

Desafíos de las Políticas Interculturales en Chile: Derechos Indígenas y el Desarrollo Económico

Milka Castro Lucic*

Resumen

En este artículo se abordan tres temas fundamentales: el nuevo escenario étnico del país, la orientación de las políticas estatales en los últimos treinta años, los efectos de las actuales políticas desarrollistas que han llevado a los «pueblos indígenas» a constituirse en beneficiarios del Estado o en actores políticos que desafían tales políticas estatales, poniendo de manifiesto las contradicciones entre las ofertas del Estado y las demandas de los pueblos indígenas, como consecuencia de contradicciones entre las políticas indígenas y la orientación neoliberal de la economía.

Palabras claves: movimiento indígena, pueblo mapuche, diversidad étnica, modelo económico neoliberal, políticas indígenas, derechos colectivos, demandas territoriales

*Departamento de Antropología, Universidad de Chile. Ignacio Carrera Pinto 1045, Santiago, Chile.

Abstract

INTERCULTURAL POLICIES CHALLENGES IN CHILE: NATIVE RIGHTS AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Three fundamental subjects are approach in this article: the new ethnic scene of the country, the state policies orientation in the last thirteen years and the effects of the current development policies that lead the «native communities» to become as beneficiaries from the state programs or political actors that challenge such policies, making evident the incompatibility between the state offers and the native people demands as a consequence of the contradictions among native policies and the neo-liberal orientation of the economy.

Key words: native movement, mapuche people, ethnic diversity, neo-liberal economic model, native policies, collective rights, territorial demands

Introducción

En la primera parte de este trabajo haré referencia a los efectos sobre los pueblos indígenas de cambios sociales, económicos y políticos que ha experimentado la nación chilena en los últimos treinta años. Las políticas de los gobiernos socialista (1970-1973), dictadura militar (1973-1989) y Concertación de Partidos por la Democracia (1989-2003), han marcado avances y retrocesos en la lucha por el reconocimiento de sus derechos. Si bien los gobiernos que siguieron al régimen dictatorial han retomado en cierta medida la orientación de las políticas indígenas que se venían generando hasta 1973, no ocurrió lo mismo con un modelo económico y orden jurídico heredado de la dictadura, que no logra conciliar la introducción del mercado de tierras y agua en los territorios de los pueblos indígenas y las demandas de éstos, por el reconocimiento a sus derechos.

Otro aspecto que destacaré es el cambio del panorama étnico de Chile a partir de 1990. El Estado chileno inició un proceso de prospección de la composición indígena del país. Se transitó de una situación en que solo se reconocía el pueblo mapuche, a otra en que se incluía a aymaras y rapanui, para finalmente reconocer por ley ocho «etnias». A partir de este nuevo escenario que ha tenido inesperados cambios cuantitativos, el Estado comenzó a implementar una serie de políticas y acciones para el «desarrollo» de los pueblos indígenas. Las gestiones realizadas no han estado exentas de conflictos y desconfianzas, especialmente cuando

las políticas desarrollistas parecen atentar contra la articulación del movimiento indígena debido a los efectos atomizadores que está generando la imposición de micro organizaciones con personería jurídica, como condición básica para recibir apoyo estatal, vía concursos de proyectos.

Por último, me referiré a una particular demostración de voluntad por escuchar las demandas de los pueblos indígenas y cambiar las relaciones que han existido con el Estado, que provino de una iniciativa del Presidente Lagos al conformar una Comisión de Verdad y Nuevo Trato con el mandato de preparar un informe que incluyera una revisión histórica y todas las demandas de los pueblos indígenas reconocidos por la Ley. Ante las expectativas que se generaron al formular tales demandas, ha surgido un clima de incertidumbre respecto a las respuestas que podrá dar el Estado; especialmente ante las exigencias territoriales. Paralelo a este procedimiento, el pueblo mapuche no ha cesado de utilizar sus propias estrategias para luchar por la recuperación de los territorios ancestrales, aun cuando se les ha aplicado todo el vigor de la legislación vigente para sancionar los movimientos de protesta, incluso aquella heredada de la dictadura encarcelando a los dirigentes.

Avances y retrocesos: una perspectiva histórica

En la historia del movimiento indígena, el pueblo mapuche ha jugado un papel central. En 1964 se firmó un «compromiso histórico» entre dirigentes mapuche y el candidato Salvador Allende que llega a la presidencia en 1970; a partir de entonces se crean las bases desde las cuales se avanzaría hacia el reconocimiento de la diversidad étnica del país. Durante el gobierno socialista del presidente Allende se promulgó la ley 17.729 (1972) elaborada fundamentalmente por las asociaciones mapuche. En ella se identificaba a los indígenas como quienes formarían *«parte de un grupo que se exprese habitualmente en un idioma aborigen y se distinga de la generalidad de los habitantes de la República por conservar sistemas de vida, normas de convivencia, costumbres, formas de trabajo o religión, provenientes de los grupos étnicos autóctonos del país»*. Complementaba esta propuesta la creación de un Instituto de Desarrollo Indígena con el objetivo de promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y procurar su integración a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y

respetando sus costumbres; básicamente se refería a los mapuche. Por esos años, entre 1965 y 1973, se vivió en Chile un intenso proceso de reforma agraria, en el que los mapuche participaron activamente en movimientos sociales de carácter reformista y revolucionario —con anterioridad a este período habían tenido una larga historia de participación organizada. *«Las movilizaciones, y en particular las ‘corridas de cercos’ de fines de los sesenta y los años del Gobierno de la Unidad Popular, permitieron una importante recuperación de tierras. Entre 1971 y 1972, se recuperaron 69.436 hectáreas que beneficiaron a 201 comunidades... sólo en 1971 se realizaron 1.278 tomas de tierras»* (Saavedra, 2002).

El golpe militar de 1973, no sólo detuvo bruscamente el proceso de reforma agraria, inició un proceso de contra reforma. El 30% de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus propietarios. En 1979, por un decreto ley el gobierno militar resolvió dividir las comunidades mapuche. Entre 1979 y 1982 se habían dividido casi la mitad de sus tierras, entregándose unos 26 mil títulos de propiedad individual, división que continuó posteriormente (Chonchol, 1994). Obviamente, entre 1973 y 1980 las movilizaciones sociales de los mapuche cesaron, los dirigentes de las organizaciones fueron brutalmente reprimidos y, al menos, 80 mapuches fueron detenidos y desaparecidos como consta en un informe oficial.

La derecha política ha mantenido la férrea propuesta de conservar a Chile como una sociedad homogénea e igualitaria en sus derechos, sin tratos especiales para los indígenas, como lo señala la Constitución. El reconocer diferencias para las «minorías étnicas», se ha interpretado como un peligro para la soberanía nacional.

EL gobierno militar embistió contra la base productiva comunal: tierras comunales de los mapuche, y aguas comunales de aymaras y atacameños. El objetivo era el mismo, entregar títulos individuales como una vía para poner los recursos productivos en el mercado. Las leyes que fueron dictadas en el caso mapuche proponían asimilar las tierras al régimen común del derecho nacional, para facilitar la transformación en predios individuales y la transferencia a no indígenas que, teniendo mejor capacidad económica aumentarían para aumentar la productividad. Estas políticas, evidentemente, incrementaron la pobreza de los campesinos indígenas. En el caso de los pueblos aymara y atacameño, aunque el Estado nunca les reconoció la propiedad comunal, en la práctica se mantuvo, y con ello la

«gestión comunal del agua». El nuevo Código de Aguas (1981) estableció que el Estado otorgaría derechos para usar el agua, pudiendo ser transados en el mercado y transferidos a personas ajenas a una comunidad indígena; para este efecto las aguas debían inscribirse a título individual. Este mecanismo que debía resolver el problema de demandas de agua por parte de las empresas mineras, marcó el inicio de las disputas por agua (Castro, 1997). La escasez y los conflictos por el agua en las tierras altas no sólo afectan a las comunidades indígenas, son prácticamente universales. (Trawick, 2003:298).

En 1989, como parte del proyecto político que se preparaba para reinstalar la democracia, se retoma el compromiso con los pueblos indígenas y sus demandas, tal como había ocurrido hasta los años setenta. Pero, esta vez se había heredado un modelo económico neoliberal impuesto por el gobierno militar que no se cambiaría, por el contrario, se continuaría profundizando.

Vemos así, por un lado, un modelo de modernización que los diferentes gobiernos de la Concertación han decidido profundizar, acelerando la internacionalización de la economía chilena; y por otro, las crecientes demandas de los pueblos indígenas que reaparecen en el escenario político, cuyos derechos son protegidos y respaldados por un marco jurídico internacional. Ello nos lleva a suponer que el gobierno se encuentra enfrentado a contradicciones que lo han situado en límite de una crisis del Estado-nación. ¿Es posible pensar en una conciliación entre posiciones derechistas que niegan la diversidad, intereses empresariales que requieren la liberalización de los recursos naturales, y demandas territoriales y autonómicas indígenas?

El nuevo escenario de pueblos indígenas

Como he anticipado, en los gobiernos posteriores a la dictadura una tarea prioritaria fue dimensionar y reconocer la presencia indígena en el país. Ello se puso en práctica con el Censo Nacional de Población de 1992, el reconocimiento legal en 1993, y el Censo del 2002. En diez años el mapa étnico de Chile experimentó notables cambios cualitativos y cuantitativos. Como veremos a continuación, en algunos casos las cifras han crecido en un sentido no esperado, y en otros ha disminuido.

El censo de 1992 arrojó un número de población indígena que no correspondía a la realidad. La confusión proviene de la metodología aplicada por el Censo Nacional de Población al solicitar a los encuestados que se

«identificaran», con una de las tres etnias que se suponía eran las existentes en el territorio nacional: aymara (norte), mapuche (sur), rapanui (isla de Pascua). Como resultado 998.335 personas se identificaron, mayoritariamente con dos de los pueblos indígenas.

A sólo un año después del censo, en 1993, ante la sorpresa de muchos especialistas en el tema, se promulgó la Ley Indígena en la que se reconocía la existencia de ocho «etnias» en el país —algunas de ellas consideradas extintas por los especialistas. Esta ley concedió también amplias facilidades para adoptar la calidad de indígena, pues no sólo incluía a los hijos de padre o madre indígena, o quienes poseyeran a lo menos un apellido, también se extendía a «los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena... o cuyo cónyuge sea indígena» (Art. 2).

En el caso del último censo, del año 2002, las personas debían responder si «perteneían» a alguna de las ocho etnias definidas en la Ley Indígena. Un inesperado resultado que arrojó este censo fue la disminución de la población mapuche y rapanui, y el aumento de otras que, como se señaló, se consideraban extintas. Este renacer de identidades indígenas determinadas, difícilmente se puede separar de las expectativas creadas en un marco legal que promete reconocer sus derechos, respaldar sus demandas y, por cierto, un Estado que ha creado fondos especiales para quienes posean la condición de indígena. Estos resultados han conducido a la redistribución de la ayuda que se brinda a las personas que poseen la calidad de indígena. Las nuevas políticas indígenas han tenido el efecto de una forma de reclutamiento indirecto, que tiende a engrosar las cifras de aquellos pueblos indígenas que hasta 1992 no era reconocida su existencia, como se aprecia en el Cuadro N° 1.

Pueblos	Total de personas		
	1992*	2000**	2002***
Mapuche	928.060	928.060	604.349
Aymara	48.477	48.477	48.501
Atacameño	sin inf.	4.600	21.015
Quechua	id	350	6.175
Colla	id	150	3.198
Kawashkar	id	101	622
Yámana	id	74	1.685
Rapa Nui	21.848	21.848	4.647
Total	998.385	1.003.660	692.192

Cuadro N° 1 Población Indígena en Chile. / Fuentes: * Censo 1992, INE ** CONADI, 2000 *** Censo 2002, INE.

La información censal ha permitido develar otras dimensiones como: a) situación socioeconómica de los pueblos indígenas, b) dispersión por regiones del país, y c) localización urbana o rural. Hoy sabemos que alrededor del 80 % de los indígenas chilenos viven en ciudades, no obstante la incidencia de la pobreza y la indigencia es mayor en el área rural. De hecho, se ha constatado la existencia de una relación entre zonas habitadas por indígenas, en comunas identificadas como de extrema pobreza, especialmente la zona mapuche. La pobreza, en cualquier grupo étnico, está asociada a una multiplicidad de factores y carencias, no sólo a nivel de bienes materiales, de ingreso o riqueza económica, también en el plano de la educación, conocimientos y habilidades para prestar servicios o desarrollar actividades que les permite aumentar sus ingresos. Por tanto, como veremos más adelante, las demandas que los pueblos indígenas han hecho llegar al Estado apuntan a solucionar este tipo de problemas.

Hacia una política intercultural de Nuevo Trato con los pueblos indígenas

Los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, a partir de 1989, han dado una serie de pasos que expresan la voluntad por parte del Estado de promover el desarrollo de los pueblos indígenas. En Mayo del año 2000, el presidente Lagos anunció 16 medidas tendientes a solucionar los problemas que sufren los indígenas. Entre aquellas destacamos: a) gestionar con el Banco Interamericano de Desarrollo, la obtención de un préstamo de 80 millones de dólares destinados a fortalecer programas de desarrollo productivo, educación, salud y fortalecimiento de las comunidades indígenas aymaras, atacameñas y mapuches, en comunas rurales. Adicionalmente, el estado chileno se comprometió a complementar este aporte con 53 millones de dólares; y b) la creación de la Comisión de Verdad y Política del Nuevo Trato entre el Estado, Sociedad y Mundo Indígena en Chile, que se constituye el 18 de Enero del 2001.

En Marzo del 2001, se concretó el crédito del BID, y se inicia un proceso para llevar a cabo las 16 medidas. Para ello se crea un organismo especial, el Programa Orígenes, en el Ministerio de Planificación, con el objetivo de funcionar con una lógica intersectorial, intercultural, descentralizada y esencialmente participativa, para instaurar una nueva

forma de relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Para asegurar el éxito de estos objetivos, el Estado propuso aumentar la capacidad, sensibilidad y compromiso a nivel de las instituciones públicas participantes en el Programa para integrar la perspectiva indígena e intercultural en sus políticas y programas. Para lograr que los funcionarios públicos modifiquen sus prácticas y que los programas o intervenciones de desarrollo indígena tengan pertinencia cultural, se propuso financiar cursos y talleres intensivos, con un componente práctico y experimental (visitas, ejercicios, intercambios) en historia y cultura indígena, diálogo y negociación intercultural. Asimismo, se ha previsto financiar encuentros o talleres sobre la temática indígena con el propósito de incorporar el componente étnico en las políticas públicas, los cuales serían organizados por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). El hecho de que los fondos del BID se hayan puesto bajo la tutela del Ministerio de Planificación, y no de CONADI, ha sido considerado como una muestra evidente del agotamiento de la institucionalidad creada por la propia Ley Indígena (Aylwin, 2002).

Cuando se constituyó la Comisión, el presidente en su discurso señaló que la voluntad política de reconocimiento hacia los pueblos originarios se enmarcaba en una política de diálogo, de búsqueda de acuerdos, y de participación dentro del marco del Estado de Derecho. Agregó que esperaba que la Comisión creara las bases como dice el Decreto, para una política de Estado respecto de los pueblos originarios, que valore, respete e incorpore la cosmovisión de cada uno de ellos a nuestra propia realidad; que analice la situación actual de la relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas; como también la situación de intolerancia, de no reconocimiento a la diversidad y la interculturalidad que hoy impera en la sociedad chilena. El presidente sostuvo que Chile debe ser *«desarrollado e integrado... todas las culturas de Chile tienen un derecho y un lugar. Tienen derecho a acceder a la sociedad del conocimiento con sus valores, con sus costumbres, con su arte y su espiritualidad; a sentirse parte de la comunidad, pero a partir de su propia identidad... Chile profundiza su democracia y crece en el respeto de los derechos humanos en todas sus dimensiones.»*

En Octubre del año 2003 la Comisión de Verdad y Política del Nuevo Trato entre el Estado, Sociedad y Mundo Indígena en Chile, hizo entrega al Presidente del Informe Final, con propuestas para un Nuevo Trato en

base a trabajos que por más de dos años realizaron diversas Comisiones en las que participaron representantes de pueblos indígenas y profesionales no indígenas. El análisis de las demandas indígenas demuestra que hubo amplio consenso en la necesidad de efectuar un cambio constitucional, que reconozca los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, con sus culturas e identidades propias; enfatizaron también que la categoría de pueblos indígenas no es reemplazable por ninguna otra expresión, lo mismo que el concepto de territorio, espacio jurisdiccional donde los pueblos indígenas hacen efectivo sus derechos colectivos.

Otros ejes que pusieron en primer plano los pueblos indígenas fueron: a) introducir modificaciones institucionales que avalen las políticas de «reparación de los daños»; b) perfeccionar el orden jurídico nacional para propiciar una nueva y fecunda relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la comunidad nacional; y c) establecer los mecanismos necesarios para poner en práctica los precedentes.

A nivel de los derechos colectivos, la Comisión recomienda que la Constitución Política y la legislación nacional consagren un estatuto jurídico especial que avale un conjunto de derechos como:

Derechos políticos, que le permitan elegir sus propios representantes en el Senado y Cámara de Diputados.

Derechos territoriales para gestionar, utilizar, gozar, disponer y contribuir a la conservación de sus territorios, que se expresaría en un conjunto de derechos en tres ámbitos: territorio, tierras y recursos naturales que éstos albergan.

Derechos culturales para conservar su identidad histórica y cultural, a través del reconocimiento al derecho de la lengua, el derecho consuetudinario, formas de resolución de conflictos, y patrones culturales.

En el ámbito de la participación y diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas, se propone: a) dotar de un organismo de rango legal para garantizar el ejercicio de los derechos participativos, que se llamaría Consejo de Pueblos Indígenas; b) crear un Instituto de Investigación y Promoción de los pueblos indígenas; y c) crear un Fondo General Indígena, que integre en un solo organismo todos los fondos de financiamiento asociados al mundo indígena.

Las gestiones que ha realizado el Estado son analizadas con precaución por algunas organizaciones. Para unos, si bien constituyen un avance positivo en las relaciones entre los pueblos y los sectores dominantes, lo sustantivo es lograr el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169, pues sólo así se podrá hacer realidad un proyecto autonómico. Para otro sector, sólo constituyen medidas integracionistas, desarrollistas, culturalistas, que definitivamente se oponen a un proyecto autonómico, y más bien se debe luchar por activar y enriquecer la participación política:

«Lo político tendrá que ser una apropiación cotidiana, entendiéndolo que la política está presente en muchos de nuestros actos, de los cuales casi siempre somos inconscientes. Negar lo político, reemplazándolo por una tendencia culturalista o magnificar la acción directa sin incorporar una reflexión mayor desde lo político y lo cultural, son desviaciones que estamos convencidos debemos dejar atrás como jóvenes mapuche. Consideramos asimismo —como antecedente de este análisis—, el complejo contexto que presenta el cuadro político mapuche actual. Han ocurrido hechos públicos de fuerte relevancia para nuestro pueblo y que muestran un escenario a todas luces poco esperanzador.»

(Cayuqueo y Painemal, 2003).

Estas últimas palabras aluden varios hechos que atentan contra los derechos humanos del pueblo mapuche, como ha sido la muerte de un joven enfrentado a las empresas forestales, dirigentes presos, presos en huelgas de hambre, y autoridades mapuches ('lonko') condenados a prisión, como resultado de sus acciones de protestas por el reconocimiento a sus demandas territoriales, y por los conflictos con las empresas forestales.

Debilitamiento del movimiento indígena

Las políticas estatales, si bien han sido bien recibidas por los beneficiarios, para algunos líderes indígenas constituyen la continuidad de un modelo político administrativo de indigenismo de Estado que ha frenado, debilitado y desarticulado permanentemente el movimiento

indígena. En efecto, la transferencia de fondos desde el Estado, a través del sistema de concursos de proyectos por los cuales las personas y las organizaciones deben competir, es un mecanismo de gran efectividad para desarticular grupos contestatarios. En relación a las Comunidades rurales y de sus redes de organización comunal, se ha producido una desarticulación producto de la propia ley indígena al establecer que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) tiene la misión de constituir «Comunidades Indígenas», figura jurídica necesaria para transferir ayudas económicas desde su Fondo de Desarrollo, por medio de «*planes especiales de crédito, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios*» (Art. 23). El efecto desarticulador se produce porque para conformar una Comunidad Indígena de acuerdo a la ley, se requiere tan sólo un mínimo de diez personas mayores de edad (Art. 10); ello ha significado que los miembros de una comunidad rural que no están de acuerdo con las políticas, se nieguen a conformar tales «Comunidades Indígenas.» Pero, ¿qué implicaciones tiene esto? Que sólo algunas personas de la comunidad recibirán beneficios, generando profundas divisiones y conflictos intracomunitarios. En el mismo sentido operan las Asociaciones Indígenas que de acuerdo a la ley son «*agrupaciones voluntarias... integradas a lo menos por veinticinco indígenas*» (Art. 36). Algo semejante, en otra escala, ocurre con la selección que se ha hecho de sólo algunos sectores, para transformarlos en Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), permaneciendo los vecinos de un mismo pueblo indígena sin este beneficio. Las ADI son «*espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades*» (Art.26, de la ley Indígena).

Otra crítica que se ha hecho a esta institucionalización indígena por parte del Estado, se refiere a que en el último tiempo se han venido favoreciendo nuevos liderazgos funcionales para reemplazar las dirigencias tradicionales y autónomas, y se ha fortalecido a caudillos locales con autoridad histórica o ficticia sobre ciertos territorios para asumir la dirigencia de base subordinados a partidos políticos. Se ha señalado que las acciones emprendidas por el Estado estarían dirigidas a mantener las actuales relaciones de poder, donde el clientelismo estatal ha creado necesidades que se transforman en dependencia, manteniendo así disgregada la población. Por lo que sería ingenuo, en opinión de Cayuqueo y Painemal, creer que desde esas construcciones institucionales se resolverá la situación de opresión de los derechos políticos y territoriales (op.cit).

Lo cierto es que aun cuando demandas territoriales, derechos sobre los recursos naturales, reconocimiento constitucional, ratificar el convenio OIT 169, modificar la ley indígena, modificar Código minero y Código de aguas, incrementar la participación de los pueblos indígenas, tanto en organizaciones estatales como en el Congreso Nacional, están presentes en los documentos que las Comisiones de Trabajo indígenas hicieron llegar a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, sobresale un gran número de diversas demandas socio económicas, lo que es consistente con su situación de pobreza: a) Aumentar las Áreas de Desarrollo Indígena; b) Apoyar los sistemas productivos; c) Crear actividades que mejoren los ingresos como: generación de empleo (en turismo, artesanía), apoyo a la microempresa, pensiones, subsidios; d) En salud: mejorar el acceso, recuperar y fortalecer la medicina indígena; e) En vivienda y otras infraestructuras solicitan: construir hogares o casas de acogida, construir villas, una ciudad para indígenas urbanos de la capital, gimnasio, mausoleos, etc. f) Educación y cultura: becas, hogares estudiantes, programas interculturales, desarrollo de la cultura indígena, patrimonio cultural, etc.

Si aceptamos que, por un lado, las actuales políticas hacia los pueblos indígenas se caracterizan por un proteccionismo o indigenismo estatal, que tiene efectos desarticuladores, y por otro, que la mayoría de población indígena se encuentra entrampada en su situación de pobreza y el único camino para salir de ella son las ayudas estatales, cabe preguntarse ¿qué posibilidades existen en este escenario, de ir conformando una dirigencia indígena representativa que les permita llevar adelante un proyecto de autonomía? Al respecto, Cayuqueo y Painemal (op.cit), sostienen que de esta situación, no escaparían siquiera las organizaciones de tipo autonomistas, muchas de las cuales no cuentan a nivel de sus propuestas con una legitimidad efectiva, lo que desemboca generalmente, incluso en aquellos casos de posturas más extremas, en una acción más testimonial que política y *«condenada a sucumbir la mayoría de las veces víctima de la indiferencia social y la efectiva acción de los organismos de represión.»*

El carácter faccional o segmentario que se observa en el movimiento indígena en Chile, que no ha permitido la construcción de un proyecto político común obedecería, al menos, a dos situaciones: por un lado, la atomización que se observa producto de las acciones fomentadas desde el propio gobierno por la gran diversidad de organizaciones indígenas que

han surgido —que como vimos, son requisito para postular a la ayuda concursable que el Estado está otorgando a los pueblos indígenas. Y, por otro, al carácter «cupular» que ha caracterizado a la multiplicidad de organizaciones indígenas, la mayoría de las veces desligadas de los sectores que dicen representar, por lo que ni siquiera son legitimadas por aquellos.

Las tensiones entre las nuevas relaciones con el Estado y empresarios forestales

Las contradicciones propias de un modelo desarrollista que ha encontrado «terreno fértil» en la situación de pobreza extrema en que viven los pueblos indígenas, donde las demandas territoriales y autonómicas que aún cuando no se han instalado firmemente en cada uno de las personas de ascendencia indígena, emergen contraviniendo los intereses de la política económica rectora del país, se manifiestan en diversos actos de protesta que van desde las marchas callejeras, a tomas de terrenos.

Es en este marco que el Estado se ha propuesto iniciar una «nueva relación» o «nuevo trato», con los pueblos indígenas. A la luz de algunos hechos que están ocurriendo en el sur del país en territorio mapuche, los obstáculos para una nueva relación provienen precisamente de la «falta de diálogo, consenso y respeto a los derechos humanos.»

La condena a presidio de dos autoridades mapuche constituye un caso paradigmático de las tensiones que pueden producir lo que constituye el llamado «conflicto mapuche», donde las reivindicaciones territoriales se enfrentan al empresariado forestal. El control del poder de los inversionistas se sustenta entre, otros, en utilización del marco jurídico que se elaboró durante la dictadura militar.

El 27 de septiembre fueron condenados dos autoridades mapuche «lonko», Pascual Pichún y Aniceto Norín, por el Tribunal del Juicio Oral en lo Penal de Angol, a cinco años y un día de presidio por el delito de amenazas terroristas hacia los dueños y/o administradores de los Fondos Nanchahue y San Gregorio de la comuna de Traiguén. La Defensoría Penal

Pública, interpuso un recurso de nulidad, pues estima que no existieron antecedentes suficientes para tener por acreditados los delitos de amenazas por los cuales se condenó. Con este fallo, los Empresarios de la Araucanía (zona mapuche), *«analizaron situación económica nacional y regional y sus proyecciones, incluidas en el marco de los tratados internacionales, destacando que la pasividad en la zona en el marco del denominado conflicto mapuche se viene dando desde antes de los juicios a los lonkos Pascual Pichún y Aniceto Norín, por ley antiterrorista. Asimismo mencionaba que la calma reinante se ha conseguido por las arremetidas judiciales y por la participación e integración de los indígenas a distintos programas de desarrollo»* (<http://www.mapuexpress.net>).

La respuesta a los encarcelamientos de dirigentes y autoridades, no ha amedrentado al pueblo mapuche. Durante el mes de Octubre y Noviembre (2003), se acrecentaron las movilizaciones: a) Protestas en Panguipulli, para recuperar tierras usurpadas; en Lautaro, para reclamar alrededor de ochenta hectáreas que están en posesión del ejército de Chile; b) Ocupaciones de tierras por mapuches de Panguipulli; ocupación y reivindicaciones de 45 predios, en Malleco, Cautín y Valdivia; c) Ocupaciones de edificios gubernamentales: Intendencia de Temuco, protestando por la violencia que les aplica la policía, y demandas de tierra; CONADI, para exigir el cumplimiento de sus demandas de tierra; Gobernación de Malleco, reclaman solución a conflicto territorial con la empresa Bosques Arauco. d) Programa Orígenes (BID), diversas protestas contra el Programa implementado con los Fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, incluyendo marchas en el centro de la capital, entre otras causas porque no respeta las decisiones, costumbres y tradiciones mapuche; e) Movilizaciones de estudiantes, exigiendo cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado; f) Cortes de caminos en diferente puntos de la zona mapuche, y obstrucción acceso de camiones a empresas forestales, en predios que reclama el pueblo mapuche (<http://www.mapuexpress.net>).

La Federación Internacional de Derechos Humanos envió a comienzo de 2003, una misión a Chile en cuyo informe señaló que se *«ha podido constatar que existen en Chile dos conflictos importantes que confrontan los intereses privados de compañías dedicadas a la explotación de recursos naturales, a los intereses colectivos e individuales de comunidades que forman parte del pueblo indígena mapuche... (el*

Estado)... en lugar de buscar una solución viable a este conflicto, reprime toda movilización mapuche por medio de los tribunales y de la fuerza pública...» El Estado no se ha hecho cargo de buscar soluciones pacíficas, resolver las acciones judiciales, ni proteger a los mapuche de la represión física que ejercen las empresas forestales a través de sus guardias privados (FIDH, en González y Salamanca, 2003).

Por su parte, el relator especial de Naciones Unidas Rodolfo Stavenhagen, en una reciente visita a la zona mapuche (Julio 2003), comentó acerca de la contradicción que observa en el país cuando, por un lado, se discute el problema de los derechos humanos durante el gobierno de Augusto Pinochet, y por otro *«no se contemplan los derechos de los pueblos indígenas»*. En su opinión existiría una criminalización o penalización del movimiento de protesta social» en cuanto al proceso que se les sigue, no sólo se está aplicando el Código Penal, sino también leyes como la Antiterrorista, que data de otra época, y la de Seguridad del Estado. Ellas estarían vulnerando los derechos de los procesados, puesto que no deberían ser aplicadas en casos de conflictos de tipo social. Sostuvo, finalmente, que las personas que se suman a las movilizaciones que claman por reivindicar sus tierras, no deberían ser procesadas por delitos comunes. En efecto, como señalaron los propios afectados, no se les ha reconocido la *«calidad de presos políticos mapuche, mientras nos mantienen injustamente encarcelados, debemos compartir los espacios con delincuentes comunes, homicidas, traficantes o estafadores, puesto que no se nos dan las condiciones mínimas para contar con un lugar más apropiado a nuestra condición»*.

Consideraciones finales

El gobierno dictatorial aunque marcó un hito de profundas transformaciones económicas, sociales y culturales no anuló todos los consensos políticos preexistentes. El presente de la institucionalidad del gobierno democrático que no sólo ha dado continuidad al modelo económico neoliberal sino que lo ha potenciado, es producto de la reinterpretación constante de aquel pasado, es un *pasado-presente* que se proyecta en un porvenir que es esencialmente incierto y aleatorio (Castoriadis, 1999). La idea de progreso, propiedad privada, el concepto de unidad nacional-territorial sometida a la soberanía del Estado, y una

concepción del Derecho que enfatiza los derechos individuales, están en la base de un Estado enraizado en una cultura occidental y un liberalismo económico antropológicamente evolucionista y etnocéntrico (Vidal, 1999:67-111)

La complejidad del proceso de construcción del consenso en los capitalismo contemporáneos de ningún modo constituye un reflejo mecánico; cualquier esquema conceptual económico o político es incapaz de rendir cuenta de la realidad. La política no es una esfera autónoma de la vida social, existe una íntima conexión entre los factores económicos y los de orden político, social, cultural e internacional que, en un momento determinado, podría cristalizar en la construcción de un consenso político duradero (Borón, 2002:60). El nuevo despertar de identificaciones sociales colectivas ha creado tensiones que estarían mostrando un importante aspecto de la crisis de un Estado, y más concretamente del Estado-nación, al punto que hoy se ha puesto en evidencia una creciente contradicción entre la transnacionalización del capital y la persistencia de la idea de que ese Estado es el único sistema político que existe en nuestro mundo (Amin, 1998: 75).

El clientelismo estatal, el faccionalismo, y paternalismo constituyen estrategias claves del nuevo estilo de desarrollismo donde prima un integracionismo económico, avalado por agencias internacionales. Las acciones de la política estatal y sus prácticas disciplinantes para al menos instalar las condiciones para un progreso y modernización que no deberían tardar en llegar, tienen lugar en un contexto donde los pueblos indígenas de América Latina han comenzado a mostrar su «indisciplina» oponiéndose a la expoliación y a la dependencia, y otros a la menguada participación en los beneficios del modelo. En este sentido, la concepción moderna del desarrollo está generando una polarización entre quienes están por mantener la unidad y quienes optan por entrar directamente en relaciones de competencia. En el primer caso los pueblos indígenas utilizan el camino de las protestas y movilizaciones para defender sus derechos territoriales —y con ello sus tierras productivas y recursos naturales— de las amenazas del sector empresarial (forestal y minero principalmente); ello no ha estado exento de acciones persuasivas o de manipulación individual, quebrantando el poder de las organizaciones. En el otro caso, se han producido una serie de conflictos y divisiones entre los propios pueblos indígenas, y al interior de éstos, principalmente como consecuencia de

las luchas que deben sostener para insertarse en la estructura de poder —en instituciones creadas y controladas por el estado, y en relaciones de clientelismo—, toda vez que como hemos mencionado, en este estilo de desarrollo deben competir entre ellos por más que se diga que se trate, supuestamente, de proyectos que buscan recomponer tejidos sociales en aras de su desarrollo. Constituyen mecanismos de integración nacional que subterráneamente mantienen y acrecientan la división entre los pueblos indígenas y al interior de cada uno de ellos. Parafraseando a Appadurai, la característica central de la cultura global es hoy en día la política del esfuerzo mutuo, de la identidad y de la diferencia, para que se canibalicen una a otra... (De Souza Santos, 2003:189). En este sentido, el Estado estaría desempeñando un papel ambiguo, entre ser heraldo de la diversidad cultural y promover internamente la homogeneización (De Souza Santos, 2003:190). El vigoroso apoyo económico que han recibido los pueblos indígenas, es consistente con el modelo económico chileno que requiere crear confianza en los sectores donde el sistema muestra debilidades y donde es urgente neutralizar los conflictos sociales producidos por las desigualdades económicas y culturales que se van acrecentando con las políticas de ajustes.

Una característica de las sociedades desarrolladas es la abundancia y variedad de organizaciones; en ello parece que radica el gran contraste entre sociedades modernas y tradicionales, como ocurre entre las sociedades agrarias avanzadas y sociedades industriales, ambas tienen una compleja división del trabajo. Pero su forma de cohesión social y su utilización de la cultura para aumentarla son casi diametralmente opuestas (Gellner, 1987:38). El fenómeno se hace más complejo cuando elementos tenidos por tradicionales se mezclan con otros definidos como signos de modernidad (Luque, 1996:106-107). Esto se ha puesto de relieve en las siguientes situaciones:

1) Las relaciones de parentesco que se activan en torno a los todos los beneficios que se espera de las organizaciones.

2) Lograr la unidad en la diversidad parece un camino cada día más difícil, constituye el gran desafío que enfrentan los líderes: unir la intelectualidad indígena, los campesinos y los llamados «indígenas urbanos» —que constituyen mayoría— bajo un proyecto político e histórico común.

3) La polarización entre «indígenas urbanos» y el campesinado indígena, aun cuando es negada en los discursos políticos, conlleva diferencias reales en el tipo de demandas que exigen diferentes actitudes ante el Estado. Como ha ocurrido en Canadá (Groves, 1996:126), también en Chile se observa un emergente crisol indígena en los centros urbanos, que no comparte del todo los programas de demandas o adquisición de tierras. En la ciudad las demandas son muy similares a los sectores pobres en general; mientras que los campesinos indígenas marcan una gran diferencia al estar exigiendo además, un reconocimiento territorial y autonomía. Este proyecto rural que encuentra su mayor expresión entre los mapuche y que ha llegado a adquirir violentas formas de lucha — propia de conflictos rurales entre campesinos y empresarios— no ha encontrado un contundente apoyo por parte de aquellos indígenas urbanos, quienes a su vez, deben organizarse y postular a proyectos que les permita mejorar sus míseros ingresos, ni de los sectores medios quienes han visto la posibilidad de convertirse en microempresarios o incorporarse a la burocracia estatal.

Bibliografía

- Amin, S. (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona : Paidós. España.
- Aylwin, J. (2002). *Informe sobre la situación de los derechos del pueblo mapuche*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- Borón, A. (2002). *Imperio Imperialismo*. Buenos Aires: Clacso.
- Castoriadis, C. (1999). Poder, política, autonomía. En *El lenguaje libertario*. Christian Ferrer, Ed. pp. 125-152. Buenos Aires: Altamira.
- Castro L., M. (1997). Agua, Derechos y cultura en los Andes del Norte de Chile. Un enfoque desde la antropología jurídica. *Chungará* 29 (1): 63-80.
- Cayuqueo, P. y Painemal W. (2003). Hacia un imaginario de nación. En Periódico Mapuche *Azkintuwe*. pp. 12-14. Temuco.
- CONADI. (2000). *Construyendo de la mano con la diversidad*. Memoria. Santiago: CONADI
- Chonchol, J. (1994). *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- De Souza Santos, B. (2003). *La caída del ángelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA-Universidad Nacional de Colombia.

- Gellner, E. (1998). *Cultura, identidad y política*. Barcelona: Gedisa.
- González, E. y Salamanca, M. (2003). *Los imputados mapuche sujetos a prisión preventiva. Reflexiones a Partir de la Situación Actual Programa de Derechos Indígenas*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas.
- Groves, R. (1996). Territoriality and aboriginal self determination: options for pluralism in Canada. En *Law & Anthropology* (8); 123-146.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL* 69: 85-102.
- Larraín, H. (1987). *Etnogeografía*. Santiago: Instituto Geográfico Militar.
- Luque, E. (1996). *Antropología política*. Barcelona: Ariel Antropología
- McCay, B. J. and Acheson J. M. (1996). *Human Ecology of the Commons. The question of their commons*. McCay, Bonnie J. and James M. Acheson, Eds. Tucson: The University of Arizona Press.
- Saavedra, A. (2002). Los Mapuche en la sociedad chilena actual. Santiago: Lom Ediciones.
- Trawick, P. (2003). The struggle for water in Perú. California: Stanford University Press.
- Vidal, A. (1999). Políticas Legislativas Indígenas en Chile, el caso de las Tierras y Territorios Mapuches. *Cuhsa* 1: 67-111