

Los conflictos del desarrollo en territorios y maritorios indígenas rurales

The conflicts of development in rural indigenous territories and maritories

Barrena, J.^{a,b,c,d*}, Hernando M.^{b,d}

^a Universidad de Aysén, Coyhaique, Chile.

^b Universidad de Wageningen, Wageningen, Países Bajos.

^c Centro de Investigación Dinámica de Ecosistemas Marinos de Altas Latitudes, Punta Arenas, Chile.

^d Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 28.07.2020

Accepted 16.11.2020

Keywords:

Rural Development

Socioecological conflicts

Indigenous people

Viewpoint,

Agricultural Economics and

Rural Development

*Corresponding author:

Jose Barrena

E-mail address:

jose.barrena@uaysen.cl

Palabras clave: Desarrollo rural, conflictos socioambientales, pueblos indígenas.

POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

El 5 de mayo de 2020 fue promulgada la primera Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) en Chile. Incorporando un Enfoque Territorial (Schejtman y Berdegú, 2004) y elementos de la Nueva Ruralidad (Giaracca, 2001), la PNDR postula que el desarrollo rural no depende exclusivamente de las actividades silvoagropecuarias y que Chile debe transitar hacia “un paradigma rural moderno que oriente las políticas públicas a incentivar a los territorios rurales a movilizar sus bienes y recursos” (Ministerio del Interior, 2020:2). Bajo este paradigma, se propone incrementar la competitividad de las áreas rurales a través de la valorización de los bienes locales y la explotación de los recursos no utilizados (OCDE, 2014).

A comienzos de junio de 2020 se desarrolló vía telemática el seminario titulado ‘Desarrollo Rural post crisis Covid-19’, organizado por la Fundación Huella

Local, en el que participaron representantes de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y la Pontificia Universidad Católica de Chile¹. En esta instancia, se advirtió que la PNDR no hacía referencia alguna a los múltiples conflictos socioambientales que tienen lugar en distintos espacios rurales del país². Consideramos que la omisión de estos conflictos en la PNDR es relevante y debe ser analizada, dado que las disputas por el espacio rural y sus recursos es un fenómeno central para entender la existencia de distintas formas y aproximaciones al desarrollo.

En este Punto de Vista, presentamos dos conflictos socioambientales que tienen lugar en territorios y maritorios indígenas de las zonas centro-sur y austral de Chile. Estos conflictos son gatillados por proyectos relacionados con la generación de energías renovables no convencionales y la expansión de la industria acuícola, dos actividades que la PNDR identifica como dinamizadoras de la transformación rural y generadoras de nuevos espacios de oportunidades (Ministerio del Interior, 2020:7). Alternativamente, nuestro interés es mostrar que los proyectos energéticos y acuícolas impulsados por el Estado y empresas nacionales e internacionales en el marco de la expansión del neoliberalismo, generan conflictos por el acceso, uso y control de espacios y recursos. Consideramos que lo que subyace a estos conflictos, es el intento por parte de la alianza Estado-empresa (ver Lins Ribeiro, 2007) de imponer una visión hegemónica de desarrollo por sobre otras alternativas levantadas por comunidades indígenas y grupos locales, por lo que denominamos a estas disputas como conflictos del desarrollo.

¹ Ver seminario en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=QsNmE68H1TA>

² Ver Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile del Instituto Nacional de Derechos Humanos: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

EL AUJE DE LAS MINICENTRALES HIDROELÉCTRICAS EN WALLMAPU³

Desde la segunda mitad del siglo XX, empresas privadas subsidiadas por el Estado han implementado proyectos de inversión que han agudizado el conflicto histórico entre las comunidades mapuche y el Estado chileno (ver Pairicán, 2014). Los impactos socioambientales derivados de la expansión de las industrias forestal e hidroeléctrica han sido objeto de denuncia por parte de diversos movimientos mapuche. No obstante, como señalan Correa y Mella (2010), la respuesta del Estado chileno a la protesta mapuche “se ha caracterizado por el uso y abuso de la violencia ‘legal’, a través de la penalización y castigo” (pág. 235). A pesar de que en 2008 el Estado chileno ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la fecha, los pueblos indígenas siguen sin ser reconocidos en la constitución política. Junto con ello, el Tribunal Constitucional le dio un carácter no vinculante a la Consulta Indígena, principal instrumento de participación establecido en este tratado. Así, las comunidades indígenas están legalmente imposibilitadas de rechazar un proyecto de inversión y el proceso de consulta se remite solo a una negociación que mantiene y profundiza las desigualdades y jerarquías raciales (Aguas y Nahuelpán, 2019).

En 2015, el Ministerio de Energía creó la Unidad de Participación y Consulta Indígena con el objetivo de “resolver los problemas territoriales generados por el desarrollo de proyectos energéticos [e] incorporar la mirada indígena” (Zulueta, 2018). No obstante, durante la implementación del Plan 100 Minihidros⁴ para Chile (2014–2018), orientado a resolver los ‘cuellos de botella’ administrativos que entorpecían la aprobación de minicentrales hidroeléctricas en Wallmapu, comunidades mapuche de las regiones de La Araucanía y Los Ríos denunciaron no haber sido informadas ni consultadas sobre los alcances de este plan⁵.

Particularmente, los proyectos de minicentrales hidroeléctricas con capacidad instalada igual o inferior a 3 MW —considerados de bajo impacto en la legislación— no están obligados a someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y en consecuencia no requieren de procesos de participación ciudadana o consulta indígena. Comunidades mapuche han denunciado que en la tramitación de estos proyec-

tos se han producido omisiones e irregularidades. Por ejemplo, en el caso de la Minicentral Tranquil (2.9 MW) la empresa omitió en su carta de pertinencia la existencia de una comunidad indígena, la cual denuncia la usurpación de 8 ha, el daño irreparable de un cementerio, pérdida de bosque nativo, y la alteración de varios cursos de agua. Además, desde la llegada de la empresa se ha producido una división en la localidad de Tránguil entre quienes apoyan y rechazan el proyecto. Un hecho particularmente grave asociado a este proceso de fragmentación social es la muerte en extrañas circunstancias de Macarena Valdés, esposa del werkén de la Comunidad Newen de Tránguil, quien junto a su familia habían sido amenazados por vecinos y trabajadores de la empresa apenas dos días antes de la muerte de Macarena (Rojas y Hernando, 2019).

La defensa territorial contra el avance de las minicentrales en territorio Mapuche no solo surge como oposición a las políticas de desarrollo del Estado, sino que fundamentalmente para resguardar proyectos de economía territorial basados en la asociatividad y el rescate de saberes y oficios tradicionales. La conformación de la Red de Economías Territoriales de Wallmapu, por ejemplo, ha surgido para garantizar el acceso a mercados y ferias locales a grupos que trabajan en la producción agrícola, la artesanía y la recolección sustentable. Otras iniciativas, como la Cooperativa Trawun en la comuna de Panguipulli, surge del trabajo comunitario orientado a desarrollar un turismo inclusivo, sustentable y con identidad cultural. Tomando en consideración estas iniciativas locales, la construcción de minicentrales, líneas de alta tensión, y otra infraestructura energética, representan una amenaza al desarrollo local, fuertemente basado en el turismo de base comunitaria, y respaldado por otras políticas estatales como la creación de Zonas de Interés Turístico de la cual Panguipulli es parte (Figura 1).

LA EXPANSIÓN DE LA SALMONICULTURA EN EL MARITORIO⁶ KAWÉSQAR

La salmonicultura se ha expandido considerablemente en la Región de Magallanes en la última década (Marín *et al.*, 2019). Esta expansión ocurre luego de decretarse una moratoria para el establecimiento de nuevas concesiones acuícolas en las regiones de Los Lagos y Aysén, donde la industria ha generado serios impactos socioambientales (Román *et al.*, 2015; Saavedra *et al.*, 2016). El avance de la salmonicultura en Magallanes ha significado el establecimiento de Áreas Apropriadas para el desarrollo de la Acuicultura (AAA) en el marito-

³ Wallmapu es el territorio histórico mapuche, que se extiende entre los océanos Atlántico y Pacífico al sur de Chile y Argentina. Al oeste de los Andes, en parte de lo que hoy es Chile, el límite norte de este territorio es el río Biobío, y su límite sur aproximado es Chiloé insular y continental (Aigo *et al.*, 2020).

⁴ De acuerdo a la legislación chilena las mini centrales hidroeléctricas son aquellas que tienen una capacidad instalada inferior a 20 MW y son consideradas como energía renovable no convencional.

⁵ Para más información ver: (<https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=14591>) (Visitado el 20 de octubre de 2020).

⁶ Se utiliza el concepto de maritorio en vez de territorio por dos razones. Primero, para reflejar la perspectiva que tiene un actor social desde y en el mar. Segundo, para informar sobre prácticas sociales que ocurren en un contexto donde lo terrestre y marino es considerado transicional y no disruptivo (ver Álvarez *et al.*, 2019).

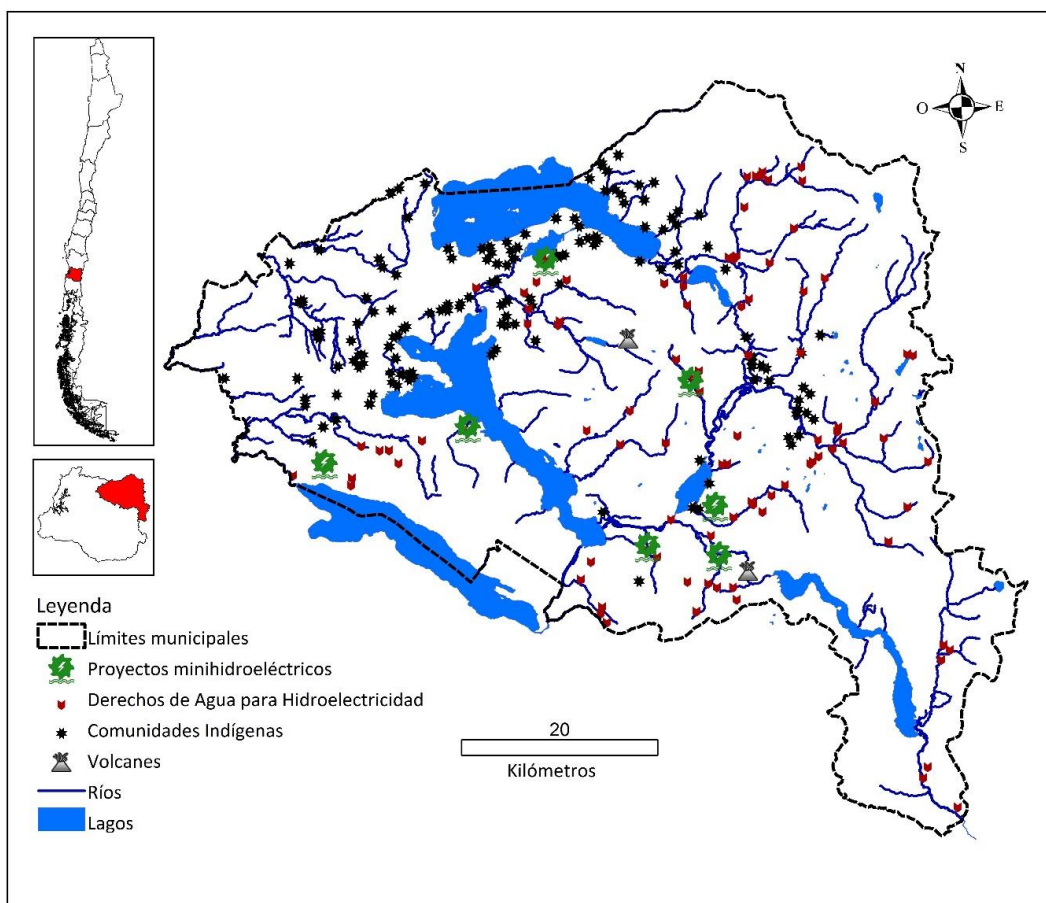


Figura 1. Proyectos minihidroeléctricos y comunidades Mapuche en la comuna de Panguipulli Región de Los Ríos.

Figure 1. Small hydropower projects and Mapuche communities in Panguipulli County Los Ríos Region.

rio Kawésqar. La colonización de los mares australes de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, condujo a la sedentarización de los grupos familiares Kawésqar, transformando a los ‘nómades del mar’⁷ en refugiados en su propio territorio (Harambour y Barrena, 2019). Posteriormente, el maritorio Kawésqar fue reclamado por el Estado de Chile para la creación de extensas áreas protegidas (ver Barrena *et al.*, 2019).

La Ley General de Pesca y Acuicultura (N° 18.892) prohíbe expresamente el desarrollo de la acuicultura dentro de parques nacionales, pero deja abierta la posibilidad de desarrollar actividades acuícolas dentro de categorías de conservación menos restrictivas, como reservas nacionales o forestales. Pese a ello, el Gobierno Regional de Magallanes propuso el establecimiento de varias AAA dentro del perímetro del Parque Nacional Bernardo O’Higgins. Esta propuesta fue rechazada por la Comunidad Kawésqar de Puerto

Edén, quienes con el apoyo de la Fundación CEQUA y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), lograron la relocalización de estas áreas mediante un pronunciamiento de la Contraloría General de la República (ver Guerra, 2015; Aravena *et al.*, 2018). Sin embargo, la relocalización de las AAA generó nuevos conflictos con algunas comunidades Kawésqar de las ciudades de Puerto Natales y Punta Arenas, agrupadas en las Comunidades Kawésqar por la Defensa del Mar, quienes reclaman como parte de su territorio y maritorio ancestral aquellos espacios ubicados dentro de la antigua Reserva Forestal Alacalufes.

El acuerdo entre el Estado y las fundaciones vinculadas al ecologista Douglas Tompkins para la creación de la Red de Parques de la Patagonia⁸, consideró la recalificación de la Reserva Forestal Alacalufes como parque nacional. Todas las comunidades Kawésqar que participaron en el proceso de Consulta Indígena,

⁷ Esta fue la expresión utilizada por el antropólogo francés Joseph Empeaire para referirse a los Kawésqar, quien vivió en la comunidad Kawésqar de la isla Wellington por cerca de 22 meses entre 1946 y 1948 (Empeaire, 2002 [1958]).

⁸ La creación de la Red de Parques de la Patagonia incluyó la donación de 407.625 ha privadas y 949.368 ha de origen fiscal para ser incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

acordaron que este cambio de categoría incluyera tanto los espacios terrestres y marinos de la antigua reserva forestal, así como en llamar ‘Kawésqar’ al nuevo parque nacional. Sin embargo, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad determinó previamente que los límites del nuevo parque nacional se circunscribirían estrictamente a la porción terrestre del área. Esta decisión arbitraria, derivó en que finalmente se creara el Parque Nacional Kawésqar en el espacio terrestre y la Reserva Nacional Kawésqar en los espacios marinos de la antigua Reserva Forestal Alacalufes. Esta diferencia entre el tipo de protección otorgada a la tierra y al mar — evidentemente orientada a permitir la expansión de la industria acuícola— fue fuertemente cuestionada por las Comunidades Kawésqar por la Defensa del Mar, quienes acusaron al Estado de estar cometiendo un etnocidio contra el pueblo Kawésqar⁹. Además, a través del decreto de creación del Parque y la Reserva Nacional Kawésqar, el Estado estableció que las comunidades Kawésqar solo participen en la coadministración del parque nacional en tierra y no

de la reserva nacional en el mar (Ministerio de Bienes Nacionales, 2019). Más allá de las intenciones de favorecer la expansión de la industria acuícola, la decisión de negar derechos sobre el espacio marino a un pueblo nómada del mar, refleja la racionalidad sedentaria del Estado, la que se manifiesta en el establecimiento de una división arbitraria entre la tierra y el mar, la cual desconoce la lógica transicional con que históricamente el pueblo Kawésqar ha concebido a los espacios marinos y terrestres (Maximano, 2017).

Ante este escenario, las Comunidades Kawésqar por la Defensa del Mar han utilizado la estrategia de solicitar Espacios Costeros Marinos Protegidos para Pueblos Originarios (ECMPO) en las aguas de la Reserva Nacional Kawésqar con el fin de proteger esos espacios del avance de la salmonicultura y reivindicar los usos consuetudinarios asociados a la pesca y navegación Kawésqar. Esto ha generado una superposición de usos, lo cual refleja la disputa entre el Estado, las empresas acuícolas y algunas comunidades indígenas por el acceso y uso de los espacios marinos (Figura 2).

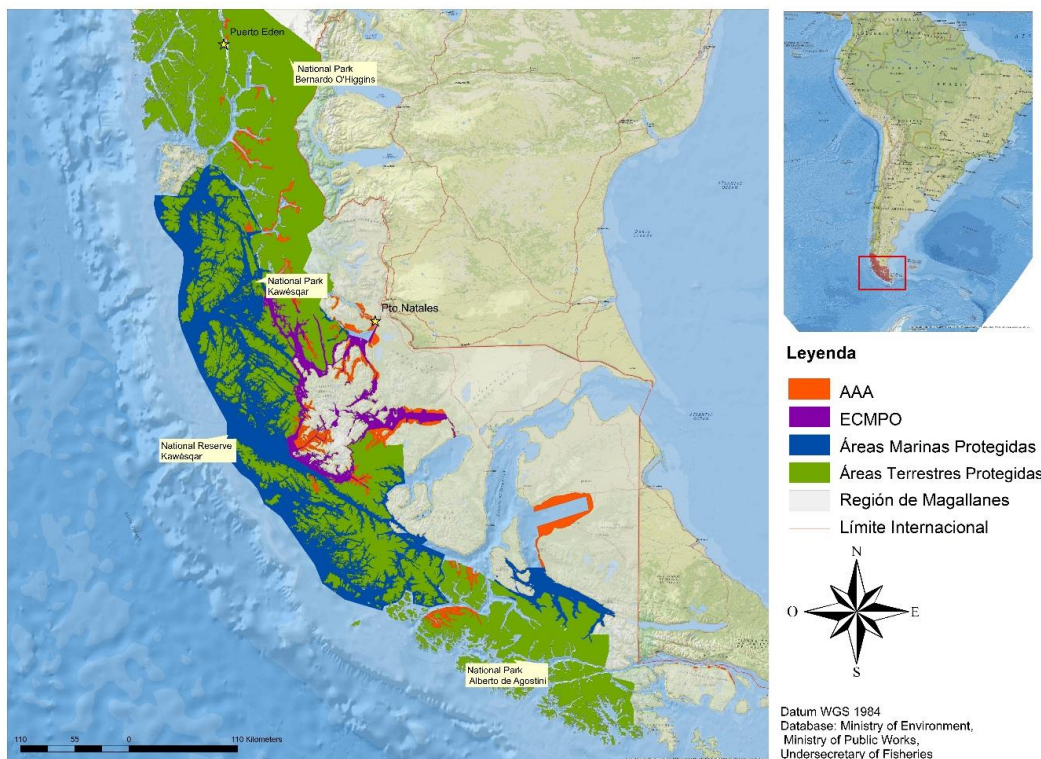


Figura 2. Áreas protegidas, Áreas Apropriadas para el Desarrollo de la Acuicultura (AAA) y Espacios Costeros Marinos para Pueblos Indígenas (ECMPO) en la Región de Magallanes.

Figure 2. Protected areas, Appropriate Areas for the exercise of Aquaculture (AAA) and Marine Coastal Spaces for Indigenous Peoples (ECMPO) in the Magallanes Region.

⁹ Para más información ver: (<https://laprensaaustral.cl/cronica/comunidad-kawesqar-a-bachelet-al-quitarnos-el-mar-estan-matando-a-nuestro-pueblo-originario/>) (Visitado el 21 de octubre de 2020).

COMENTARIOS FINALES

Los casos presentados permiten debatir la idea de que ciertos sectores económicos — en particular los sectores de energías renovables no convencionales y la acuicultura — generan oportunidades de desarrollo en los espacios rurales, tal y como se plantea en la PNDR. Por el contrario, lo que demuestran estos casos es que la política estatal y particularmente las políticas de desarrollo en espacios rurales han perpetuado la desposesión de los pueblos indígenas, impidiéndoles disponer de, y decidir sobre el acceso y uso de sus espacios y recursos.

Más allá de las disputas entre comunidades indígenas y el Estado, los conflictos del desarrollo también informan sobre dos elementos que consideramos importante relevar. Primero, dan cuenta de profundas contradicciones entre las políticas impulsadas por el Estado. Mientras en el caso del territorio Mapuche estas contradicciones se observan en la incompatibilidad de promover, por una parte, la inclusión de la ‘mirada indígena’ en la política energética y, por otra parte, excluir a las comunidades indígenas de procesos de participación o consulta en proyectos que las afectan. En el caso del maritorio Kawésqar, estas contradicciones se observan en la incompatibilidad de pretender transformar a la Región de Magallanes en un espacio de conservación de la naturaleza y, por otro lado, de impulsar la expansión de una industria que ha generado significativos impactos socioambientales, como la salmonicultura. Segundo, la resistencia local e indígena frente a los proyectos estatales de desarrollo, no constituye una postura homogénea y monolítica. Por el contrario, existen diversas posiciones por parte de comunidades indígenas y grupos locales, lo que puede generar o acrecentar procesos de fragmentación social al interior de las localidades rurales, como mostramos en el caso de Tránguil.

Consideramos fundamental que en su implementación la PNDR reconozca la existencia de estos y otros aspectos de los conflictos del desarrollo, ya que, de lo contrario, se corre el serio riesgo de que la PNDR profundice la desposesión experimentada por comunidades indígenas y otros grupos, imponiendo una visión hegemónica y restringiendo alternativas de desarrollo gestionadas localmente.

REFERENCIAS

- Aigo, J.C., Skewes, J.C., Bañales, C., Riquelme, W., Morales, S., Ibarra, M.I., Guerra, D., 2020. Waterscapes in Wallmapu: Lessons from Mapuche perspectives. *Geographical Review* 00 (00), 1–19. <http://doi.org/10.1080/00167428.2020.1800410>
- Aguas, J., Nahuelpan, H., 2019. Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigen-
tes Mapuche Williche. *Cultura-hombre-sociedad* 29 (1), 108–130. <http://dx.doi.org/10.7770/0719-2789.2018.cuhso.04.a01>
- Álvarez, R., Ther-Ríos, F., Skewes, J.C., Hidalgo, C., 2019. Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 36, 115–126. <http://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2019.n36-06>
- Aravena, J.C., Vela-Ruiz, G., Torres, J., Huenucoy, C., Tonko, J.C., 2018. Parque Nacional Bernardo O’Higgins/ territorio Kawésqar Wæs: Conservación y gestión en un territorio ancestral. *Magallania* 46 (1), 49–63. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442018000100049>
- Barrena, J., Lamers, M., Bush, S., Blanco, G., 2019. Governing nature-based tourism mobility in National Park Torres del Paine, Chilean Southern Patagonia. *Mobilities* 14 (6), 745–761. <http://doi.org/10.1080/17450101.2019.1614335>
- Correa, M., Mella, E., 2010. Las razones del “illkun”/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco. Lom Ediciones y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Santiago, Chile.
- Emperaire, J., 2002 [1958]. Los nómades del mar. LOM, Santiago, Chile.
- Giarracca, N., 2001. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Guerra, F., 2015. ¿Se puede intervenir en las áreas silvestres protegidas del Estado? Una aproximación al contexto chileno a partir del dictamen N° 38.429 de la Contraloría General de la República. *Justicia Ambiental* 7, 189–201.
- Harambour, A., Barrena, J., 2019. Barbarie o justicia en la Patagonia occidental: las violencias coloniales en el caso del pueblo kawésqar, finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. *Historia Crítica* 71, 25–48. <https://doi.org/10.7440/histcrit71.2019.02>
- Lins Ribeiro, G., 2007. Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. *Tabula Rasa* 6, 173–193.
- Marín, S., Vergara, X., Bozzeda, F., Campos, G., Blanco, G., 2019. Las disputas sobre el maritorio austral y la revitalización de las identidades canoeras, en: Nahuelhual, L., Gómez, I., Campos, G., Saavedra, G. (Eds.), *La región de Magallanes y Antártica Chilena frente al cambio global. Reporte regional Centro de Investigación: Dinámica de Ecosistemas Marinos de Altas Latitudes de la Universidad Austral de Chile*. Valdivia, Chile. <https://www.centroideal.cl/wp-content/uploads/2019/12/Reporte-IDEAL-CHILE-boceto-2911-web.pdf>
- Maximano, A., 2017. From virtual survey to real prospection: Kawésqar mobility in the Fuego-Patagonia seascape across terrestrial passages. *Quaternary International* 435, 114–127. <http://dx.doi.org/10.1016/j.quaint.2015.10.078>
- Ministerio de Bienes Nacionales, 2019. Decreto N°6: Desafecta Reserva Forestal “Alcalufes”. Créase el Parque Nacional “Kawésqar” y la Reserva Nacional “Kawésqar”, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.
- Ministerio del Interior, 2020. Decreto N°19: Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1144878>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

- nómicos (OCDE), 2014. Rural Policy Reviews, Chile 2014. Publicación de la OCDE. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-en>
- Pairicán, F., 2014. Mallon. La rebelión del movimiento mapuche (1990–2013). Pehuén, Santiago, Chile.
- Rojas, F., Hernando, M., 2019. La tecnocracia ambiental de la despolitización: El asesinato de Macarena Valdés y la lucha de la Comunidad Newen de Tránguil en Wallmapu, Chile. *LASA Forum* 50 (4), 41–45.
- Román, A., Barton, J., Bustos, B., Salazar, A., 2015. Revolución salmonera: paradojas y transformaciones territoriales en Chiloé. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago, Chile.
- Saavedra, G., Mardones, K., Torres, M.P., 2016. La esquizofrenia del desarrollo: Un análisis semántico-discursivo de las relaciones entre salmonicultura y pesca artesanal en el sur-austral de Chile. *Cultura-Hombre-Sociedad* 26 (2), 71–105. <http://dx.doi.org/10.7770/CUHSO-V26N2-ART1075>
- Schejtman A., Berdegú, J., 2004. Desarrollo territorial rural. Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArdumen.pdf
- Zulueta, J., 2018. Integración de los pueblos indígenas en la política energética. En *Revolución Energética en Chile* (Pacheco Ed.). Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.