitución y reparación de sus tierras, territorios y recursos, conforme a sus leyes, costumbres y sistemas de tenencia, y que incluya medidas de verdad, justicia, compensación y garantías de no repetición para todas las personas afectadas —mapuche y no mapuche— por la violencia y la represión estatal. Este sistema debe privilegiar la restitución por sobre la compensación monetaria, asegurar la participación y fiscalización indígena, respetar el consentimiento libre, previo e informado, e incorporar enfoques diferenciados para mujeres, niños, niñas y adolescentes, bajo la administración de un órgano autónomo con financiamiento suficiente y conforme a los estándares interamericanos de reparación integral.
3. Garantizar que el diseño del Tribunal Arbitral propuesto asegure, de implementarse, el acceso a control judicial efectivo. Toda instancia administrativa que resuelva sobre derechos fundamentales, como la restitución territorial, debe someterse al principio de tutela judicial efectiva.
4. Revisar las propuestas de liberalización del régimen jurídico de tierras indígenas. Cualquier reforma en esta materia debe garantizar el resguardo del vínculo territorial, prevenir la enajenación encubierta y proteger el carácter colectivo de la propiedad indígena. No deben promoverse mecanismos contractuales que, bajo condiciones de desigualdad estructural, expongan a las comunidades a procesos de captura, subordinación o fragmentación del territorio.
5. Incorporar el derecho al desarrollo propio como eje central de las políticas públicas en los territorios indígenas. Las medidas de desarrollo deben ser culturalmente pertinentes y construidas en conjunto con las comunidades, respetando sus prioridades, formas de vida, proyectos colectivos.