

2

CONTEXTOS COMPLEJOS, ACTORES LOCALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DEL AEROPUERTO DE TEMUCO EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, CHILE

COMPLEX CONTEXTS, LOCAL ACTORS AND PUBLIC POLICY. THE CASE OF TEMUCO AIRPORT IN THE REGION OF LA ARAUCANIA, CHILE

José Hernández Bonivento¹
Francisco Maturana Miranda²
Recibido: 13/04/2015
Aceptado: 25/05/2015

RESUMEN

El denominado “conflicto mapuche” es una realidad transversal en varias comunas de la Región de La Araucanía haciendo de éste un problema complejo de múltiples dimensiones. Por lo mismo, los mecanismos de interacción y deliberación entre los actores involucrados cobran una vital importancia para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas. El presente artículo explora, de manera descriptiva y analítica, el caso de la construcción del aeropuerto de Temuco, capital regional de La Araucanía, señalando cómo la falta de una estrategia de comunicación y deliberación entre los diversos actores implicados se traduce en un escenario de reivindicación política que afecta de manera directa la implementación de políticas locales de infraestructura, en un escenario de por sí complejo y conflictivo.

PALABRAS CLAVES

Políticas públicas, Región de La Araucanía, Deliberación ciudadana, Pueblo Mapuche.

1. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile.
Correo electrónico: jhernandez@ichem.cl.

2. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile.
Correo electrónico: fmaturana@ichem.cl.

ABSTRACT

The “Mapuche conflict” it is a fundamental problem for most municipalities of the Araucanía region, in the south of Chile. Most of the complexities of this social conflict relies on the inadequate communication between stakeholders, ending in disruptive political agenda rather than in a technical issue. This article explores one specific case, the Temuco airport project, to describe and analyze how the lack of communication between stakeholders can become a major problem in an already complex situation, pointing out the importance of deliberation mechanism in the whole cycle of public policy.

KEY WORDS

Public policies, Araucanía, Citizen Deliberation, Mapuche people.

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades contemporáneas se han convertido en espacios de encuentro de diversos actores sociales que, de manera cambiante en el tiempo, establecen relaciones cada vez más complejas y relevantes para la vida social de nuestras comunidades. Esta triple característica de diversidad, dinamismo y complejidad implicaría la necesidad de establecer mecanismos de gobierno y, por consiguiente, de políticas públicas, que permita hacer frente a la complejidad en un escenario de interacción y diálogo constante (Kooiman, 2003). Por su lado, los gobiernos locales se han constituido a su vez en escenarios dinámicos donde la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales (público, privado y social) se encuentran tanto para la cooperación como para la competencia, existiendo circunstancias donde el choque entre unos y otros termina generando situaciones problemáticas en las distintas escalas de interacción y gobierno (Veltz, 2005; Vallejos, 2005). Entre estos escenarios cargados de complejidad se encuentran los temas medioambientales, el uso del territorio y las políticas hacia poblaciones originarias, considerados todos ellos como “*wicked problems*” (problemas malditos o retorcidos) por excelencia, dado que existen resistencias inherentes desde el mismo planteamiento del problema y, en consecuencia, a cualquier tipo de solución simple, técnica y/o consensuada (Head, 2008).

Entonces, cuando se trata de temas que suelen tener niveles de alta complejidad, muchos de los conflictos que en lógicas tradicionales se verían como cuestiones de carácter técnico terminan complejizándose dada su problemática esencialmente política, lo cual redundaría en el diseño e implementación de políticas públicas en el territorio. Por lo mismo, ante estas situaciones de alta complejidad social, la interacción y la deliberación política empiezan a

ser puntos fundamentales para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas en las distintas escalas de gobierno (Fisher y Forester, 1993; Brugué et. Al, 2015).

La finalidad del presente artículo es exponer la problemática que involucra el diseño e implementación de políticas públicas en contextos locales de alta complejidad y cómo la estructura deliberativa entre los actores implicados, entendiendo esto como los mecanismos de comunicación entre todos los involucrados, puede influir en todo el proceso de implementación de políticas públicas. Para ello se plantea el caso de estudio del conflicto generado por la instalación del aeropuerto de Temuco en la región de La Araucanía en territorios colindantes a comunidades Mapuche. En una primera parte se analiza al pueblo Mapuche y la historia del largo conflicto que ha desarrollado con el Estado Chileno y las causas de origen, posteriormente se adentra en la descripción y análisis del conflicto de aeropuerto, su historia y los actores que intervinieron en esta situación, para proseguir con una análisis y propuesta del modelo de relación que establecen diferentes actores en los conflictos que afectan a la población Mapuche. Por último, se plantea la necesidad de un acercamiento más orgánico, sobre todo en cuanto a los mecanismos de deliberación entre actores, para evitar caer en simplicidades técnicas ante un problema esencialmente político, buscando con esto un mayor aprendizaje para lidiar con dichos “problemas malditos” de la gestión local.

Desde un punto de vista metodológico, este artículo se construyó con base en la revisión de fuentes secundarias y entrevistas cualitativas a actores clave del Gobierno Regional y de las Seremis de agricultura, medio ambiente, y vivienda y urbanismo, buscando obtener de primera mano sus experiencias con respecto a la temática tratada.

2. EL PUEBLO MAPUCHE. LA HISTORIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONFLICTO PERMANENTE CON EL ESTADO CHILENO.

Los Mapuche son una etnia nativa que históricamente se ha localizado en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, en el sur de Chile. Dadas las dinámicas actuales, a estas regiones históricas se agrega hoy en día la Región Metropolitana, donde se localiza la capital del país y se encuentra una alta presencia Mapuche partiendo de la migración interna del país (Conadi, 2008). Según el censo 2002 la población Mapuche asciende a aproximadamente 605.000 mil habitantes (cerca del 4% del total de pobla-

ción del país) los cuales están distribuidos -principalmente- en las regiones mencionadas (ver la tabla 1 y figura1).

TABLA 1
REPARTICIÓN DE LA POBLACIÓN MAPUCHE EN LAS REGIONES DE MAYOR PRESENCIA.

REGIÓN	POBLACIÓN	% DEL TOTAL POBLACIÓN REGIONAL	% TOTAL POBLACIÓN MAPUCHE NACIONAL
La Araucanía	203.221	23,4%	33,6%
Metropolitana	182.918	3,0%	30,3%
Los Ríos y Los Lagos	100.664	9,4%	16,7%
Biobío	52.918	2,8%	8,8%

FUENTE: INE, 2002.

A lo largo de la conquista española, los Mapuches desarrollaron una férrea resistencia de su territorio, incluso siendo reconocidos por parte de los conquistadores españoles en sus crónicas de Indias. Durante todo este proceso de conquista, en el cual hubo un clima de constantes batallas, a medida que estas últimas iban decayendo los territorios localizados en las regiones del Biobío de Los Ríos y Los Lagos, habían sido ocupados por colonos o “españoles” que no tenían mayor identificación indígena. Sin embargo, el territorio comprendido en la región de La Araucanía se constituía en la zona donde se localizaba la mayoría de la población de esta etnia (Aylwin, 1995). Así, posterior a la independencia de Chile y hacia el año 1866 debido al boom agrícola que vivía en el mundo, más una idea geo política de darle continuidad al territorio desde el Norte al Sur, el Gobierno de Chile dicta una ley que declaró como propiedad fiscal todos los terrenos de la Araucanía que no pudiesen documentarse con una posesión efectiva y que tuvieran una antigüedad con más de un año, todo esto con la finalidad de aumentar la productiva agrícola, ya que los Mapuches que residían en este territorio no realizaban una producción extensiva: *“Los terrenos poseídos por los indígenas se deslindarían y se les otorgaría un título de merced sobre ellos. Las tierras restantes serían vendidas por el Estado en pública subasta en lotes de 500 hectáreas y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros”* (Aylwin, 2002 en Conadi, 2008).

Para lograr este objetivo, el Estado Chileno decidió en ese entonces (hacia el año 1883), iniciar el proceso de “Pacificación de La Araucanía” y validar la ley que había sido dictada en 1866. Este proceso de “pacificación” no tuvo mucha relación con su nombre ya que fueron grandes las matanzas que afectaron a la población indígena y los abusos realizados por parte del Estado Chileno. Algunos terrenos serán otorgados a pobladores Mapuches y otros serán subastados a extranjeros o nacionales.

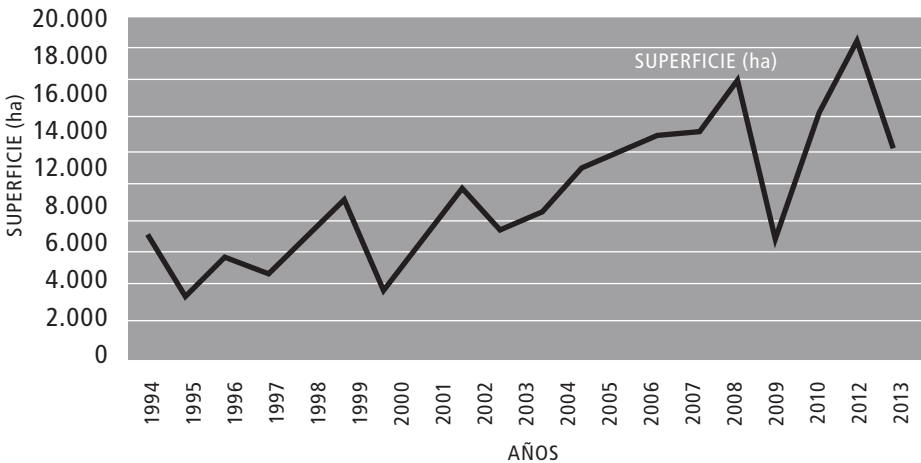
Así, los territorios comprados por nacionales o extranjeros comienzan a desarrollar una fuerte producción de trigo, sustentando por el auge del ferrocarril que hacia 1913 se constituía como una red fluida desde Santiago hacia la ciudad de Puerto Montt (Camus, 1997), esta producción tuvo un directo impacto en la presencia de bosque nativo y en los predios que habían sido asignados a población Mapuche que vieron cada vez más reducidos sus territorios ya sea por vía legal o ilegal (Conadi, 2008).

Con la llegada de los gobiernos de Frei y Allende a fines del año 1960 y comienzos de 1970 se implanta una reforma agraria que impacta positivamente a la propiedad Mapuche, en efecto, sus territorios fueron devueltos a las comunidades. Esta situación no duro mucho, ya que a partir de 1973 una vez establecida la dictadura, los terrenos son devueltos a los dueños anteriores o vendidos a empresas forestales, última característica que queda actualmente de manifiesto en la Región del Biobío y zona norte oeste de la región de La Araucanía (Frêne y Núñez, 2010). Así en 1979 la dictadura, promulga el Decreto Ley 2.568, que buscaba erradicar las comunidades Mapuches y su propiedad común. Esto fue logrado con la Ley de División de Comunidades Indígenas, la cual mediante -un Tribunal Especial de División- realizó una repartición de las tierras a cada jefe de familia al interior de la comunidad y después de transcurridos 10 años, los miembros no podrían efectuar ningún tipo de contrato con sus tierras, arrendar, vender, etc. Así mediante este decreto se buscó desintegrar la estructura de la comunidad social y cultural y base tradicional de la identidad del Pueblo Mapuche (Conadi, 2011).

Por los motivos anteriores y pese a que en los últimos 15 años se ha enfrentado el conflicto en un contexto de compra y transferencia de tierras (ver gráfico 1) por parte del organismo estatal Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) hacia las comunidades Mapuches, las medidas de reivindicación por la parte de éste pueblo se han acrecentado, catalogando como pobres y no suficiente las medidas establecidas por el Estado Chileno. En este sentido, la compra de tierras se han catalogado en gran medida de insuficientes por parte de las comunidades y al observar el gráfico en cuestión, si bien existe un aumento considerable desde el retorno a la democracia, una ruptura en

la tendencia importante, recién es apreciada hacia el año 2009, donde posteriormente (y quizás debido al terremoto sufrido en el país el año 2010) cae drásticamente, para nuevamente presentar un aumento considerable.

GRÁFICO 1 COMPRA DE TIERRAS POR CONADI Y TRANSFERIDAS A COMUNIDADES INDÍGENAS



FUENTE: CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA, 2014.

En este sentido, la compra de tierras no ha tenido el efecto que quizás el Estado esperaba y es la manera que ha focalizado la solución a la problemática, olvidado -posiblemente- que las reivindicaciones van más allá que este tipo de transferencias. No obstante, la señal política y práctica indicada por el Estado desencadenó en cierta medida una correlación entre las mayores demandas del pueblo mapuche, al mismo instante que aumentaba la compra y traspaso de tierras. Lo anterior es de suma importancia, puesto que el concepto de territorio debe comprenderse bajo la lógica de este pueblo y su cosmovisión particular: *“En la visión indígena, la tierra y el territorio son conceptos que se relacionan entre sí. La identidad étnica mapuche tiene sus raíces en la “Ñuke Mapu” o Madre Tierra. La tierra no sólo constituye un objeto y un medio de trabajo sino que también se manifiesta como la expresión simbólica de la etnicidad a través del concepto de “Wall Mapu” o territorio. La idea de territorio en el pensamiento mapuche corresponde a un concepto dinámico en permanente interacción”* (Conadi, 2008: 8). Esta cosmovisión particular y los sucesos que han afectado al pueblo Mapuche por la parte del Estado Chileno a lo largo

de los años, ha posiblemente generado la existencia de un conflicto latente que en ocasiones toma características de armado entre Mapuches y la policía, como por ejemplo el enfrentamiento por la toma de predios o quemas de infraestructura de grandes agricultores o forestales presentes en las zonas cercanas a Ercilla y Victoria, localidades que si sitúan aproximadamente a 90 y a 65 km. respectivamente al norte de Temuco capital de la región de La Araucanía o también otros proyectos como por ejemplo la central hidroeléctrica Ralco que condujo a expropiación y movimiento de tierras, cuestionados por organizaciones no gubernamentales y por las propias comunidades (De la Cuadra, 2001).

Así el concepto de “conflicto Mapuche” ha estado en el debate de la sociedad chilena en los últimos años y comienza a ser objeto de diversos estudios, consolidándose en una temática multi-variable que va más allá de las usurpaciones y reivindicaciones de tierra, traduciéndose en demandas por el reconocimiento inter cultural, la reparación histórica y una mayor autonomía y capacidad de autogobierno, entre algunos otros.

En este orden de ideas, cuestiones como el surgimiento de instalaciones hidroeléctricas, el desarrollo de empresas forestales o, como en el caso que nos compete, la construcción de grandes obras de infraestructura, son elementos que hacen resurgir los comentados sentimientos de reivindicación del pueblo Mapuche, las cuales pueden fundamentarse en seis decisiones históricas y actuales de parte del Estado Chileno (De la Cuadra, 2001):

- a. Deuda histórica de parte del Estado por la expropiación de terrenos sufrida;
- b. Proceso de colonización agrícola;
- c. Empobrecimiento de los Mapuches, asociado al proceso anterior y al modelo económico imperante donde una etnia con otro “ritmo” y cosmovisión debe “subirse” al carro de la economía actual para su bienestar.
- d. Fragmentación y dispersión de las comunidades con el Decreto Ley 2.568 del año 1979.
- e. Pérdida de espacio para manifestaciones culturales y de identidad Mapuche por procesos de aculturación.
- f. Represión llevada por el Estado Chileno que incluso ha llegado

a utilizar la ley antiterrorista y que ha generado el debate en tribunales internacionales.

Dado el contexto social y político de la región, sería esperable que cualquier política proveniente del Estado central tuviera en cuenta todas estas cuestiones antes de su diseño e implementación. Como veremos a continuación, esto no siempre ha sido el caso.

3. LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DE LA CIUDAD DE TEMUCO, UN CASO MÁS DE CONFLICTO EN LA HISTORIA DEL PUEBLO MAPUCHE

Luego de mantener durante años un marco de tensión y de conflicto constante, y luego de un visible abandono del Estado central, en enero de 2006 ingresa al antiguo Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA el proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto cercano a la localidad de Freire (ver figura 1) la cual al año 2002 del total de su población el 43,5% correspondía a habitantes que se declaraba mapuche, además de presentar un capital humano con bajos niveles de enseñanza donde solamente el 3% presenta estudios universitarios, en comparación a la capital regional que bordea el 15% (INE, 2002).

El emplazamiento del aeropuerto en esta comuna se justificó en función de su proximidad a la capital regional, de sus condiciones climáticas, de los aspectos orográficos al presentar terrenos más bien planos, de aspectos técnicos de la pista y las posibilidades para ser ampliado y, finalmente, que no había tierras mapuches involucradas. Por lo anterior, es posible apreciar que el territorio seleccionado obedece más que todo a los aspectos técnicos presentados en la comuna y su vinculación al mayor centro poblado de la región que a sus dinámicas sociales o políticas .

Así, esta obra preveía conectar a la Región de La Araucanía, compuesta por aproximadamente 870.000 habitantes de los cuales al año 2002 un 23,3% se declaró perteneciente a la etnia Mapuche. Además, se convertía en la puerta de entrada aérea, principalmente la ciudad de Temuco, capital regional y

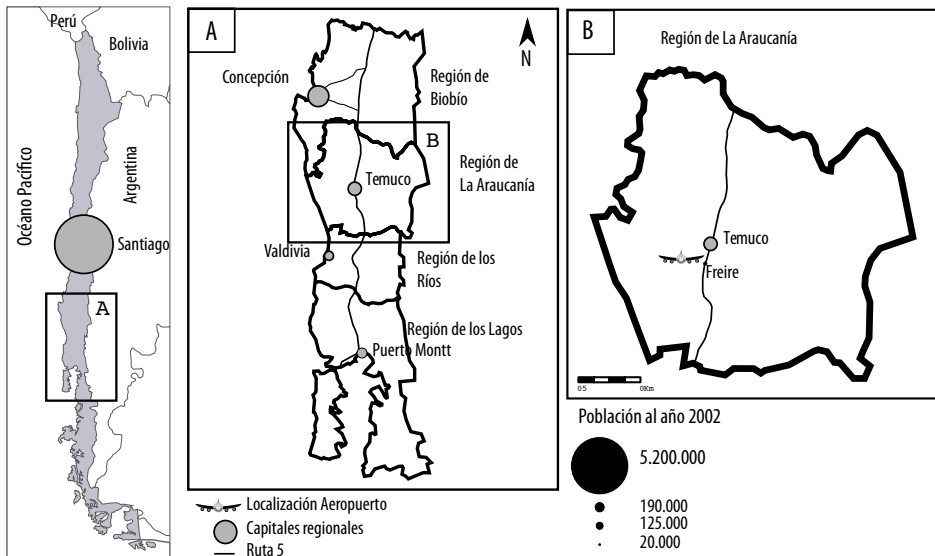
3. Lo anterior según la presentación realizada por la Dirección General de Aeronáutica Civil en: <http://www.concesiones.cl/publicacionesyestudios/seminariosytalleres/Documents/Nuevo%20aeropuerto%20region%20de%20la%20araucania%20emplazamiento%20DGAC.pdf>, consultado el 1 de junio 2015.

centro urbano de alrededor de 270.000 habitantes al año 2002, donde aproximadamente 11% de la población es Mapuche.

El debate de la construcción del aeropuerto tuvo distintas aristas, las que se desarrollaron en escenarios técnicos, políticos y complementados con espacios de participación ciudadana con un fuerte componente etno-cultural, asociado a movilizaciones locales de oposición. Aspecto interesante, al considerar que una de las razones de la elección de esta localización era justamente evitar una confrontación con población indígena.

La fase de construcción y operación del Aeropuerto estaba dirigida por el Ministerio de Obras Públicas, es aprobado ambientalmente por medio de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Tal como ya se indicó, el nuevo aeropuerto se emplazó en la Comuna de Freire, a una distancia aproximadamente 14 km al sur de la ciudad de Temuco y a unos 2 km de Freire (ver figura 1), en terrenos no pertenecientes a comunidades mapuches. El proyecto ocupaba una superficie aproximada de 460 hectáreas y su objetivo era remplazar al aeródromo Maquehue. El nuevo aeropuerto consideró una inversión de US\$ 40 millones de dólares sólo para la construcción, donde la

FIGURA 1
REGIONES DEL SUR DE CHILE Y LOCALIZACIÓN DE
AEROPUERTO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

vida útil es superior a 30 años. La fase de construcción, generaría empleo a 300 personas en un periodo de unos 2 años, mientras que para la fase de operación se estimó en 100 personas, la mayoría de ellas provenientes del viejo aeródromo de Temuco.

El proyecto original estimaba que la construcción se iniciara en el año 2006 y finalizaría el 2009, aunque finalmente fue inaugurado el año 2014. Dentro de este escenario cabe preguntarse ¿qué sucedió para que el proyecto tuviera un retraso de más de 5 años? Y ¿por qué en la actualidad sigue existiendo un conflicto con las comunidades Mapuches aledañas? La respuesta es que pese a que fue calificado positivamente por la autoridad ambiental (Res. COREMA N°252/06), distintos conflictos, que pasaron por varios recursos administrativos y judiciales, obstaculizaron durante años su construcción y puesta en marcha, siendo la defensa de la Asociación de Comunidades Indígenas Ayün Mapu de la Comuna de Freire, que en un principio se oponían al proyecto por los ruidos que podría generar en sus ritos y actividades cotidianas, la mayor de éstas.

Tras la aprobación del proyecto por parte de la autoridad ambiental las comunidades Mapuches presentaron un recurso de reclamación en la Secretaría Ejecutiva de Comisión Nacional del Medio ambiente, con esta medida, se obtuvo fundamentalmente un ajuste de las condiciones de seguimiento del componente ruido, ajustando los datos de la línea de base de ruidos, a la norma respectiva (D.S.146/87), un cambio no significativo ya que este componente ambiental estaba mejor resguardado en la condición original planteada por la autoridad regional.

Luego que en el año 2009 Chile firmara el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes. Según la OIT (2006: 10) *“El referido Convenio es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más actualizados sobre la materia, que ha contribuido a un avance sustancial en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas: como el reconocimiento de su carácter de pueblos, el respeto a sus formas de vida y de su desarrollo económico, el derecho sobre sus tierras y territorios”*.

A partir de este convenio, nuevas trabas surgieron en torno al proyecto, pese a que ambientalmente se encontraba aprobado por la autoridad. Así se desarrolló un conflicto que mantuvo por años su construcción y actividad. Donde los conflictos se pasan a entremezclar, donde las comunidades Mapuches acusan que el Gobierno Chileno vulneró sus derechos fundamentales (Mapuxexpres, 2011), aspectos que irían más allá del conflicto original. Es decir, la problemática no estuvo centrada en la propiedad del territorio,

sino que en otros elementos que no fueron abordados y que en el caso que hubiesen sido previstos, la solución al conflicto pudo haber presentado un desenlace más rápido.

En el fondo se pasó de un escenario de oposición a ciertos aspectos relativos al proyecto a transformarse finalmente en una reivindicación al uso y propiedad del territorio que se consideraba como propio (entendiendo la visión que la tierra les fueron usurpadas) más allá del proyecto puntual. ¿Por qué pasar a esta reivindicación? Como veremos a continuación, la falta de liderazgo regional del proyecto, la diversidad de interlocutores por parte del Estado y las deficiencias en los protocolos de comunicación transformaron un proyecto, que ya de por sí presentaba cierta conflictividad, en una cuestión emblemática del conflicto Mapuche. En este sentido, la construcción del aeropuerto de la Región de La Araucanía estuvo marcada por una dificultad que tuvieron los actores para entregar información adecuada y concretar acuerdos, por encima de las cuestiones técnicas y ambientales del proyecto. La falta de comprensión a la cosmovisión del pueblo Mapuche de parte del Estado central y el rol de organizaciones no Gubernamentales desarrollan una compleja organización en las lógicas de relaciones Estado-Privados y Mapuches.

4. ESTADO, PRIVADO Y POBLACIÓN MAPUCHE. UNA RELACIÓN ORIENTADA A LA COMPLEJIDAD Y CONFLICTO.

A partir de entrevistas realizadas y la revisión y reflexión bibliográfica efectuada, se confeccionó la figura 2. En esta, es posible apreciar la lógica que los distintos actores establecen en las relaciones del conflicto Mapuche y que se podría pensar es expansiva a otras problemáticas que afectan a esta etnia. Los actores identificados son Mapuches y sus interlocutores, ONG, Ministerios, Gobierno, Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Municipalidad de Freire (en este caso), Titular del proyecto (Gobierno en este caso) y el sector privado. Podríamos establecer un conjunto de actores que irán por un beneficio conjunto, dependiendo la naturaleza del proyecto, estos son los Mapuches, sus interlocutores y las ONG, en ocasiones se podría sumar a las Municipalidades. Por otro lado están las instituciones del Estado, en este caso, el Gobierno central (y el rol del Intendente como máxima autoridad que representa al Presidente de la República en la región), los Ministerios por medio de sus secretarías ministeriales en la región y el SEA, perteneciente al creado ministerio del Medio Ambiente, como en ocasiones podríamos anexar

a las Municipalidades. Los actores que presentan proyectos pueden ser de toda índole: privados, Mapuches o como en este proyecto del aeropuerto el Estado. En este caso, al ser este último y el rol que cumple en la sociedad, podría en cierta medida complejizar su actuación frente a determinados conflictos que se desarrollan en el territorio. En efecto, por un lado, desarrolla un rol de garante en las condiciones para el desarrollo de determinadas actividades productivas y económicas, y por otro, vela por los derechos de los diferentes habitantes que componen la nación y al respeto de sus creencias. Por lo tanto el ser juez y parte, dificulta su posición frente al conflicto.

¿Cómo funciona la lógica de estas relaciones presentes en la figura 2? según la propuesta existen un primer tipo de relaciones que podríamos denominar esperadas. Este tipo de relaciones son las que ocurren en cualquier proyecto de índole territorial y que tendrá un impacto en la población que en ocasiones se movilizará para discutir y generar mejoras al proyecto presentado o en ocasiones una oposición radical frente a este. Son posibles de ver con una línea continua en la figura, es decir, un titular (Estado o privado) presenta un proyecto, la relación va efectuada hacia el SEA, mediante el instrumento que evalúa o declara los diversos impactos en el territorio y la participación asociada a dicho proyecto. En el caso para un proyecto con población Mapuche afectada, un escenario sería la no existencia de intermediarios u otros que dificulten la comunicación. La resolución ambiental de ese proyecto, declarara las medidas de mitigación si corresponde, la comunidad tomará nota y debería fluir el proceso en el desarrollo de la actividad productiva. No obstante las complejidades que puedan surgir ante la oposición de una parte de la comunidad.

Un segundo tipo de relaciones se ha denominado lógica de flujos complejos, este nombre se cree que es el adecuado ya que si bien podrían ser esperables (en determinadas ocasiones) no son los flujos regulares que se deberían dar en el proceso de calificación ambiental de los proyectos y no hacen más que configurar una serie de relaciones que relativizan las problemáticas involucradas en el proyectos y complejizan la relación entre los diferentes actores que están involucrados en la resolución tanto ambiental, como del conflicto generado. No es el parecer de los autores establecer una relación entre complejidad y conflicto, pero si indicar que las relaciones de complejidad por vínculos de canales intermediarios o en ocasiones indirectos estarían fomentado el desarrollo de conflictos entre el Estado y la población Mapuche.

En este caso particular, el Gobierno de Chile es parte tanto titular del proyecto, es decir, una institución que intervendrá tanto en su elaboración y como en la calificación. La complejidad incurriría por la debilidad del Estado

a posicionar un interlocutor válido en el conflicto que se ha generado por el proyecto. Es así, que los Mapuches por su parte observarían diferentes interlocutores sin tener realmente claro con quien deben establecer sus demandas. ¿Ellos deben negociar con la entidad fiscalizadora a cargo de la evaluación ambiental? O con las autoridades de Gobierno o incluso tal vez con las autoridades de Gobierno vinculadas al proyecto directamente (en este caso Ministerio de obras públicas).

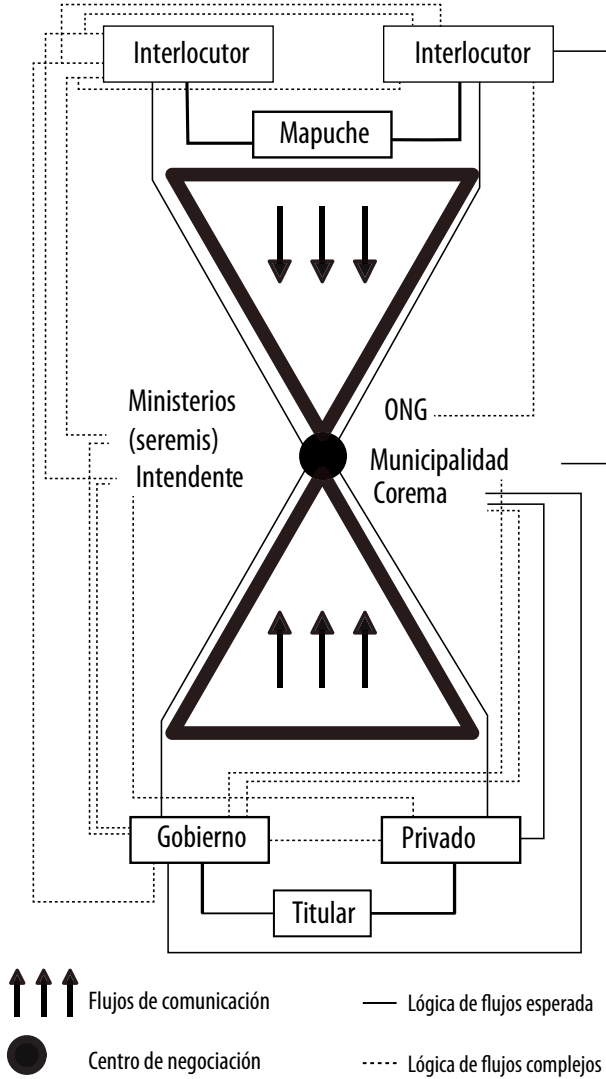
A este hecho, se debería sumar la cosmovisión del pueblo Mapuche cuya estructura por comunidad no siempre es homogénea, lo cual configura distintas visiones y opiniones en un mismo espacio territorial.

Así, frente a un Estado con un interlocutor poco válido, cuya fluctuación de autoridades en ocasiones es alta (solo hay que analizar que los intendentes pueden ser removidos en cualquier momento y en la mayoría de los casos no duran más de dos años lo que implica también un cambio en sus equipos), más comunidades Mapuches con expectativas diferentes, sumados a ONG y otros, la lógica de la comunicación y resolución de conflictos se torna difícil.

En la figura 2, se aprecia como diferentes actores por parte del Estado intervienen, incluso el mismo Intendente como fue en el caso de la situación del aeropuerto.

La lógica seguida por el proyecto aeropuerto fue la siguiente (entendiendo también lo presentando en la figura ya indicada), el titular Gobierno de Chile por medio de la secretaría de obras públicas presentó el proyecto a la Conama (también institución estatal, que dejó de existir con la creación del Ministerio del medio Ambiente), la cual evaluó ambientalmente el proyecto como positivo. Posterior a esto y -como ya se ha detallado- una serie de objeciones legales por la parte de los Mapuches generó una intervención del Intendente, la misma seremi de obras públicas, la Municipalidad (con cierto apoyo a los Mapuches) y las ONG que incentivaron las reivindicaciones Mapuches, puesto que cada autoridad, planteo diferentes visiones sin una lógica concertada. Así el círculo de negociación que debiera estar orientado al centro de negociación (círculo negro en la figura) quedó totalmente disipado en los extremos, lo cual generó la radicalización de posturas y complejidades que restan hasta a la fecha. Los diferentes actores que patrocinaban el proyecto se vinculaban y negociaban de forma no concertada (en los extremos). La irrupción de ONG en esta lógica, llevó el debate técnico a una esfera política, donde así, era necesario (o lo fue) involucra a este nuevo actor.

FIGURA 2
RELACIONES ENTRE LOS ACTORES EN LOS CONFLICTOS
MAPUCHES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Así y a pesar de los diferentes conflictos, trabas, una inauguración fallida por incidentes en la pista⁴ y los diferentes cambios de autoridades e interlocutores, finalmente el aeropuerto fue puesto en marcha a mediados del año 2014, sin dejar de lado las polémicas presentes, puesto que en ocasiones se

4. Ver noticia en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/07/680-587806-9-retrasan-apertura-de-aeropuerto-en-temuco-por-conflicto-con-mapuches.shtml>, consulta el 1 de enero 2015.

ha solicitado por parte de las comunidades el desvío de las rutas, para poder celebrar sus ceremonias⁵.

5. UN FUTURO DIFUSO

El concepto denominado “Conflicto Mapuche”, es de una complejidad de larga data, se cree que por medio del caso del aeropuerto se ha puesto en manifiesto que la lógica de comunicación entre los diferentes agentes que intervienen en la negociación es compleja, y la falta de un “orden” generaría una serie de fricciones que se traduce que en ocasiones los reclamos jurídicos se puedan transformar en una herramienta que busca la solución a otras demandas (de índole históricas) que no tienen mucho que ver con el proyecto original, recordando que el proyecto aeropuerto se realiza en predios privados, pero que los Mapuches demandan como propios asociados a una reivindicación histórica. Además, no solo se debe centrar el análisis en la propiedad de dicho territorio, sino que también el uso que se le otorga y los impactos asociados a la actividad que se desea realizar.

En este sentido, la falta de actores claves en la negociación y el nacimiento de intermediarios favorece a la constitución de estos “conflictos” donde el rol de instituciones estatales como la CONADI no es claro, en efecto, el rol de esta institución Estatal (tal como ella lo declara) está vinculado a *“Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios”* (CONADI, 2011), pero sorprende que la mayor institución del Estado referente al de desarrollo indígena parece ser un mero espectador en los conflictos que se desarrollan.

Así los conflictos que tendrían un origen más bien político se llevan a esferas de organismos técnicos, donde llegar a consensos no parece sencillo. En este sentido, los organismos técnicos del Ministerio del medio ambiente del Estado, se ven involucrados en una discusión política, cuyo fondo es de mayor complejidad a los alcances de este organismo, en este sentido, la

5. <http://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2014/12/12/292912/Desviarán-vuelos-en-Aeropuerto-de-La-Araucanía-para-que-comunidades-mapuches-celebren-un-guillatun.aspx>, consultada el 1 de marzo, 2015.

dependencia de ésta institución del Estado podría agudizar los recelos de las comunidades Mapuches en cuanto a la toma de resoluciones.

La inclusión de algunas secretarías ministeriales (como la de agricultura) de incorporar profesionales denominados “mediadores interculturales” parece ser la dirección indicada, ya que se trata de Mapuches (aculturizados) que intentan acercar las distintas visiones y poder llegar a puntos de encuentros, en efecto, una entrevista a este interlocutor señaló la importancia de comprender la cosmovisión de sus “peñis” (hermanos) en las políticas públicas que afecten su desarrollo, tanto para su capacitación y reconocimiento de necesidades, como para la resolución de conflictos

Pese a estas iniciativas el escenario futuro resulta difuso, puesto que a pesar de la existencia de mediadores inter culturales, cuando los proyectos entran en una lógica de comunicación con intermediarios, las reivindicaciones más profundas del pueblo Mapuche saltarían a relucir lo cual lleva los conflictos a otros planos de difícil solución

6. ENSEÑANZAS DEL AEROPUERTO DE TEMUCO: DELIBERACIÓN E INTELIGENCIA ADMINISTRATIVA ANTE UN “PROBLEMA MALDITO” DE VIEJA DATA

Hemos visto que la falta de actores claves en la negociación y el nacimiento de intermediarios favorece a la constitución de conflictos sociales, donde el rol de algunas instituciones estatales no es claro, donde existen varios problemas de coordinación entre niveles de gobierno y donde no existe un espacio evidente que recolecte toda la información y se realicen las deliberaciones con todos los actores implicados, tanto dentro de las instituciones del Estado en todos los niveles involucrados, como entre el sector público y los demás sectores, empezando con las comunidades Mapuche.

Del estudio de este caso podemos extraer dos grandes enseñanzas, ya marcadas en otros estudios de caso sobre complejidades sociales y políticas públicas: la importancia de la deliberación entre actores sociales y la necesidad de una administración “inteligente”, que permita adaptarse y aprender más que imponer o confrontar.

En la literatura especializada, no son pocos los autores que señalan la importancia de los mecanismos de interacción y deliberación como herramientas esenciales

para enfrentar estos “problemas malditos” de la gestión pública (Font, 2001; Blanco y Gomà, 2002; Alguacil, 2006; Wagenaar, 2007; Subirats, 2007). Todos ellos señalan las potencialidades que los procesos de deliberación tienen para destrabar conflictos en contextos de amplia complejidad, como es el caso Mapuche. Ahora, dicha estrategia implica “renunciar a la estrategia habitual del conocimiento experto” (Brugué et. Al, 2015 p. 89) puesto que los problemas contienen tantas dimensiones que no pueden ser debatidas únicamente desde una visión técnica ni sectorial. En el caso del aeropuerto de Temuco, un problema que se inicia por cuestiones medioambientales y que contaba con el visto bueno en cuestiones técnicas se enfrenta al rechazo social y político que va mucho más allá de lo ambiental. En estos casos, el involucramiento de los distintos actores sociales que se ven afectados, de manera directa o indirecta, en mecanismos deliberativos de toma de decisiones se muestra como una herramienta fundamental para gestionar la complejidad, unificando tanto el flujo de información como los espacios de interacción entre la diversidad de actores involucrados, permitiendo la coordinación de intereses divergentes y posibilitando el surgimiento de alternativas creativas e innovadoras (Brugué y Parés, 2012). Ahora, en casos de “problemas malditos” como el conflicto Mapuche, lo más probable es que los acuerdos establecidos generen otros problemas subsecuentes, por lo que dichos conflictos deberían ser abordados en una lógica de gestión, debate y continua negociación más que intentar solucionarlos completamente (Head, 2008: 113).

Una segunda enseñanza a observar es lo que llaman Brugué, Canal y Paya la “inteligencia administrativa”, entendida como *“aquella que se dedica, principalmente, a gestionar las relaciones, los contactos, las interacciones o, si se prefiere, que aborda los problemas multidimensionales con respuestas también multidimensionales”* (Brugué et. Al, 2015: 88). Implica esto en un cambio sustancial de la cultura administrativa, ya no tendiente a la eficacia y la eficiencia sino al aprendizaje constante y la coordinación de acciones intra e intergubernamentales. La inclusión de algunas seremis (como la de Agricultura) de incorporar profesionales denominados “mediadores interculturales” parece ser la dirección indicada, ya que se trata de Mapuches que intentan acercar las distintas visiones del mundo y poder llegar a encuentros. Aun así, esta es una tarea que no es fácil de alcanzar, puesto que la costumbre institucional es observar los problemas desde la lógica sectorial más que desde la multidimensional.

Un tercer aspecto a resaltar es la necesaria implicación de los actores políticos y sociales interesados (*stakeholders*) no sólo en un último momento sino desde el mismo diseño de las políticas públicas, de manera que se cuente con toda la información y los posibles reparos de las comunidades afectadas con una obra de

dichas magnitudes desde antes de su diseño. La toma de decisiones realizada de manera vertical y jerarquizada, que se supone sería más rápida y más eficiente, en contextos de alta complejidad puede terminar siendo contraproducente, puesto que el rechazo de las comunidades, así como la posibilidad de movilizaciones y bloqueos, se convierte en un aspecto a tener en cuenta dentro de los costos del proyecto. Además, cuando la comunidad entiende la toma de decisiones como algo legítimo, donde se han tomado en cuenta sus diversos puntos de vista, serán más capaces de aceptar las decisiones, aún si éstas van en contravía con sus propios intereses (Subirats, 2007: 40).

Como último punto, también se debe señalar que los estudios de la comunidad científica sobre la problemática Mapuche desde un punto de vista integral no parecen estar del todo documentado, lo cual en cierta manera dificulta los análisis y el debate se desarrolla más bien con base en aportes de los medios masivos asociados a elementos políticos locales. En este sentido, se cree que esta publicación es un pequeño aporte a esta nueva vía.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acsehrad, H., Das Neves, G. y Muñoz, E., 2010, Inserción económica internacional y “resolución negociada” de conflictos ambientales en América Latina, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales* (EURE), Vol. 36, n° 107, p. 27-47.

Alguacil, J., 2006, Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?, en J. Alguacil (ed.), *Poder Local y Participación Democrática*, Madrid, El Viejo Topo.

Aylwin, J., 1995, *Estudio sobre tierras Indígenas de La Araucanía: Antecedentes histórico legislativos (1850-1920)*, Serie documentos N°3, Instituto de estudios indígenas, Universidad de La Frontera.

Blanco, I. y Gomà, R., 2002, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

Brugué, Q., Canal, R. y Paya, D., 2015, ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXIV, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 85-130

Brugué, Q. Parés, M., 2012 Entre la deliberación y la negociación: el caso de la mesa de la montaña en Aragón, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) núm. 158, Madrid, octubre-diciembre, pp. 75-101

Corporación de Desarrollo Indígena CONADI, 2011, *Leyes y Normativas que Rigen el Funcionamiento de la Institución*, [En línea]: consultado el 10 de abril 2011.

Corporación de Desarrollo Indígena CONADI y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, 2008, *El Desafío del Desarrollo para las Comunidades Mapuches con tierras restituidas por el Estado*, Gobierno de Chile y FAO.

De la Cuadra, F., 2001, Conflicto Mapuche: génesis, actores y perspectivas, *Revista del Observatorio Social de América Latina OSAL*, Vol. Septiembre, p. 53-59.

De la Cuadra, F., 2002, Mapuches, Estado y empresas. *Genealogía de un conflicto*, *Revista de la Academia*, Vol. Primavera, n° 7, p. 121-134.

Fisher, F. y Forrester, J. (eds.), 1993, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press.

Font, J., 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Frêne, C. y Núñez, Á., 2010, Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, Vol. 27, p. 25-35.

Head, B.W., 2008, Wicked Problems in Public Policy, *Public Policy* vol. 3 n. 2 pp.101 – 118.

INE Instituto Nacional de estadísticas de Chile, 2002. Base censal redatam a nivel nacional, Instituto Nacional de estadísticas de Chile.

MAPUEXPRESS, 2011, *Historial Conflicto aeropuerto Internacional en territorio Mapuche en la Región de la Araucanía*, [En línea]: <http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=619>, consultado el 5 de abril 2011.

Oficina Internacional del Trabajo OIT, 2006, Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, OIT.

Sabatini, F., 1995, ¿Que hacer frente a los conflictos ambientales?, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. Marzo, p. 21-30.

Sabatini, F., 1997, Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas, *Revista Prisma*, Vol.1, n° 24, p. 1-12.

Subirats, J., 2007, Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, en Font, 2001 *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.

Vallejos, A., 2005, Los conflictos ambientales en una sociedad mundializada. Algunos antecedentes y consideraciones para Chile, *Revista LIDER*, Vol. 13 n° 10, p. 193-214.

Veltz, P., 2005, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Presses universitaires de France, Paris.

Wagenaar, H., 2007, Governance, complexity and democratic participation : how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline, *The American Review of Public Administration*, n° 37, pp. 17-50.

