

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/266062194>

Los mapuches-warriaches; procesos migratorios contemporáneos e identidad mapuche urbana

Article in *América indígena* · October 2003

CITATIONS

11

READS

565

1 author:



[Andrea Aravena Reyes](#)

University of Concepción

35 PUBLICATIONS 160 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



El Corredor Bioceánico Sur (Macroregión VII a X): La Recuperación de los Vínculos Culturales en la Redinamización Territorial [View project](#)



Imaginarios sociales de la identidad mapuche en el Gran Concepción, Región del Biobío, Chile. [View project](#)

AMÉRICA INDÍGENA

Arturo Warman Gryj
1937-2003

Presentación

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de Chile
Introducción

Decreto por el que se crea la Comisión
de Verdad Histórica y Nuevo Trato

Discurso del Presidente Ricardo Lagos
con motivo de la constitución de la Comisión

Interpretando el mandato

La legislación indígena en Chile desde la Independencia

Políticas públicas y desarrollo indígena en Chile

Tierra y territorio mapuches: un análisis
desde una perspectiva histórico-jurídica

Los mapuches-warriaches; procesos migratorios
contemporáneos e identidad mapuche urbana

ANEXO
Recomendaciones de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato



INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

CONSEJO DIRECTIVO

Argentina, Oscar Guillermo Galié
Bolivia, Euníce Vedia de Heins, a. i.
Brasil, Luis Augusto Araujo Castro
Colombia, Gloria Cecilia Rodríguez Verón, a. i.
Costa Rica, Rafael A. Sequeira Ramírez
Chile, Rodrigo Espinosa, a. i.
Ecuador, Francisco Herrera Arauz
El Salvador, Betida Flor Menjivar, a. i.

Guatemala, Jorge Rolando Escoto Marroquín
Honduras, Rigoberto Paredes Fernández, a. i.
México, Arnulfo Embriz Osorio, a. i. y Juan José Gómez Camacho
Nicaragua, Álvaro J. Sevilla Sierra
Panamá, Dionisio de Gracia Guillén
Paraguay, José Félix Fernández Estigarribia
Perú, Alfredo Arosemena Ferreiros
Venezuela, Lino Martínez Salazar

COMISIÓN ADMINISTRADORA

Costa Rica, Elsa Pacheco Muñoz
Chile, Rodrigo Espinosa, a. i.
Guatemala, Laura Solórzano Foppa

México, Arnulfo Embriz Osorio
Paraguay, Alcides Albariño

DIRECTOR

Guillermo Espinosa Velasco

El INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO es el organismo especializado de la OEA que articula el Sistema Indigenista Interamericano. Creado en 1940, tiene su sede en la ciudad de México y lo integran 17 países de América, cuyos representantes conforman su Consejo Directivo y, cinco de ellos, su Comisión Administradora. Su función es apoyar la acción indigenista de los gobiernos miembros, estudiar y analizar la situación de los pueblos indígenas de América, difundir e intercambiar información relativa a los pueblos indios del continente y promover una política indigenista que, en la búsqueda del desarrollo integral y la erradicación de la pobreza, permita su consolidación como grupos étnicos y favorezca la constitución de sociedades pluriculturales y democráticas.

THE INTERAMERICAN INDIANIST INSTITUTE is the OAS' specialized branch that articulates the Interamerican Indianist System. Founded in 1940, the Institute's main offices is located in Mexico City and is presently integrated by 17 member states of the continent whose representatives form the Directive Council, five of which integrate its Administration Commission. Its function is to back the indigenist actions of member countries, study and analyze the situation of the indigenous peoples of America, diffuse and exchange information on continent's indigenous peoples and promote an indigenist policy that, in the search for integral development and the elimination of poverty, permits their consolidation as ethnic groups favoring the constitution of pluricultural and democratic societies

AMÉRICA INDÍGENA

Revista trimestral, contiene información relativa al conocimiento científico de los pueblos indios de América, al análisis de sus problemas, procesos y tendencias, y a sus relaciones con las respectivas sociedades nacionales.

Trimestral publication that provides information of scientific knowledge of America's Indian communities, analyzing their problems, processes and tendencies as well as relations with society in the countries they inhabit.

AMÉRICA INDÍGENA

Volumen LIX

Número 4

Oct.-Dic.2003



Instituto Indigenista Interamericano
Organismo Especializado de la OEA
México

Director

Guillermo Espinosa Velasco

Coordinador Administrativo

Samuel Cano Enríquez

Editor

Leopoldo Zorrilla Ornelas

Publicación electrónica

Norberto Zamora Pérez

Editor:

© **Instituto Indigenista Interamericano. 2004**

Av. de las Fuentes Núm. 106

Col. Jardines del Pedregal

Delegación Álvaro Obregón

México, D.F., 01900

Teléfonos: (52) (55) 5595-8410 y 5595-4324

Fax: (52) (55) 5568-2213

<http://www.indigenista.org>

e-mail: ininin@data.net.mx

e-mail: revista@mx.inter.net

Apartado postal: 20315

C.P. 01001, México, D.F.

ISSN 0185-1179

AMÉRICA INDÍGENA

Volumen LIX

Número 4

Oct.-Dic 2003

Contenido	pág
Arturo Warman Gryj 1937-2003	6
Presentación	8
Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de Chile Introducción	10
Decreto por el que se crea la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato	28
Discurso del Presidente Ricardo Lagos con motivo de la constitución de la Comisión	31
Interpretando el mandato	35
La legislación indígena en Chile desde la Independencia	42
Políticas públicas y desarrollo indígena en Chile	61
Tierra y territorio mapuches: un análisis desde una perspectiva histórico-jurídica	128
Los mapuches-warriaches; procesos migratorios contemporáneos e identidad mapuche urbana	162

ANEXO
Recomendaciones de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato
(Descarga por separado)

Arturo Warman Gryj 1937-2003

El 21 de octubre falleció en la ciudad de México el destacado antropólogo, investigador y funcionario público Arturo Warman, quien desde muy joven se dedicó al estudio de los problemas del campo y de los indígenas mexicanos y dejó una amplísima bibliografía, en la que figuran libros, conferencias, ponencias y artículos para revistas académicas y especializadas y colaboraciones en libros colectivos, así como artículos en diarios, semanarios y mensuarios. Como funcionario público, ocupó en México diversos cargos de gran responsabilidad, como los de Director General del Instituto Nacional Indigenista (INI), Procurador Agrario, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretario de la Reforma Agraria y Secretario Técnico del Gabinete Social de la Presidencia de la República. En el ámbito académico fue Jefe del Departamento de Antropología de la Universidad Iberoamericana, investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretario del Consejo Académico de Ciencias Sociales de la propia universidad. Durante su gestión en el INI, presidió el Consejo Directivo del Instituto Indigenista Interamericano.

En la producción bibliográfica de Warman sobresalen seis libros de su autoría directa, vinculados todos con los indígenas y los campesinos: *La danza de moros y cristianos*, en la que estudia las diversas variantes de fiestas populares mexicanas en las que se enfrentan cristianos y musulmanes, y cuyos argumento, danza y música, adaptados por las comunidades indígenas y campesinas a sus situaciones específicas, fueron importadas a México por los españoles en la época colonial. En *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, analiza la problemática social y humana de los habitantes rurales de México, en particular de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minfundistas, a quienes los regímenes emanados de la Revolución Mexicana de 1910 colmaron de promesas que en muy pocos casos llegaron a concretarse en programas de gobierno y políticas públicas, excepto en lo relativo al reparto agrario. *Y venimos a contradecir, los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, es una investigación micro-etnohistórica, de la que se extraen valiosas experiencias en torno al poblamiento de una región; las formas de vida y convivencia de sus habitantes; las costumbres, fiestas y ritos; los ciclos de trabajo en el campo y las formas de cooperación en las etapas de máxima intensidad (siembra y cosecha), y las relaciones de política y poder con las autoridades locales y federales.

La historia de un bastardo: maíz y capitalismo, recorre los avatares de ese grano fundamental en la vida del hombre, en particular el mesoamericano, desde la “invención de la planta”, incapaz de reproducirse por sí misma; el papel que desempeñó en la vida de los antiguos mexicanos; su exportación a Europa, Asia y África a partir del siglo XVI; su importancia como alimento en Irlanda e Italia durante las hambrunas de los siglos XVIII y XIX, y su actual desempeño como grano básico del comercio internacional y como materia prima de la industria, para obtener cientos de derivados. Este libro ha sido reconocido internacionalmente como uno de los más leídos en esta materia. En *El campo mexicano en el siglo XX*, Warman hace un acucioso análisis del territorio, los recursos, la población y la producción del agro de México en el siglo recién terminado, señalando

las ventajas y desventajas, los logros y fracasos, los problemas e intentos de solución, los programas aplicados y las causas de sus logros parciales, inconexos e incompletos, para finalizar ofreciendo tres posibles escenarios de desarrollo para los primeros 25 años del siglo XXI. Finalmente, en *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, traza un enorme fresco de la pluralidad y diversidad de pueblos, lenguas y comunidades indígenas, con sus historias, costumbres, culturas y problemas, desde la prehistoria hasta nuestros días. Al lector externo le llamará poderosamente la atención que los dos últimos textos -de importancia particular para entender la actual situación económica política y social de México- los haya escrito con sólo tres años de distancia. Quienes lo conocieron y pudieron aprender de él podrán explicar que en buena medida son resultado de su quehacer como servidor público durante doce años, en puestos de la máxima responsabilidad en el gobierno mexicano, libros en los que vuelca su experiencia de trabajo y de académico.

Dentro de su desempeño como funcionario tienen especial relevancia sus esfuerzos por concretar la reforma del Artículo 4º Constitucional en 1992, para reconocer la pluralidad y diversidad cultural del país, sustentada en sus pobladores originales; el programa de Fondos Regionales de Solidaridad, para transferir a las comunidades indígenas recursos del presupuesto federal, libres de las ataduras de la legislación presupuestal y fiscal aplicables en otras actividades económicas, y el programa de Procuración de Justicia, para auxiliar jurídicamente a los indígenas encarcelados injustamente y promovió la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales para ese propósito; así como las acciones de conciliación agraria entre vecinos en conflicto. En otra vertiente de su trabajo, destaca su participación en el diagnóstico de la problemática agraria y agropecuaria y en la elaboración de sendas iniciativas para reformar el Artículo 27 de la Constitución, que rige la propiedad del suelo y el subsuelo del país y establece las formas de propiedad y tenencia de la tierra, y promulgar la Ley Agraria vigente, la creación y construcción de la Procuraduría Agraria, la elaboración e instrumentación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), y la conclusión de más de diez mil expedientes de solicitud de dotación y restitución de tierras, que constituían el llamado “rezago agrario”.

El Instituto Indigenista Interamericano y *América Indígena*, rinden por este medio un modesto pero sentido homenaje a la memoria de Arturo Warman y le dedican este número de la revista, de especial significación e importancia para los países de América Latina.

Presentación

En este número de *América Indígena* se recoge una selección de los documentos elaborados por o para la Comisión Verdad Histórica y Nuerato, de Chile, creada por el presidente Ricardo Lagos para atender las demandas de justicia presentadas por los ocho pueblos indígenas de ese país. Se trata, como el lector podrá comprobar, de un esfuerzo sin precedentes del Estado y la sociedad chilenos, para analizar, discutir y adoptar decisiones respecto de un conjunto de problemas que afecta a todo el país, aunque lo sufra directamente sólo el 10% de la población, que es la que se autoidentifica como indígena. En efecto, la Comisión, constituida por Decreto Supremo el 18 de enero de 2001, recibió del Presidente de la República la recomendación de “tener una mirada sobre nuestra historia que reconozca la dignidad de nuestros pueblos originarios”, brindando la oportunidad de “vivir la riqueza de la diversidad cultural” en un ambiente en el que prevalezca el deseo de estar “unidos por la voluntad de dialogar en paz”.

La visión de Estado del presidente Lagos se hace patente en la conformación de la Comisión, pues figuran en ella el expresidente Patricio Aylwin, quien la encabeza y fue el primero en adoptar medidas concretas para empezar a solucionar esta problemática, así como destacados miembros de los pueblos originarios, parlamentarios, exministros, intelectuales, representantes de iglesias y empresarios. Todos laboraron por más de dos años, a título honorario y, al concluir sus labores presentaron un *Informe final* en el que se hace un recuento histórico de cada una de los ocho pueblos que habitaban el país (dos de ellos ahora inexistentes, a causa de las acciones del Estado y la sociedad chilenos en el pasado), analizan su situación actual y hacen recomendaciones al país en su conjunto para saldar la llamada *deuda histórica*, y reformar la Constitución y las leyes que sea necesario a fin de que nunca más se puedan repetir las acciones de explotación, discriminación y expoliación que han caracterizado las relaciones entre el Estado y la sociedad chilena no indígena, por un lado, y los pueblos, comunidades e individuos indígenas, por otro.

Los documentos que se reproducen son los siguientes:

1. La “Introducción” del *Informe final*, en donde se presentan las principales características de los pueblos indígenas chilenos y un resumen de las relaciones históricas entre los pueblos y el Estado.
2. El Decreto por el que se crea la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, en donde se fijan las tareas que debe emprender y sus plazos, así como los nombres de las personas que la constituyen.
3. El discurso del presidente Ricardo Lagos al establecer la Comisión.
4. El documento “Interpretando el mandato”, en el que la Comisión determina los Grupos de Trabajo que se formarán, las tareas de cada Grupo, los informes periódicos y finales que habrán de rendir y el cronograma general de la Comisión y los Grupos.

5. El documento “La legislación indígena en Chile desde la independencia”, preparado con textos de Dominique Hervé, Antonia Urrejola y Raúl Rupailaf, donde se detallan los principales aspectos de las diversas leyes y decretos que han regido las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas.

6. El estudio “Políticas públicas y desarrollo indígena en Chile”, elaborado por Rodrigo Valenzuela a petición de la Comisión, que ofrece un análisis crítico de las diferentes políticas puestas en práctica en distintos momentos, señalando carencias, incongruencias e incumplimientos, incluso en la etapa actual.

7. El artículo “Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico-jurídica”, de José Aylwin O., que presenta el despojo y la expropiación de las tierras mapuches por parte del Estado y los colonizadores chilenos, desde fines del siglo pasado hasta las acciones del gobierno militar de Pinochet.

8. El trabajo “Los mapuche-warriache; procesos migratorios contemporáneos e identidad mapuche urbana”, de Andrea Aravena, en el cual se hace un recuento de las causas de la migración de los mapuches a los centros urbanos, en donde se concentra 80% de la población indígena chilena, y se estudian sus características como pueblo que reclama reconocimiento a su cultura y su lucha por no perder su identidad.

9. El capítulo “Recomendaciones” del *Informe final* de la Comisión, en el que se sugieren las acciones inmediatas y mediatas que deben tomar el Estado y el gobierno, la sociedad no indígena y los pueblos indígenas para avanzar hacia una un país plenamente democrático, en el que nadie sea excluido ni discriminado por causa alguna, especialmente por su pertenencia a un grupo étnico distinto. Pos causas técnicas, este documento se reproduce en el Anexo al presente número de *América Indígena* en la sección de la revista en <http://www.indigenista.org>

América Indígena agradece muy cumplidamente a la Comisión, y en particular al señor Gerardo Zúñiga, Secretario Ejecutivo de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, el haber facilitado todos los documentos generados a lo largo de más de dos años de trabajo. El *Informe final* completo consta de cuatro volúmenes y puede consultarse en la siguiente dirección electrónica <http://www.gobiernodechile.cl>

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de Chile Introducción

Cada Pueblo Indígena tiene su propia historia. Más aún, la mayor parte de los pueblos Indígenas de Chile se desarrolló a lo largo de la historia con relativa independencia, unos de otros. En algunos casos había relaciones, pero en otros, éstas eran muy lejanas o inexistentes. Isla de Pascua y el Pueblo Rapa Nui, por ejemplo, han tenido más relaciones con la Polinesia y muy pocas o ninguna con los mapuches, y éstos, por su parte, escasas con aymaras del norte del país. ¿Cómo comprender de manera adecuada la historia de todos los Pueblos Indígenas que habitan el territorio chileno actual? Es sin duda un asunto complejo.

Existe un largo período de la historia de los Pueblos Indígenas, donde cada uno de ellos se desarrolló de manera relativamente autónoma. Sin embargo, no es despreciable el conjunto de relaciones ocurridas en tiempos precolombinos entre los pueblos vecinos e incluso entre quienes vivían a grandes distancias. Pero, será el proceso de expansión de la conquista el que irá aunando la historia de la mayoría de ellos, en tanto se verán enfrentados obligadamente a interactuar y relacionarse con ella, la más de las veces en forma conflictiva y beligerante. Además, el accionar de la empresa conquistadora los expondrá a presiones semejantes, tales como: apropiación de territorios, trabajo servil, dominación política, imposición cultural y religiosa. Cada uno de los pueblos responderá de manera diversa a estos procedimientos¹. A partir de allí, la historia indígena es inseparable de los factores externos que la determinan.

Con posterioridad al período de expansión de la conquista y a la formación de fronteras correspondientes al Estado colonial, la cuestión territorial adquiere gran importancia. El proceso de formación territorial no se realizó, en el caso chileno, solamente durante el período hispánico. El territorio de Chile Colonial no será exactamente el mismo que ocupará el país durante la República². Fue durante el siglo XIX cuando el territorio nacional cambia³, se expande y consolida. En este proceso expansivo, el Estado se encuentra con la existencia de numerosos Pueblos Indígenas que habitan esos espacios, en los que no se ejercitaba la soberanía de manera efectiva o simplemente no pertenecían a la nación chilena. El actual territorio en que el Estado de Chile ejerce su soberanía, se constituye definitivamente sólo en los inicios del siglo XX y se consolida recientemente con el delineamiento definitivo de sus fronteras, que en los casos del Pueblo Aymara, Atacameño y también Mapuche, significó su segmentación entre dos Estados nacionales.

A partir de fines del siglo XIX, todos los Pueblos Indígenas que habitaban el territorio nacional enfrentarán las mismas políticas estatales y tendrán como interlocutor al mismo Estado. Es en ese momento en que podemos decir que las historias de los diferentes Pueblos Indígenas empiezan a

reconocerse en un relato común, en cuanto van a estar influidas en su desarrollo particular por las acciones y políticas delineadas por el Estado. Se produce entonces, una historia que va a ir unificando paulatina y crecientemente, las diferentes “historias indígenas”, en la medida que se unifica el interlocutor y sus unifican sus problemas. Podemos hablar, por tanto, con propiedad de una historia indígena, en la medida que la situemos en el marco de las relaciones con el Estado ⁴. Más aún, esto, en el caso de Chile, es parte de una realidad histórica, ya que a partir de las últimas décadas del siglo XIX el Estado chileno lleva a cabo políticas semejantes y específicas, tanto en el Norte del país, como en Isla de Pascua, en el extremo sur y en el área mapuche, expresando todas ellas una coherencia interna en relación con los intereses y visiones predominantes durante ese período. Es por ello que vamos a señalar que todos los Pueblos Indígenas desde ese momento, están sometidos a un mismo tipo de acción política y su historia se aúna desde esa situación ⁵.

La cronología de la Historia Indígena de Chile, no es necesariamente la misma que la de la Historia de Chile. Por cierto, como se ha dicho, se verifica una primera escisión entre el mundo precolombino y el posterior a la conquista. Hay varios sub períodos en el tiempo colonial pues hubo diversos tratos y maneras de abordar la cuestión indígena por parte de la Corona española. Se habla en este trabajo de la “baja colonia” o período de la conquista, y de la “alta colonia” correspondiente al siglo y medio final del Imperio Español, marcado por la política de los Borbones, de carácter proteccionista hacia los indígenas del continente. La Independencia de las colonias americanas y concretamente la de Chile, no fue necesariamente un momento de quiebre profundo para los indígenas y su historia ⁶. Para muchos de ellos nada cambió, por lo que en la cronología seremos cuidadosos en no asimilar los tiempos de la sociedad chilena a los de la sociedad indígena. En el caso del sur de Chile, la Independencia de la zona central significó que la guerra entre patriotas y realistas se trasladara hacia allá, en lo que se denominó la “Guerra a Muerte” ⁷.

La cronología indígena a fines del siglo XIX cambia fuertemente o tiene su momento de quiebre. En ese tiempo se anexan al territorio nacional las provincias del Norte Grande donde habitaban y habitan, aymaras, quechuas y atacameños. En el año 1879 comienza la denominada Guerra del Pacífico, la que se extiende hasta el año 1883, firmándose, en el mismo año, el Tratado de Ancón ⁸ con el Perú. En el mismo período, el 9 de Septiembre de 1888, se suscribe el “Acuerdo de Voluntades” entre el Pueblo Rapa Nui, liderado por el Ariki Atamu Tekena y el Capitán Policarpo Toro, que tuvo como consecuencia la incorporación de Isla de Pascua al territorio y a la soberanía nacional. En esa misma década, se produce el avance expansivo hacia el sur de las líneas de fronteras establecidas en el río Malleco en el año 1866, concretándose la ocupación completa de la Araucanía por parte del ejército chileno. El 24 de febrero de 1881 es fundado el Fuerte Temuco y el 1 de enero de 1883 se refunda la ciudad de Villarrica. Coincidentemente con estos hechos, en el extremo sur, se inicia la ocupación ganadera de la Patagonia e Isla de Tierra del Fuego, que tendrá efectos desastrosos sobre las poblaciones indígenas que allí habitaban y, en especial, para los Pueblos Aónikenk y Selk’nam. Efectivamente, la primera concesión de tierras a empresas ganaderas se concreta en el año 1885 ⁹. Es por todo lo anteriormente expuesto que el segundo gran hito histórico, después de la conquista europea, en la *Historia de los Pueblos Indígenas de Chile*, será el proceso expansivo del Estado a fines del siglo XIX.

Hasta poco más allá de la primera mitad del siglo XIX, como se ha visto, el territorio ocupado efectivamente por el Estado chileno era muy diferente al del siglo XX. La mayor parte de esos espacios no ocupados, estaban habitados por indígenas. La acción expansiva del Estado en esos años fue muy grande. Avanzó hacia el norte, hacia el sur y hacia el Pacífico. En todo este proceso expansivo, no hubo políticas de protección hacia los indígenas que fueran efectivas en el cumplimiento de su cometido. Más bien se consideró a éstos como un obstáculo para incorporar econó-

micamente esas nuevas áreas a la economía nacional. Generalmente, como se trataba de zonas muy lejanas, el Estado en su afán de hacer efectiva su soberanía sobre el territorio, encomendó a empresas privadas la “explotación” de los recursos naturales y de “civilizar” a los indígenas que allí vivían, las que muchas veces adoptaron el rol de agentes colonizadores y “civilizadores”. Esas empresas fueron, en gran medida, las causantes de la *cuasi* desaparición o exterminio de los habitantes originarios del extremo austral, y del sometimiento del Pueblo Rapa Nui a un régimen que, entre otras cosas, contemplaba su reclusión forzosa, impidiéndoles el libre desplazamiento por los campos de la Isla.

Desde la década de los ochenta del siglo XIX, hasta la década de los treinta del siglo XX, se abre un período que hemos denominado de “asimilación forzada”. Se caracteriza por la aplicación de políticas del Estado hacia los Pueblos Indígenas, con el objetivo de transformarlos en ciudadanos chilenos, bajo un concepto de identidad nacional homogénea, sin consideración a la diversidad cultural existente en el territorio. En el Norte, la política oficial será conocida como “chilenización”, de aplicación compulsiva en las primeras décadas del siglo XX, dado los conflictos fronterizos existentes. En el sur, corresponderá al período de operación de la Comisión de Radicación de Indígenas, en el que se constituirán las “reservaciones” o “reducciones indígenas”, limitando y fragmentando el territorio que éstos anteriormente ocupaban. En Isla de Pascua se producirán fenómenos semejantes, siendo concentrada la población Rapa Nui en Hanga Roa, y entregándose el territorio restante en arriendo. En el extremo sur, frente a la acción depredadora de las así denominadas empresas explotadoras, un gran número de miembros de los pueblos Selk’nam y Kawésqar fueron trasladados a la Misión de San Rafael en Isla Dawson, con el doble propósito de alejarlos de los “cazadores de indios” e introducirlos en la “vida civilizada”, lo que tuvo trágicas consecuencias. Durante este período muchos observadores creyeron ver el exterminio de los indígenas de Chile.

No cabe duda de que el período que se inicia en las últimas dos décadas del siglo XIX - que en adelante se denominará período de la “asimilación forzada”-, tiende a cambiar en los años treinta del siglo XX. Allí comienza un largo período caracterizado por las políticas de integración, basadas fundamentalmente en la educación, castellanización, y comprensión de los indígenas como campesinos y partes integrantes no diferenciadas de la sociedad y pueblo chileno. Le denominamos el período de la “integración frustrada”, porque a pesar de las intenciones del Estado, los Pueblos Indígenas lograron sobrevivir al período anterior, manteniendo su identidad y características culturales propias. Con pequeñas diferencias y momentos históricos específicos, esta política se extiende desde 1931 ¹⁰ hasta la década del setenta, en que se dictan leyes que tendrán mucha importancia para algunos - no todos- los Pueblos Indígenas de Chile. La Reforma Agraria, en el caso de los mapuches del sur, va a jugar un papel central en ese período, al igual que la ley relativa a Isla de Pascua ¹¹. En ciertos sub períodos, como es evidente, se reforzarán algunos elementos de integración y, en otros, se impulsarán políticas de fomento, protección e incluso desarrollo. Es por ello que en el texto distinguimos lo que ocurre en los años treinta y cuarenta, caracterizados principalmente por la asimilación; los años cincuenta y parte de los sesenta, signados por el indigenismo, y; fines de los sesenta y comienzo del setenta, marcados por la Reforma Agraria y los cambios estructurales a que se vio sometido el conjunto de la sociedad chilena y del que no fueron ajenos los Pueblos Indígenas. Finalmente, incorporamos algunos elementos de la “historia contemporánea”, esto es desde 1973 en adelante, período caracterizado por diversas relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas. La cercanía de estos hechos históricos y su carácter muchas veces confrontacional, nos ha conducido a no encerrar la interpretación en un marco interpretativo excluyente y ser extremadamente prudentes con los juicios emitidos en este Informe, incorporando datos objetivos y abriendo más preguntas hacia el futuro.

a) Del período anterior de la conquista a la consolidación de la República de Chile

Los Pueblos Indígenas que existen y existieron en Chile, son descendientes de los pueblos originarios que habitaron el continente americano. Específicamente en Chile, estos pueblos poseen un pasado de larga duración, su historia es extensa y se remonta a miles de años. Junto con ello, estos primeros habitantes realizaron una apropiación del territorio y una domesticación de los recursos naturales, que les permitió vivir en estas tierras desarrollando sociedades y culturas únicas y originales. En este sentido, las organizaciones políticas prehispánicas, dan cuenta de su propia historia. Son los “primeros pueblos” constituidos en el territorio que hoy ocupa Chile. En este Informe, se trata de rescatar como un eje fundamental de y para la cultura del país, la larga ocupación territorial y la diversidad de sociedades que en estas tierras han vivido ¹².

El segundo momento estudiado en este Informe, considera la invasión europea y la constitución del orden colonial. No cabe duda, siguiendo la metodología anteriormente expuesta, que es el principal hito histórico que provocó un antes y un después en los Pueblos Indígenas. La conquista correspondió, como es evidente y sabido, a la expansión económica y política de Europa, y al mismo tiempo fue visto como un proyecto “civilizador” y religioso. La conquista se realizó por medio de acciones militares de gran violencia, a las que se sumaron la introducción de enfermedades infectocontagiosas, frente a las cuales los pueblos americanos carecían de defensas. En este trabajo no hay un juicio sobre la conquista, sino intentos por comprender sus resultados y consecuencias para los *Pueblos Indígenas de Chile*. La apertura del debate es más importante que su cierre en una u otra posición ¹³.

El orden colonial hegemónico constituido, creó un sistema de clases y castas donde las personas catalogadas como indígenas, ocuparon, casi siempre, un lugar de subordinación. Hubo un primer período colonial de gran violencia en que los indígenas fueron sometidos al servicio de las encomiendas y al trabajo forzado. En algunos casos se vieron obligados a colaborar y, en otros, como el mapuche, ofrecieron resistencia al dominio europeo y recuperaron espacios de libertad, aunque vieron constreñidos sus movimientos y debieron acomodarse internamente para mantener tratados y relaciones políticas con el Estado colonial. En este sentido, es preciso destacar que los Pueblos Indígenas establecieron relaciones políticas con la Corona y poco a poco, a medida que avanzaba el proceso colonial, fueron reconocidos como tales. Este reconocimiento implicaba la conciencia de la particularidad y diversidad de los habitantes del territorio. Una de las características, por tanto, del período colonial tardío -especialmente segunda mitad del siglo XVII y siglo XVIII- es la ambigüedad y contradicción de las políticas: si bien hubo reconocimiento por parte de la Corona, también se llevaron a cabo terribles represiones indígenas como la de Tupac Amaru en el Cuzco, Alto Perú, alcanzando también al Norte de Chile.

De esta forma, los pueblos sometidos al control colonial, se vieron presionados a reformular algunos elementos de su cultura, lo que les permitió adaptarse e influir sobre las condiciones coloniales. Sus liderazgos, concepciones religiosas, relaciones con el Estado se fueron transformando, considerando las nuevas circunstancias, con el objeto de preservar sus costumbres, memoria, lengua y territorio. Son historias múltiples, profundas y constantemente reinventadas. Los Pueblos Indígenas, durante el largo período colonial, existieron en una compleja relación de resistencia, adaptación, cambio cultural, reafirmación de sus tradiciones y creatividad. El Informe quisiera dar cuenta de estos procesos y no presentar una imagen de “quietismo” e inmovilidad de los pueblos y comunidades indígenas, sino mostrar su carácter creativo y dinámico.

Durante el período colonial las relaciones entre la Corona y el Pueblo Mapuche estuvieron reguladas por los parlamentos. Los acuerdos logrados en ellos, por lo general giraron en torno al establecimiento de condiciones de convivencia pacífica entre mapuches e hispanos. La estrategia parlamentaria comienza con la suscripción del tratado de Quilín en 1641, en el que se reconoció la frontera del territorio mapuche en el río Bío Bío y la autonomía del mismo al sur de dicho deslinde. Las cláusulas del parlamento de Quilín estipularon condiciones de paz, entre el gobierno colonial y las autoridades mapuches, en las que se estableció el reconocimiento del territorio mapuche comprendido entre los ríos Bío Bío y Toltén, el desdoblamiento por parte de los españoles de los territorios mapuches ocupados, y, a su vez, el compromiso de los mapuches de no vulnerar la frontera, devolver a los prisioneros y dejar predicar a los misioneros en su territorio ¹⁴. En este sentido, el tema de los parlamentos tiene una importancia evidente para el debate jurídico actual.

Los criollos, descendientes de los conquistadores, nacidos en América, y muchas veces mestizos, se rebelaron y apropiaron del Estado colonial, independizándose de la corona española, y acometieron la constitución del Estado-Nación. La voluntad fundadora inicial, supuso principalmente, la unificación de la población teniendo como base la ciudadanía jurídica común y la supresión del sistema de castas existente al final de la colonia ¹⁵. En este contexto, se excluyó en la práctica la participación del indígena en su calidad de tal en el sistema político, no reconociéndosele una mayor especificidad ¹⁶. No obstante, la población que dio vida a la nueva República, era mestiza e indígena, y es la base de la actual población del país. A pesar de que hoy los chilenos y chilenas se consideren blancos o blancos mestizos, existe un fuerte componente indígena en su sangre que ha sido obviado en pos de construir e imponer la imagen de una nación homogénea, tanto cultural como étnica y racialmente.

En tercer lugar, se ha definido un momento histórico que engloba lo que se puede llamar la constitución y consolidación del orden republicano. Al respecto, es importante considerar que la ideología de los criollos estuvo dominada por concepciones liberales, adaptadas al nuevo orden interno que intentaron desarrollar. Su crítica a los títulos de nobleza y su defensa de la ciudadanía jurídica, los llevó también a eliminar los curacazgos o cacicazgos, con lo cual la población autóctona perdió sus representantes, muchas veces aceptados en el orden colonial e incluso reconocidos por el poder dominante. Es necesario hacer notar que Chile se benefició de un proceso fecundo que llevó, en efecto, a una consolidación temprana de las instituciones republicanas, pero la contra cara de dicho proceso fue la exclusión y negación de lo indígena.

En este período se tendió, además, a considerar y privilegiar los derechos individuales, aunque no para defender a los indígenas, en su calidad de tales, sino para facilitar su “inclusión” y la apropiación de sus territorios. Esta política asimilacionista, fue especialmente eficaz en la zona central de Chile, donde las leyes de ciudadanía dictadas por la joven República, condujeron a la supresión de los Pueblos de Indios, de sus tierras y a la asimilación de sus habitantes. Sin embargo, para el caso mapuche, hacia mediados del siglo XIX, se debatió acerca de su reconocimiento en la legislación e incluso se sancionó legalmente la diferencia, discutiéndose en el Parlamento acerca de la ocupación de Arauco y estableciéndose una política y relación específica entre el pueblo mapuche y el Estado.

Pese a lo anterior, esta ideología facilitó la desaparición del problema “indígena” de la documentación republicana temprana. En la práctica los indígenas no eran ciudadanos, pues no reunían los requisitos legales necesarios en ese entonces -saber leer y escribir- para su plena inclusión. Las ideas de la época establecían que el denominado “progreso de la civilización”, requería superar toda forma de “barbarie”, entre las cuales las elites dominantes consideraban a las lenguas, costumbres y culturas autóctonas.

La sociedad chilena durante el siglo XIX, se imaginó a sí misma ligada a la cultura europea y trató de establecer fronteras con las raíces indígenas o con los pueblos y culturas indígenas que la rodeaban. De este modo, no es de extrañar que se desconozca profundamente la existencia de estos pueblos, se incentive la migración extranjera y se emprendan políticas de concesiones para la explotación extractiva de los recursos naturales ubicados en sus territorios.

Un aspecto importante para la construcción de este imaginario nacional no indígena, es lo que ocurrió en la zona central del país donde los denominados “Pueblos de Indios” fueron absorbidos durante el siglo XIX. La cuestión indígena fue “expulsada” a las “fronteras” del Estado, en la medida que en la zona central no se percibía la existencia de descendientes de esas poblaciones. Durante este período hubo numerosos Pueblos Indígenas que no estaban aún en el territorio nacional de Chile y con los que el Estado chileno no tenía contactos, como los rapa nui, aymaras, atacameños y otros del Norte del país. Las relaciones con los indígenas del extremo sur eran muy escasas y sólo algunos viajeros señalaban su existencia. Las relaciones se establecían principalmente con los mapuches, tanto con aquellos que aún vivían en “Pueblos de Indios”, en la zona central del país, como con quienes habitaban hasta ese momento en la región de la Araucanía, zona que mantenía su independencia.

b) Período de la “Asimilación forzosa”

El segundo período que se analiza en este Informe, es el que corresponde a las dos últimas décadas del siglo XIX y las primeras tres del XX, época marcada por la mayor indefensión de los indígenas en buena parte de la historia analizada en este Informe. Este período se caracteriza por las políticas “liquidacionistas” del Estado y lo hemos denominado como de “asimilación forzosa”. Es en este lapso (1881-1931), en que se produce la ocupación de la Araucanía y el sometimiento de los indígenas mapuches a “reservaciones” o “reducciones”. Es el tiempo en que, tras su incorporación a la soberanía chilena el año 1888, se entregará la Isla de Pascua completa como concesión, primero en 1895, a Enrique Merlet, de origen francés, y luego a la empresa británica Williamson & Balfour, conocida también como la Compañía Explotadora de Isla de Pascua ¹⁷, que transformó a Rapa Nui en una estancia ovejera, manteniendo a la población pascuense, como ya se mencionó, forzada a habitar sólo en el sector de Hanga Roa.

Es el tiempo también, en que las concesiones entregadas por el Estado a empresas en las tierras australes y especialmente en Tierra del Fuego, condujeron a la muerte y desaparición física de pueblos enteros, como sucedió con los Selk’nam, frente a lo cual el Estado se mantuvo pasivo. Este es un caso que podría ser calificado de genocidio. Este Informe analiza en detalle y considera este hecho en todo su peso e importancia ¹⁸. Es el período, además, de la anexión de los territorios del Norte Grande y de la política conocida como de “chilenización” o “des-aymarización”. Efectivamente, la “chilenización” fue muy compulsiva, al menos en las primeras tres décadas del siglo XX, y fue una política aplicada por un gobierno centralizado que no consideró las diferencias culturales y regionales. Esta tendencia hacia la homogeneización cultural, caracterizó las políticas estatales hasta casi finales del siglo XX, implicando ante todo el establecimiento de sólidas estructuras estatales en la región: desde municipios hasta cuarteles de frontera. Asimismo, la sociedad aymara y su economía quedaron afectadas por una política de fronteras que generó controles estrictos en la circulación de mercancías y poblaciones. Para la población aymara, esta parte de la historia en relación con el Estado de Chile, se denomina “des-aymarización”, porque se valió de la violencia, el amedrentamiento, la intolerancia y la imposición de costumbres ajenas. En ese contexto, además, se produce el auge salitrero, la destrucción de las comunidades tradicionales

de los valles, generalizándose el desconocimiento de las especificidades de las comunidades indígenas de esa región. De igual manera, a comienzos del siglo, la presión sobre las comunidades atacameñas condujo prácticamente a la desaparición de la lengua Kunza y de varias otras vernáculos. Los atacameños sufrieron, al igual que los otros Pueblos Indígenas, un largo período de ocultamiento.

Es una etapa en la que, en el plano internacional, ocurren también procesos semejantes, enmarcados en una expansión del capitalismo mundial sobre tierras, territorios y culturas que hasta ese momento habían permanecido fuera de su alcance. La mayor parte de los observadores de esas primeras décadas del siglo XX, creen que las poblaciones indígenas van a sucumbir ante la presión y, a veces, ataque frontal, de que son objeto¹⁹. Es lamentablemente el momento en que las diversas historias que en este texto se relatan, se unen de una manera a veces terrible, en una sola historia, la de las relaciones entre el Estado chileno, la sociedad chilena y los Pueblos Indígenas de Chile, historia que oscila entre la reducción territorial y el exterminio. Hasta ese momento, han sido por lo general historias separadas, independientes unas de otras. A partir de este momento, el Estado tiene una política común que se expresa en Isla de Pascua, en los valles y altiplano chilenos, Tierra del Fuego y la costa de Temuco. El Estado y por ende la sociedad, asumen el costo de esas políticas y sus responsabilidades.

Es muy importante señalar que las políticas aplicadas a los indígenas durante este período (1881 a 1931), son debatidas en el Congreso nacional, adquiriendo el estatus de leyes de la República, y no son simplemente el resultado de la acción improvisada de aventureros, agentes espontáneos o situaciones incontrolables, que si bien las hubo, siempre estuvieron sujetas a las leyes y a la acción del Estado.

Va a ser en esta época, en la que se producirá una grieta insalvable entre la vida chilena santiaguina y la forma de vida de los indígenas del sur de Chile. Se pensaba a los mapuches, especialmente, como una “raza” en decadencia, degradada por el alcohol; eran, a los ojos evolucionistas de la sociedad criolla, seres que estaban muy lejos de ser los héroes relatados por Alonso de Ercilla. Se multiplicaban los artículos en la prensa que se referían en términos similares a los pobladores de la Araucanía. El país comienza a formarse una imagen falsa de los indígenas del sur, y circula la idea de que los mapuches además de estar acabados, eran cada vez menos. Comenzó a afirmarse que quedaban muy pocos indígenas en el sur y que las tierras estaban desocupadas. El país del centro se imaginó algo que no era tal, pero que le servía para justificar la ocupación de la Araucanía y someter a los indígenas al régimen reduccional.

En lo concerniente al proceso de ocupación de la Araucanía, hay un primer momento que se ha denominado “colonización espontánea”, consistente en la penetración y ocupación de tierras en territorio mapuche por parte de chilenos, desde la primera mitad del siglo XIX. Para el caso pehuenche este proceso comenzará antes, ya que la “infiltración chilena” se inicia en 1840 con el ingreso de hacendados, que arriendan pastizales e internan ganado. Esta primera etapa de apropiación efectiva, será la base para un posterior y rápido proceso de incautación de tierras mediante compras de carácter fraudulento. En el caso huilliche, esto es al sur del río Toltén, inmediatamente producida la independencia se intensifica el proceso de compras de tierras indígenas con el posterior establecimiento de haciendas, situación que venía desde la época colonial. Durante la colonia existía un estricto control sobre estas compras, el gobernador de Valdivia le encargaba a “los capitanes de amigos”, al “Comisario de naciones”, una serie de trámites destinados a verificar los límites y condiciones de las compras. Sin embargo, a partir de 1820 las normas dejan de respetarse y se ignoran. En vista de esta situación, el Intendente José de Cavareda decide reponer el cargo de

Comisarios de Naciones, siguiendo el modelo que imperaba durante la colonia. Estos funcionarios van a entregar entre 1824 y 1848 los denominados Títulos de Comisario a los caciques de la zona, por lo que las familias huilliches no tan sólo tendrán la posesión material de sus predios, sino también el reconocimiento legal del dominio.

Un segundo momento de ocupación de las tierras mapuches, tiene relación con políticas explícitas del Estado. En 1866 se dictan las primeras leyes de ocupación que, entre otras materias, establecen al territorio mapuche como zona de colonización, declarando sus tierras como fiscales. Con ello se buscaba evitar que éstas fueran apropiadas por aventureros y especuladores que no dejaran espacio para la colonización extranjera, objetivo primordial de las autoridades.

Los mapuches resisten esta invasión chilena hasta 1881, año en que entran las tropas del ejército chileno. En el caso pehuenche, la guerra osciló entre el ejército chileno y también el argentino. En 1880, como consecuencia de la primera fase de la “campaña del desierto” -como se denominó a la acción del ejército argentino respecto a los indígenas del sur de la nación Argentina- 14.000 indígenas son reducidos, hechos prisioneros o muertos. Muchos se van a refugiar en la cordillera. Después de ocupada la Araucanía, el ejército chileno se dirige al Alto Bío Bío y construye varios fuertes, con el doble objetivo de, por una parte, consolidar la ocupación del territorio para que los Pehuenches no se unieran a la resistencia mapuche en el valle y, de otra, contener la avanzada de tropas argentinas que venía en busca de indígenas fugados. En este sentido, la presencia Pehuenche en la zona cordillerana, contribuyó a consolidar la soberanía chilena en dichas regiones.

Junto con las tropas llegan a la Araucanía los agrimensores, dirigidos por Teodoro Schmidt. A medida que se fue estudiando la real situación de la ocupación de las tierras, se dieron cuenta que no estaban vacías como se pensaba en Santiago. Todo estaba subdividido entre los caciques y poblado por familias mapuches. La idea de un sur deshabitado, tejida en el centro del país, era falsa. Los mapuches ocupaban densamente la Araucanía y había una suerte de propiedad establecida, con deslindes bastante claros. Es en este contexto, entonces, donde surge la idea de reducción por parte de las autoridades, al ver que las tierras estaban en manos mapuches, con una propiedad plenamente constituida; deciden reducir las tierras indígenas para entregar las sobrantes a remate.

A la par, muchos particulares del centro de Chile, vieron una posibilidad cierta de hacerse de tierras en el sur del país de una manera relativamente fácil. Las leyes de radicación pretendían entregar las tierras declaradas fiscales a colonos extranjeros y nacionales, diseñándose un plan para ello. Sin embargo, nada pudo impedir la entrada de inescrupulosos particulares quienes, recurriendo a las más variadas argucias, no dudaron en expulsar y arrebatarles sus tierras a numerosos indígenas.

El proceso de radicación, reducción y entrega de Títulos de Merced, entre los años 1884 y 1929, estuvo acompañado de abusos contra los mapuches y tuvo consecuencias que transformaron de manera profunda a esta sociedad. La reducción significó que los mapuches perdieran la mayor parte de sus tierras, quedando reducidos a cerca de 500 mil hectáreas que el Estado entregó como Títulos de Merced.

Por otro lado, la forma de radicar consistió en que la “Comisión Radicadora” nombrara a un determinado cacique, entregando las tierras y otorgando el Título a su nombre. Junto a dicho cacique ubicaba a otras familias extensas que tenían sus propios caciques o jefes, transformándolas en dependientes del nominado con el Título de Merced. Este hecho provocó un quiebre crítico en

la sociedad mapuche, poniéndose en cuestión el orden social imperante hasta ese momento. De esta manera, el Estado chileno rompió con las solidaridades internas constitutivas de la sociedad mapuche, los agrupó en forma arbitraria y los obligó a vivir de una forma completamente artificial. Eso originó una serie de disputas al interior de la sociedad mapuche.

Además, el proceder de la Comisión Radicadora fue lento, engorroso y arbitrario. Por ejemplo, la Comisión establecía que se entregarían en Merced los terrenos ocupados por indígenas, debiendo éstos probar la posesión efectiva y continua por lo menos de un año, lo cual implicó, entre otras cosas, el desconocimiento de las tierras de pastoreo. El trabajo de la Comisión era extremadamente lento, por lo que cuando llegaba a un sector, muchas de las tierras mapuches ya habían pasado a manos de particulares, siendo imposible probar la posesión efectiva. En muchas ocasiones, se repartieron tierras a particulares, donde ya se habían radicado mapuches, entregando al particular una parte o la totalidad del Título de Merced, como sucedió en la comunidad Huenual Ivante de Lonquimay, que fue expulsada de sus tierras por los “nuevos dueños”, a pesar de haber recibido con anterioridad el Título de Merced. En otros casos, se radicó a mapuches al lado de tierras rematadas y adjudicadas por particulares. La ambición de los colonos poco a poco llevó a las corridas de cerco y a la progresiva usurpación de los Títulos de Merced. Finalmente, la Comisión de Radicación Indígena, en muchas ocasiones, no entregó lo que realmente correspondía en Título de Merced a los mapuches, reduciendo aún más la superficie en su poder.

En el caso pehuenche, el Estado no tuvo la capacidad de establecer dominio efectivo sobre las tierras cordilleranas, por lo que sólo se limitó a verificar las compras por parte de particulares. En muchos casos, el Estado trató de imponer un control mínimo al proceso de colonización. Sin embargo, su acción se vio permanentemente dificultada por la oposición de los particulares amparados por los tribunales. En la zona pehuenche, la enajenación de las propiedades indígenas tuvo distintas maneras de operar. Por ejemplo, en el caso de Trapa Trapa, en 1881 se compraron acciones y derechos de un terreno de dos mil cuadradas, en tanto que los deslindes implicados llegaban a cifras superiores a las diez mil cuadradas. En otros casos, y como fue una tónica en todo el territorio mapuche, no se concreta ninguna compraventa, sino que los particulares llegan y ocupan terrenos expulsando a los mapuches, expandiendo sus propiedades a la fuerza. Otros casos en la zona Pehuenche se relacionan con que después de entregado un Título de Merced, esos mismos terrenos son puestos en remate a particulares. Por ejemplo, en el valle de Quinquén, las mismas tierras de la comunidad Paulino Hueiquellán, que recibe su Título de Merced en 1906, son entregadas a remate a particulares en 1911.

En el caso Huilliche, las pérdidas de tierras se relacionan con los mismos mecanismos utilizados en la Araucanía, esto es, compras fraudulentas y apropiación por la fuerza. La Comisión Radicadora comenzó a operar en territorio Huilliche recién en 1908, y en declaraciones su presidente señala la dificultad de encontrar terrenos con indígenas, ya que muchas tierras estaban en manos de particulares. Por otro lado, algunos huilliches se niegan a ser radicados pues consideran que serán reducidos a una porción de tierra que no se condice con sus derechos. En total, fueron entregados en territorio huilliche alrededor de 500 Títulos de Merced.

En resumen, para el caso mapuche, a partir de 1884 y hasta 1929 actuó la Comisión Radicadora de Indígenas, entregando Títulos de Merced a las comunidades mapuches que quedaron en el territorio ocupado por el Estado Chileno. En los territorios de las actuales provincias de Arauco, Bío Bío, Malleco y Cautín, con una superficie aproximada de cinco millones de hectáreas, se otorgaron 434.063,65 hectáreas, lo que representa un 11,5% del territorio de estas provincias que en la actualidad forman parte de la VIII y IX regiones. En esta superficie se radicaron a 74.534

personas, con un promedio de tierras per cápita de 3.92 hectáreas en las provincias de Arauco, de 8.56 hectáreas en Malleco, de 5.29 hectáreas en Cautín y de 20.73 hectáreas en la provincia del Bío Bío, promedio este último que se explica por las características de los suelos cordilleranos del Alto Bío Bío, que tienen mayor superficie por las condiciones ecológicas locales.

**RADICACIÓN CON TÍTULOS DE MERCED EN LA ARAUCANÍA
ENTRE 1884 Y 1929**

PROVINCIA	No. RESERVAS	SUPERFICIE HAS.	No. PERSONAS	PROMEDIO HÁS./PERS.	% TERRITORIO PROVINCIAL
ARAUCO	77	9.700,59	2.477	3.92	1.79
BIO-BIO	6	16.667	804	20.73	1.11
MELLECO	280	80.900,75	9.455	8.56	6.03
CAUTIN	2038	326795,31	61.798	5.29	17.72
TOTAL	2401	434.063,65	74.534	9.62	6.66

Fuente: Archivo de Asuntos Indígenas-CONADI. Ex Indap Dasin. Cuadro Elaborado por Héctor González (1986), Propiedad Comunitaria o Individual: Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche. Revista Nüttram. Año II, N° 3. Santiago. Chile.

En este período, también surgieron quejas de parte de los indígenas frente a la acción del Estado y sus políticas. En este Informe se transcriben las resoluciones y actas de la Comisión Parlamentaria que, constituida por el Senado de la República, viajó al sur del país a conocer lo que allí estaba ocurriendo. Sus conclusiones no pueden ser más claras y objetivas, y se consignan por la importancia que tienen en tanto documentos oficiales del Estado chileno. Las listas de reclamantes y las causas de sus reclamos, constituyen la primera petición masiva de “amparo”. Lamentablemente, los resultados de esa Comisión no fueron eficaces y muchos de los hechos denunciados continuaron ocurriendo en el sur de Chile y en las otras áreas donde habitaban indígenas ²⁰.

De este modo, la apropiación del territorio mapuche, primero, y luego la forma en que se llevó a cabo el proceso de radicación y el reparto de las tierras pertenecientes a este Pueblo, están en el origen de un conflicto que, a la vez de tener efectos inmediatos sobre la sociedad mapuche de entonces, entrampó hasta nuestros días a numerosas comunidades mapuches en largos litigios con particulares. Frente a estas situaciones, a comienzos del siglo XX comienzan a levantarse, tímidamente al inicio, voces críticas a la política frente a los indígenas. Ya en los años treinta, personalidades de tanta significación cultural como Gabriela Mistral, van a asumir la defensa indígena y a criticar ácidamente al Estado de Chile. La presencia de grupos mapuches políticamente activos, será un elemento que va a ir poco a poco cerrando este segundo y terrible período de la Historia Indígena de Chile.

c) Período de la “integración frustrada”

Las leyes indígenas de carácter liberal del año 1927 y su consolidación en el año 1931, podrían ser consideradas como el final del período que hemos denominado de la “asimilación forzada”. Este nuevo período que se inaugura, pretendió integrar a los indígenas a la sociedad, siendo más cuidadoso en no realizar acciones que condujeran a situaciones de “exterminio” físico. Se trata, por ejemplo, del desarrollo de una dinámica de división de las tierras comunitarias en el caso mapuche y de disolver a la población en el mestizaje generalizado. Es también el momento de menor reconocimiento de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas por el Estado. Es el tiempo

denominado de la “integración frustrada”, ya que todas las políticas estatales pretenderán integrar al indígena a la generalidad del pueblo chileno. Esta propuesta política no tiene éxito y a partir de los años cuarenta comienzan a escucharse nuevas voces de defensa indígena, muchas de ellas ligadas al indigenismo que se ha abierto paso en América Latina. Podría marcarse como una fecha simbólica, el año 1941, en que el Presidente de la República, Don Pedro Aguirre Cerda invita y envía como su delegado a la reunión interamericana de Pátzcuaro en México, al joven dirigente mapuche Don Venancio Coñoepán Huenchual. En esa reunión se crea el Sistema Indigenista Interamericano y el Instituto Indigenista Interamericano, integrado años más tarde por el Estado chileno. Durante este período, la legislación indígena estuvo mayormente orientada hacia el Pueblo Mapuche, específicamente en lo concerniente a la regulación de la propiedad de las tierras. Es por esta razón que ponemos mayor énfasis en su situación.

Con posterioridad al período de la radicación, se inició un proceso de usurpación de las tierras mapuches otorgadas por el Estado en Títulos de Merced. A fines de la década del 1930, individuos no mapuches llegaron a detentar un quinto de las posesiones mapuches por medio de la usurpación de las tierras reduccionales. Esto, evidentemente, desencadenó una serie de movilizaciones de las comunidades, las que demandaron al Estado su protección y la devolución de las tierras así enajenadas. Por ejemplo, en 1929 se habían presentado ante los tribunales 1.219 juicios por recuperación de tierras comunales, es decir, más de un tercio de las reducciones estaba demandando justicia.

Las usurpaciones fueron acompañadas por hechos de mucha violencia hacia las comunidades indígenas, entre ellas, y con propietarios particulares. La presencia del Estado sólo alcanzaba a las ciudades, pero en los sectores rurales, especialmente en la zona de frontera, dominaba la ley del más fuerte. Ante la violencia, los mapuches renuevan su capacidad de adaptarse y resistir culturalmente, transformándose así en una sociedad de resistencia que logra su supervivencia conservando un cierto control cultural sobre sus costumbres, tradiciones, cultos y lengua

Al respecto, en el año 1914 don Manuel Manquilef, presidente de la Sociedad Caupolicán y futuro diputado, señalaba que la puesta en práctica de la Radicación “ha sido la conquista más pesada y dura: engaños, violencias, asesinatos, quemar rucas e indios”, y que si bien en un principio la Comisión Radicadora respetó los verdaderos territorios mapuches, sobre todo los campos de pastoreo, con los años los ingenieros encargados de las mensuras “... hicieron lo que se les antojó, y arrojaron a los indios de sus tierras para darlas a colonos o rematantes, y al fin se dio por establecido por esta comisión que el indio no podía ocupar más de 3 ó 4 hectáreas...”. A ello agregó que a causa de la pérdida de tierras “... tuvo que morir de hambre el 95% de las numerosas masas de ganado de que eran dueños antes de radicárseles...”, para finalizar calificando esta situación como “... una burla a la ley, un sarcasmo, un crimen nacional con engaño primero, violencia en las personas y fuerza en las cosas después...”²¹.

Una vez finalizada la radicación, se regula legalmente la división de las comunidades mapuches a través de sucesivos cuerpos legales, entre los que destaca el Decreto Ley 4.111, del 12 de junio de 1931, en una labor que desarrollarán cinco Juzgados de Indios. Dichos Juzgados verán las causas de usurpación de tierras, las solicitudes de radicación, autorizarán la división de las comunidades cuando un tercio de sus miembros lo soliciten, y la venta de tierras mapuches. En estas divisiones se encuentra el origen de muchos de los conflictos posteriores que llegan hasta el día de hoy²².

Previo a dicho decreto, el 29 de agosto de 1927, se dicta La ley N° 4.169, que crea un Tribunal Especial para proceder a la división de las comunidades indígenas y establece el procedimiento al efecto. Siendo la intención del legislador proceder efectivamente a la división de las comunidades, señala que ésta puede ser solicitada por cualquiera de los comuneros. Bajo este marco normativo, su articulado dispone que antes de proceder a la división, el Tribunal deberá restituir la integridad de los terrenos comprendidos en el Título de Merced y en los planos respectivos ²³ .

La crítica a estas políticas no se hizo esperar. Al respecto, el respetado dirigente y profesor Don Martín Alonqueo, señala que los Jueces de Indios "... no operan de acuerdo con la ley que tiene apariencia proteccionista, pero que realmente no lo es, porque han sido incapaces de solucionar los problemas mapuches de tierras, favoreciendo siempre a los particulares compradores de acción y derecho..." , para luego agregar que "... La interpretación y aplicación de las leyes a favor de los mapuches, a quienes se quería favorecer, ha sido parcial, contribuyendo en la gestación de injusticias sociales y depresión económica a través de los Juzgados de Indios y Juzgados de Letras de Indios que han hecho la división de las reducciones circunvecinas a Temuco, favoreciendo a los terceros particulares quienes compraron la tierra dividida de los mapuches para transformarlos en peones e inquilinos mendigantes..." . Concluye Alonqueo sentenciando: "...los mapuches han perdido la fe y confianza en la justicia, porque han sido y son víctimas de enormes tramitaciones inútiles y los han empobrecido miserablemente por la acción nefasta de los rúbulas que pulularon alrededor de los juzgados..." ²⁴ .

DIVISIÓN DE TÍTULOS DE MERCED POR LEYES 4.111 Y 14.511 1931 - 1971

PROVINCIA	No. DE RESERVAS DIVIDIDAS	%	SUPERFICIE ORIGINAL	%	SUPERFICIE RESULTANTE DE LA REMENSURA	No. DE HIJUELAS RESULTANTE DE LA DIVISIÓN	PROMEDIO HAS./PERS.
ARAUCO	28	36.4	5291.11	54.5	6933.63	620	11.18
BIO-BIO	1	16.7	366	2.2	415.43	23	18.06
MELLECO	156	55.7	40484.75	50	47943.15	3889	12.33
CAUTIN	551	27	78550.26	24	81352.58	7738	10.51
VALDIVIA	87	18.2	7773.5	11	6270.01	427	14.68
OSORNO	9	22.5	298.1	5.5	280.42	40	7.01
TOTAL	832	28.5	132763.72	26	143195.22	12737	11.24

Fuente: Archivo de Asuntos Indígenas –CONADI. Ex Indap Dasin. Cuadro Elaborado en base a antecedentes aportados por Héctor González (1986), Propiedad Comunitaria o Individual: Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche. Revista Nüttram. Año II, N°3. Santiago, Chile

La división de comunidades permitió que muchos retazos de Títulos de Merced pasaran a manos de particulares. El estudio sobre tierras mapuches, que se presenta en el Volumen 2 (Anexo) de este Informe, describe este proceso para un total de 413 Títulos de Merced. En esta situación puede encontrarse el origen de numerosos conflictos actuales en el sur de Chile.

Cualquiera sea la razón que obligó a las familias mapuches a deshacerse de parte o de la totalidad de las tierras, esta situación tuvo directa relación con el proceso reduccional y la desprotección legal, que favorecieron el empobrecimiento de las comunidades mapuche y gatillaron, entre otros efectos, la venta de las tierras hijueladas.

Los Juzgados de Indios, en primer lugar, anularon Títulos de Merced²⁵, en segundo lugar, permitieron la división de las tierras y su posesión por parte de particulares, disminuyendo de ese modo la cabida de tierras indígenas. La tercera fórmula de reducción de las tierras de los Títulos de Merced, es la usurpación que particulares han efectuado superponiendo los deslindes de los fundos vecinos sobre los de los Títulos de Merced. Estas usurpaciones de tierras fueron reclamadas en algunos casos ante los Juzgados de Indios, interponiéndose causas reivindicatorias y de restitución de tierras.

Finalmente, se da cuenta de la pérdida de 21 Títulos de Merced completos, con una superficie de 2.847,28 hectáreas, debido a la expansión urbana, principalmente de la ciudad de Temuco.

Relacionado con todo este proceso de pérdida territorial al interior de los Títulos de Merced, a partir de 1970 el Gobierno de Salvador Allende instruyó al Instituto de Desarrollo Indígena la creación de una “Comisión de Restitución de Tierras Usurpadas” para que recuperara las tierras reclamadas por las comunidades mapuches. Dicha Comisión calculaba en ese año, que en los Títulos de Merced faltaban entre 100 mil a 150 mil hectáreas, las que se encontraban en poder de particulares u ocupadas por los fundos colindantes.

Es por ello que un sub período importante se abre en las relaciones de la sociedad criolla y chilena con las sociedades indígenas. Se inaugura en torno a los años cincuenta en que frente a una política que ha conducido al exterminio o al arrinconamiento de las comunidades indígenas, en situaciones de miseria y aislamiento extremo, el Estado comienza a desarrollar diversas políticas, la mayor parte de ellas muy erráticas, tendientes también a asimilar a estos pueblos, pero en condiciones de mayor respeto y protección. Este período se diferencia del anterior, en que se trata de políticas propiamente de “integración”, frente a políticas de asimilación forzosa y en algunos casos exterminio. La presencia gravitante del movimiento indígena e indigenista, autodenominado “araucano” en el sur de Chile, de la política de “protección y control” de la Armada de Chile²⁶ sobre la población de Isla de Pascua, la dictación de leyes con objetivos variados de fomento agrícola, las posteriores leyes indígenas y referidas a Pascua en la década del sesenta, la aplicación de la primera fase de la Reforma Agraria para la integración de los indígenas y los primeros planes de “integración del Altiplano”, son el marco de este período complejo.

Los instrumentos y políticas del Estado, buscaron la homogeneización cultural de la sociedad chilena y, en este sentido, el desarrollo de las escuelas rurales tuvo como objetivo explícito la imposición del castellano como lengua, la comprensión de una sola historia nacional, una cultura y un tipo de conocimiento básico común a todos los habitantes. Si bien muchas comunidades y pueblos lograron mantener sus propias costumbres, lenguas y especificidades culturales, en muchas otras partes la educación estatal jugó un papel de asimilación y disolución de las diferencias etnoculturales de los habitantes del país. La contradicción de este proceso radica en que al mismo tiempo, los Pueblos Indígenas fueron requiriendo mantener sus tradiciones y particularidades para la sobrevivencia cultural y adquirir las herramientas que se les imponían, como la lengua castellana, para conquistar o reclamar sus legítimos derechos de ciudadanía o sobre las tierras, el agua y sus recursos patrimoniales.

Las políticas denominadas de “integración”, no tuvieron los resultados esperados por el Estado y, por el contrario, condujeron a aumentar las contradicciones entre las sociedades indígenas y la sociedad nacional. La migración a las ciudades se incrementó en este período, así como la pauperización de las comunidades y familias que se mantuvieron en los territorios indígenas. No sólo no hubo ni se alcanzó la integración, sino que, por el contrario, se mantuvo y acrecentó una situación de mayor lejanía, discriminación y marginalidad.

Este período concluye con la Reforma Agraria, los enfrentamientos campesinos en el sur del país, la represión habida, los cambios institucionales del año 1973 y sus consecuencias posteriores. Allí comienza el período que denominamos “la historia contemporánea” indígena. En este período hay leyes y decretos leyes dictados a fines de los años setenta, en que se estableció la voluntad explícita del Estado de “integrar” con medidas de mucha fuerza a las comunidades indígenas al régimen y cultura nacional. La legislación que determinó la “división de las comunidades indígenas”, en particular las mapuches, corresponde al Decreto Ley 2568 de 1979, uno de cuyos objetivos consistía en promover el pleno acceso a la propiedad individual mediante la entrega de títulos de dominio a los mapuches. La aplicación de dicho Decreto Ley tuvo como consecuencia la división y liquidación de las comunidades, legitimando la propiedad privada al interior de los Títulos de Merced.

DIVISIÓN DE TÍTULOS DE MERCED EN EL PERÍODO 1979-1986

PROVINCIA	No. DE RESERVAS DIVIDIDAS	%	SUPERFICIE ORIGINAL	%	SUPERFICIE RESULTANTE DE LA REMENSURA	No. DE HIJUELAS RESULTANTE DE LA DIVISIÓN	PROMEDIO HAS./PERS.
ARAUCO	45	58.4	4.233,98	43.6	5.388,45	1.093	4.93
BIO-BIO	1	16.7	43	0.3	85,07	21	4.05
MELLECO	87	31.1	14.417	17.8	13.986,28	3.089	4.53
CAUTIN	1.273	62.5	211.676,48	64.8	180.940,04	38.865	4.66
VALDIVIA	305	63.9	52.500,65	74.1	53.964,83	4.848	11.13
OSORNO	28	70	4.978,3	90.1	4.863,54	430	11.31
TOTAL	1.739	59.6	287.849,41	56.4	259.228,21	48.346	5.36

Fuente: Archivo de Asuntos Indígenas –CONADI. Ex Indap Dasin. Cuadro Elaborado en base a antecedentes aportados por Héctor González (1986), Propiedad Comunitaria o Individual: Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche. Revista Nutram. Año II, N°3. Santiago, Chile

Otra expresión de este período, fue la creación de “escuelas de concentración fronteriza” en el extremo norte, cuyo objetivo era la castellanización y “chilenización” de las poblaciones de frontera, en su mayoría de origen indígena. Sumado a ello, el nuevo Código de Aguas (D.F.L. N° 1.222) del año 1981, afectó profundamente a las comunidades aymaras y atacameñas en cuanto al acceso, manejo y administración de este recurso. Esta situación se agravó, porque las presiones del mercado hacia la enajenación de los recursos productivos indígenas, como por ejemplo el agua, hacia los enclaves mineros, fue facilitada por las políticas y legislación vigentes. Todo esto promovió que los particulares y empresas mineras contravinieran los intereses de las comunidades aymaras, atacameñas y quechuas, lo que no sólo generó problemas legales, sino también el mantenimiento de las ya precarias condiciones agrarias. Además, respecto del actual manejo del agua, las presiones hacia las comunidades y salares de la región continúan, bajo la venta de agua a las empresas mineras para solventar sus operaciones. Una consecuencia directa es el progresivo desecamiento de vegas y bofedales de la región. En ese mismo contexto surgirán las primeras organizaciones aymaras de carácter urbano, durante los años ochenta.

En lo que respecta al Pueblo Rapa Nui, es en este período que empiezan a reconstituirse formas asociativas y representativas de la población, y en 1983 se crea el Consejo de Ancianos, luego de un período durante el cual se puso fin a las cooperativas, se suprimieron las organizaciones comunitarias, se suspendieron las funciones municipales y se asignó un gobernador militar a Rapa Nui, entre otros sucesos ²⁷.

En el caso mapuche, son creados los “Centros Culturales Mapuches”, apoyados fuertemente por sectores de la Iglesia Católica. El discurso mapuche cambia de línea, dándose nacimiento a un movimiento étnico de larga duración, en cuyo discurso y accionar se observa una fuerte reafirmación étnica. Al contrario de lo que había ocurrido a lo largo del siglo XX, donde la sociedad mapuche había buscado permanentemente vías de comunicación con la sociedad chilena, una “integración respetuosa”, y ésta había establecido alianzas con otros movimientos sociales (por ejemplo, durante la Unidad Popular, plegándose al movimiento campesino de la Reforma Agraria), a partir de los ochenta los mapuches van a mostrar su diferencia y distancia con los otros movimientos sociales, formando asociaciones y reivindicaciones autónomas: “... la cuestión étnica se va a separar de la cuestión social en general, e incluso van a criticar crecientemente la intermediación de los partidos políticos...”.

Es quizá el fin de un largo período de “integración frustrada”. Frente a estas políticas de marcado carácter integracionista, comienzan a surgir voces, organizaciones y movimientos indígenas que plantean con fuerza la demanda por “reconocimiento”. La así llamada globalización por otra parte, ha contribuido crecientemente también a ver estos temas de una forma totalmente diferente a los períodos anteriores. Existe un conjunto de normas internacionales que refuerzan este carácter diferenciado y la cuestión indígena tiene hoy en el campo internacional, un estatuto que le es propio. El Informe no se introduce en la coyuntura actual más que marginalmente²⁸. Su objetivo es proponer una mirada comprensiva del largo proceso en el que se han ido modelando las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas, con la finalidad de proporcionar antecedentes que se traduzcan en que el Estado y la Sociedad chilena estructuren un “Nuevo Trato” con los Pueblos Indígenas.

NOTAS

¹ La definición hoy día internacionalmente aceptada de Pueblos Indígenas, realizada por el Relator Especial de las Naciones Unidas Señor Martínez Cobo, establece la conquista como un elemento central. Sería ese aspecto el que diferenciaría a los grupos indígenas de otros grupos minoritarios donde no ocurrió este fenómeno. La definición es la siguiente: “Son Comunidades, Pueblos y Naciones Indígenas, los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales, y su identidad étnica como base de su existencia continuada como Pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (E/CN.4 / Sub. 2 / 1986/7/Add. 4, párr. 379).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”, define en el mismo sentido del anterior: “... considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la Conquista o la Colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas...”.(Convenio 169 OIT. Parte 1. Política General.

Artículo 1. Letra b.). La ley indígena N° 19.253, vigente, de 1993, señala en su Art. 1º: “El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” (Título 1, De los indígenas sus culturas y comunidades. Párr. 1).

² Recordemos que durante la conquista y parte de la colonia, el denominado Reyno de Chile abarcaba los territorios de Cuyo y Tucumán. En este trabajo obviamente no nos hacemos cargo de la situación planteada con los indígenas de esos territorios, quienes posteriormente no fueron parte de la República de Chile. Hay numerosos casos de traslado de indígenas desde la vertiente argentina de la Cordillera a la del lado chileno, como es el caso de los llamados "indios Huarpes", que no analizamos en este estudio.

³ Uno de los cambios no expansivos más importantes, fue el Tratado de Límites con Argentina en 1881, en que parte de la Patagonia pasó a la soberanía Argentina.

⁴ Por esta razón señalamos que este Informe no es propiamente una Historia desde el exclusivo punto de vista indígena. La Historia de cada Pueblo Indígena, puede ser construida desde sí misma y no teniendo como eje las relaciones con el Estado, que en este caso es central. Un ejemplo de ello son las historias de linajes, de familias, en que el centro está colocado en la propia sociedad y no en sus relaciones externas.

⁵ Esta construcción de una Historia Indígena común a los diversos Pueblos Indígenas de Chile, es un proceso abierto y aún lejos de estar concluido. Pasa no sólo por el desarrollo intelectual de la escritura que realizamos en este trabajo, sino sobre todo por las relaciones que los diferentes Pueblos tienen entre sí.

⁶ Fue en la zona central de Chile donde las leyes liberales dictadas por el joven gobierno republicano, tuvieron mayor impacto. Efectivamente, los denominados Pueblos de Indios, fueron desafectados de las políticas proteccionistas de la Corona, por medio de las leyes dictadas en los primeros años de la República. En las décadas siguientes, con ritmos diferenciados, las tierras de esos pueblos fueron siendo adquiridas o simplemente absorbidas por las Haciendas circunvecinas. En muchos casos implicó la desaparición de esos poblados y la fusión de sus habitantes mediante el mestizaje. Este tema se trata en el Capítulo "Los Indígenas de Chile Central".

⁷ Esta materia se trata en la parte del Informe titulada, "El Pueblo Mapuche", en el Capítulo Primero: Los mapuche en la historia y el presente. Apartado 6.1. "Los primeros años después de la Independencia: entre la valoración y la negación del mapuche".

⁸ Dicho tratado dejaba subordinada la situación geopolítica de las ciudades de Arica y Tacna a un plebiscito que debía realizarse en 1893, pero que, sin embargo, nunca se llevó a cabo. Esta situación se prolongó por casi cincuenta años, hasta 1929, cuando Tacna es reincorporada al Perú y Arica queda bajo la soberanía de Chile. Ver: II. Los Pueblos Indígenas del Norte, Capítulo Primero, El Pueblo Aymara. Apartado 5.1. "Las primeras políticas del Estado chileno y la chilenización".

⁹ Se trata de la Sociedad Werhahn y Cía. a la que se conceden 123 mil hectáreas en Tierra del Fuego, lugar habitado por los Selk'nam. Esta materia se trata en la parte correspondiente a Los Pueblos Indígenas del Extremo Sur, Capítulo Segundo, Los Selk'nam. Apartado 3. "La acción del Estado chileno: la colonización del territorio, mediante las concesiones ganaderas".

¹⁰ La fecha de 1931 corresponde a la dictación de las leyes indígenas, destinadas al Pueblo Mapuche, que reúne las leyes del año 1927 y leyes de colonización, y que de una u otra forma regularán las relaciones con el Estado durante buena parte del siglo XX.

¹¹ La Ley N° 16.441 del año 1966, conocida como "Ley Pascua", crea el Departamento de Isla de Pascua en la Provincia de Isla de Pascua, fijando normas para la organización y funcionamiento de diversos servicios públicos y facultando al Presidente de la República para otorgar títulos de dominio en terrenos fiscales urbanos de Rapa Nui, a personas naturales. Ver: III. El Pueblo Rapa Nui. Apartado 9. "El Gobierno civil a partir de 1965".

¹² El Capítulo Primero resume el conocimiento que existe hoy en día del largo período de poblamiento del territorio que actualmente ocupa Chile. A la Comisión le ha parecido importante afirmar la calidad de “originarios” y “primeros ocupantes” de los actuales Pueblos Indígenas de Chile.

¹³ El estudio que la Comisión ha realizado de los textos de historia y lecturas escolares, muestra que predomina una visión poco equilibrada respecto a la valoración de la conquista, considerándola como un hecho positivo, necesario y fundador de la sociedad chilena. En los Capítulos referidos a cada uno de los Pueblos Indígenas, se ha intentado establecer las consecuencias que estos procesos tuvieron y, por tanto, una mirada de mayor comprensión y equilibrio. La Comisión revisó los textos escolares de uso vigente, entendiendo que ellos expresan las ideas comúnmente más conocidas respecto de los Pueblos Indígenas.

¹⁴ Con posterioridad al de Quilín, se suscribieron varios otros Parlamentos, entre los que destacan: Parlamento de Yumbel de 1692; Parlamento de Negrete de 1726; Parlamento de Taphue de 1774; Parlamento de Negrete de 1803.

¹⁵ El análisis de la formación del Estado en Chile y la dictación de leyes de ciudadanía en que se abolía la sociedad de castas y la protección de los indígenas, es un asunto central en la comprensión de la historia de los Pueblos Indígenas de Chile. Estas leyes se encuentran analizadas en el Capítulo Segundo del Informe y en IV. El Pueblo Mapuche, Capítulo Primero, Apartado 6.1. “Los primeros años después de la Independencia: entre la valoración y la negación del mapuche”.

¹⁶ Aun cuando gobernantes como Bernardo O’Higgins los incorpora en el discurso fundacional de la chilenidad, especialmente al Pueblo Mapuche. En 1817, se refería a él como el lustre de la América combatiendo por su libertad. Ver: IV. El Pueblo Mapuche, Apartado 6.1. “Los primeros años después de la independencia: entre la valoración y la negación del mapuche”.

¹⁷ Este período de la historia de la Isla de Pascua está tratado en: III. El Pueblo Rapa Nui, Apartado 6. “Explotación ganadera e inquilinaje”.

¹⁸ Ver: V. Los Pueblos Indígenas del Extremo Sur, Capítulo Segundo, Los Selk’nam. Apartado 5. “El colapso demográfico”.

¹⁹ En los primeros años del siglo XX hay muchos “estudiosos”, tanto chilenos como extranjeros, que tratan de “rescatar” lo que ellos pensaban eran los últimos vestigios de las culturas indígenas. En el primer caso, don Tomás Guevara escribe “Las últimas familias araucanas”, el Padre de Moesbach el famoso libro dictado por el cacique Pascual Coña y muchos otros misioneros tratan de dejar escritos los testimonios de esas sociedades sometidas a fuertes presiones externas.

²⁰ Ver: IV. El Pueblo Mapuche, Capítulo Primero, Apartado 8. “La Comisión Parlamentaria de Colonización”. Allí se transcribe el masivo “recurso de amparo” que las familias mapuches solicitan a los parlamentarios. Es necesario hacer notar, que se trata de prácticamente todas las agrupaciones mapuches de comienzos de siglo, las que manifiestan sus quejas. La Comisión Parlamentaria de Colonización recibió en su corta vigencia (1911), un total de 563 denuncias y solicitudes de mapuches, que daban cuenta de lo que estaba ocurriendo con las tierras indígenas: “Solicitudes de Amparo en las tierras ocupadas 278; Solicitud de Radicación o Título de Merced 130; Aumento de terreno de la radicación 63; Deslindes con particulares 42; División de la comunidad 23; Exención del pago de contribuciones de haberes 11; Nulidad de escrituras de ventas 10; Remensuras de terrenos 6”. (C.P.C: 1912).

²¹ Para mayores antecedentes sobre los dirigentes, programas y proyectos de las organizaciones mapuches ver: "Organizaciones, Líderes y Contiendas Mapuches (1900-1970)", Rolf Foerster y Sonia Montecino. Editorial CEM. Santiago. 1988.

²² La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, ha realizado una investigación acerca de la propiedad actual de las tierras comprendidas en una muestra de 413 Títulos de Merced, cuyos resultados se presentan en el Volumen 2 (anexo) de este Informe.

²³ Esta normativa consolida la usurpación particular al interior de los Títulos de Merced, a través de los siguientes mecanismos: dispone que los títulos otorgados por el Estado o reconocidos por éste, prevalecen sobre el Título de Merced; declara que son de utilidad pública y expropiables los terrenos que los particulares deben devolver a indígenas por sentencia judicial; y permite la enajenación de las tierras indígenas, previa autorización del Juzgado de Indios, requisito que con posterioridad también será suprimido. En el estudio de tierras mapuches, aparecerán muchos casos de actuales disputas cuyo origen se encuentra en estas disposiciones.

²⁴ Alonqueo, Martín. "Mapuches Ayer-Hoy". Imprenta y Editorial "San Francisco". Padre Las Casas. Chile. 1985.

²⁵ La mayoría de estos títulos corresponden a la zona de Panguipulli, donde particulares concurren con documentos señalando que esas tierras eran de su propiedad.

²⁶ Las denuncias acerca de malos tratos a la población Rapa Nui conduce a que el 3 de diciembre de 1952, se dé término al arriendo de Isla de Pascua y con el Decreto Supremo 1731 de septiembre de 1953 la Isla pasa a ser administrada por la Armada de Chile. Este período dura hasta 1966 en que se dicta una ley especial para la Isla de Pascua, Ley 16.411.

²⁷ Ver: III. El Pueblo Rapa Nui, apartado 9. "El Gobierno civil a partir de 1965".

²⁸ Es el objeto principal de los Grupos de Trabajo Rapa Nui, del Norte Grande, Mapuche e Indígena Urbano, así como también de los Grupos temáticos de "Desarrollo Económico y Social" y de "Legislación e Institucionalidad", cuyos informes constan en el volumen 3 (anexo) de este Informe.

Decreto por el que se crea la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato en Chile *

VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 240 y 320 N° 8 de la Constitución Política de la República; la Ley 18 989, Orgánica del Ministerio de Planificación y Cooperación; la Ley 19 253, que establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y la Resolución N° 520 de la Contraloría General de la República,

CONSIDERANDO:

Que para el Gobierno de Chile es motivo de especial preocupación la situación de los pueblos indígenas, por lo que durante esta gestión se han adoptado una serie de medidas en su favor.

Que en la «Carta a los Pueblos Indígenas de Chile» de fecha 31 de mayo del 2001, el Presidente de la República manifestó el compromiso del Gobierno con sus pueblos originarios.

Que en esta carta se anunció la creación de una Comisión de Verdad y Nuevo Trato, que apoye al Gobierno en la elaboración de una nueva política para el Estado de Chile, que aborde los problemas fundamentales de los pueblos indígenas.

Que se requiere consensuar las distintas visiones sobre la temática indígena, por lo que se requiere de una comisión de integración amplia y plural, que permita generar las bases para un reencuentro de las diversas culturas que conviven en nuestro país.

Que es necesario avanzar en una relación, basada en el reconocimiento de las diversidades y no en la imposición de esquemas uniformes, en el respeto mutuo y no en la discriminación, en la participación y no en la exclusión y en el trabajo mancomunado de todos.

Que el Gobierno de Chile está empeñado en lograr que el país enfrente el bicentenario de la República como una Nación plena y justamente desarrollada e integrada,

* Documento Oficial de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, código SE/2002/022, cuyo título es "Decreto Supremo N° 19, del 18 de enero de 2001, que crea Comisión Verdad y Nuevo Trato"

DECRETO

Artículo 1°. Créase la Comisión de Verdad y Nuevo Trato, destinada a asesorar al Presidente de la República, en el conocimiento de la visión de nuestros pueblos indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de estado, que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios.

Artículo 2°. Para el cumplimiento de su cometido, corresponderá a la Comisión, en especial, las siguientes tareas:

- a) Constituir subcomisiones de trabajo por cada uno de los pueblos, a fin de permitir la participación de los indígenas, sus comunidades y organizaciones;
- b) Constituir una subcomisión que se aboque al tema histórico, y que se integrará por expertos provenientes de diversos sectores y tendencias, así como por intelectuales indígenas;
- c) Sugerir y efectuar recomendaciones en relación a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos para una plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los pueblos indígenas en un sistema democrático, sobre las bases de un consenso social y de reconstrucción de confianza histórica.

Artículo 3°. La Comisión Verdad y Nuevo Trato estará integrada por las siguientes personas:

1. Patricio Aylwin Azócar, quien la presidirá
2. Antonio Alcañal Canquill
3. José Bengoa Cabello
4. Sandra Berna Martínez
5. Juan Claro González
6. Obispo Sergio Contreras Navia
7. Enrique Correa Ríos
8. Armando de Ramón Folch
9. Alberto Hotus Chávez
10. Francisco Huenchumilla Jaramillo
11. Aucán Huilcamán Paillán
12. Carlos Inquiltupa Tito
13. Felipe Larraín Bascañán
14. José Llancañán Calfucura
15. Adolfo Millabur Ñancuil
16. José Santos Millao Palacios
17. Sonia Montesinos Aguirre
19. Carlos Peña González
20. Ivonne Quispe Osorio
21. Galvarino Raimán Huilcamán
22. Ricardo Rivadeneira Monreal

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá invitar a funcionarios de la administración del Estado, así como a representantes de organizaciones del sector privado o personas destacadas, si lo estimare necesario para su buen funcionamiento.

Artículo 4°. Los miembros de la Comisión desempeñarán sus funciones *ad honorem*.

Artículo 5°. La presidencia de la República y el Ministerio de Planificación y Cooperación prestarán el apoyo técnico y administrativo que sea necesario para el funcionamiento de la Comisión.

Artículo 6°. La Comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva, cuyo objeto será facilitar su funcionamiento y el cumplimiento de su cometido, que dependerá administrativamente del Ministerio de planificación y Cooperación y técnicamente de la Comisión.

Artículo 7°. La Comisión desarrollará su función conforme al plan de actividades que ella determine.

Artículo 8°. La Comisión informará periódicamente al Presidente de la República, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, sobre el estado de avance de sus funciones, debiendo evacuar el informe final en el plazo máximo de dos años.

Artículo 9°. Los órganos de la Administración del Estado y sus funcionarios deberán prestar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, la colaboración que se les requiera para el desarrollo del cometido de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato.

Anótese, tómesese razón y publíquese

Ricardo Lagos Escobar

Presidente de la República

Alejandra Krauss Valle

Ministra de Planificación y Cooperación

Discurso del Presidente Ricardo Lagos con motivo de la constitución de la Comisión

Estimado amigo ex Presidente de la República, Patricio Aylwin, estimados amigos y amigas:

Acabamos de firmar el Decreto a través del cual se constituye este grupo de trabajo, esta Comisión de Verdad y de búsqueda de historia sobre nuestros pueblos originarios.

Estamos entonces reunidos por una razón que creo que es muy importante para el país. Poco a poco vamos entendiendo, de una manera cierta, auténtica, más allá de la retórica y de las buenas intenciones, que el país nos pertenece a todos y que, para la constitución y configuración de este país, todos tenemos algo que decir.

Y por eso quiero agradecer a todos y cada uno de ustedes el que hayan aceptado tomar parte de esta iniciativa. Un ex Presidente de la República, miembros de los pueblos originarios, parlamentarios, ex ministros de Estado, intelectuales, representantes de las iglesias y empresarios se han unido aquí para trabajar juntos, por el bien de las comunidades indígenas y por el bien de Chile.

En mayo del año pasado, invité a todos los chilenos a trabajar en un proyecto común: cómo llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para llegar al Bicentenario, como un país desarrollado e integrado.

Invité a vivir la riqueza de la diversidad cultural que es lo que da forma a Chile. Por la naturaleza de las cosas, 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 se ha ido haciendo así; donde después de los pueblos originarios están aquellos que llegaron después a lo largo de nuestra historia, y a lo largo de nuestra historia nos hemos enriquecido, con visiones culturales, religiosas, de distinta naturaleza, con las que hemos aprendido a convivir, y eso es hoy la nacionalidad chilena.

Esto es lo que corresponde a un país culto, a un país civilizado y a un país democrático. Es la tendencia que predomina en nuestro mundo contemporáneo, donde el respeto a los derechos humanos surge como el nuevo lenguaje común universal.

Y aquí, en esta Comisión, los pueblos originarios siempre han entendido que desarrollo también significa desarrollo cultural, y se han mantenido por siglos con una fuerte identidad. Hoy

sabemos mejor que antes que la identidad de cada uno de estos pueblos enriquece nuestra convivencia; y que plantea a la sociedad en su conjunto, el desafío de reconocerlos y valorarlos, valorarlos también en su diferencia.

La relación entre las culturas que comparten nuestro territorio es parte de un nuevo modelo de sociedad: un Chile con respeto por las diferentes expresiones sociales y culturales, capaz de enriquecerse, de aprender de todas las voces que hablan en su seno, de todas las diferentes voces que hablan en su seno. Un Chile que profundiza su democracia y que crece en el respeto de los derechos humanos en todas sus dimensiones, para todos, todo el tiempo.

Esta es la razón por la cual la voluntad política de reconocimiento hacia los pueblos originarios se enmarca en una política de diálogo, de búsqueda de acuerdos, de participación dentro del marco del Estado de Derecho.

Y por eso quisiera destacar que los que estamos en esta Comisión, estamos unidos por la voluntad de dialogar en paz. No renunciamos a nuestras diferentes visiones, pero tampoco queremos imponer por la fuerza cada una de las visiones que tenemos. Este es el único camino para lograr acuerdos. Esta es la manera de solucionar realmente los problemas. El recurso a la violencia siempre conduce a un callejón sin salida. Por ello, es que la abrumadora mayoría de las comunidades indígenas están en este camino, y han aislado a quienes han elegido la violencia. Ese es el elemento determinante que nos debe guiar.

No puedo dejar de señalar, aquí, ahora, que en los últimos meses, en las últimas semanas, los chilenos hemos debido enfrentar las huellas duras de un pasado muy cercano, que nos sigue interpelando y que mantiene una herida abierta en nuestra convivencia.

Por eso tal vez es hora de partir de la experiencia de ese pasado tan reciente que nos interpela. Es hora también de que miremos más atrás, hacia otros episodios de nuestra historia. Sabemos que no hay una historia oficial. Parte de la riqueza nuestra es la convivencia que se funda en que hay distintas lecturas de nuestra historia, diferentes interpretaciones de los hechos del pasado. Pero eso no implica que no podamos confrontar distintas lecturas. Yo quisiera decir: ¡No hay que tenerle miedo al diálogo que hacemos a partir de nuestros particulares puntos de vista!

Y como parte de ese diálogo, podremos tener una mirada sobre nuestra historia que reconozca la dignidad de nuestros pueblos originarios. No podemos seguir enseñando una versión simplista de los hechos en las distintas escuelas de Chile.

Tenemos que aprender a leer la historia con los ojos de hoy. Así como no podemos echar atrás las manecillas de un reloj, para retrotraer la historia, tampoco podemos refugiarnos en una suerte de política-ficción de cómo sería Chile si las cosas hubieren transcurrido de otro modo. Las cosas fueron como ocurrieron, y a partir de esa realidad tenemos que mirar el futuro.

En nuestro pasado muy reciente, las cosas ocurrieron como ahora las ha conocido el país. A partir de esa verdad y de esos hechos, construimos entre todos el país.

De nuestra historia, de esa historia, surgimos como un país administrativa y políticamente unificado, que cada día nos exige creatividad y coraje para dentro de ese país unificado acomodar mejor nuestra diversidad. Y este es un desafío no menor. Cómo somos capaces de generar la realidad de distintos pueblos originarios, de distintas culturas, con un país que se define como políticamente unitario. Esto es uno de los temas para esta Comisión.

Sabemos también que la historia vivida ha dejado traumas profundos, y que esa historia genera distintas interpretaciones. Pero no estamos dispuestos a que eso siga siendo fuente de desconfianzas y de recelos. Esa es la realidad.

Esto es algo que esta Comisión debe abordar. Superar las desconfianzas es un imperativo mayor y eso exige una mirada limpia, de mucha apertura, de ausencia de prejuicios, sobre lo que hemos vivido como país. Tenemos que encontrar un lenguaje común para hablar de nosotros, de todos nosotros, más allá de las legítimas discrepancias.

Y la tarea de esta Comisión no es solamente mirar lo que ocurrió, sino también orientarnos y dar ideas hacia el futuro. Su objetivo es crear 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.

¿Cómo simultáneamente se respeta la cultura y las tradiciones, resolviendo los problemas que la modernidad nos plantea?. Quizás no hay respuestas generales, sino que es necesario estudiar cada tema en profundidad, pero este es tal vez el tema central que hemos tenido a lo largo de nuestra historia y que tenemos hoy frente a temas muy concretos. ¿Cómo somos capaces de respetar lo que allí hay y de poder avanzar en los temas que hoy tenemos por delante?

Esperamos sinceramente un trabajo serio, acucioso, generoso, cuyos resultados se presentarán al país para abordar, de esta manera, decididamente la construcción de un nuevo trato.

Lo que se hizo en los acuerdos de Nueva Imperial, fueron un buen punto de partida. Allí, cuando previo a un ejercicio democrático, un candidato a la Presidencia, Patricio Aylwin, suscribió un conjunto de medidas y entendimientos que se iba a impulsar con posterioridad. A partir de aquello, cómo hacemos un nuevo trato a la luz de los avances que hemos tenido y las tareas que ustedes van a abordar.

Y en este sentido quisiera destacar que, aunque es el Estado el que brinda a la Comisión los medios para poder realizar la tarea que le encomendamos, ellos componen un grupo independiente y autónomo, donde no participa el gobierno de una manera oficial porque lo que queremos es que la tarea de esta Comisión sea el reflejo de toda la sociedad más allá de gobierno y oposición.

Ustedes no están aquí para buscar soluciones concretas a los problemas y demandas actuales de los pueblos indígenas. Esa es tarea del gobierno. Ustedes están aquí para conocernos y reconocernos mejor, reconocernos mutuamente, para buscar fórmulas que expresen, en el mediano y largo plazo, la realidad de que en Chile tiene y en él conviven distintas culturas y que todas ellas tienen que tener un espacio. Queremos también que este trabajo, y estoy seguro de que ustedes así lo desean, será también en terreno y con la gente, mediante consultas y conversaciones, un trabajo esencialmente participativo, y de manera muy concreta esperamos que esta Comisión analice la situación actual de la relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos originarios.

La situación de intolerancia y de no-reconocimiento a la diversidad, la situación que existe entre aquellos que entienden o creen entender que hay deudas pendientes, y aquellos que entienden que como abordar el reconocimiento de estas distintas interpretaciones del pasado que nos interpela. Y como a partir de eso construimos futuro.

Cómo establecemos, a través de propuestas concretas, una nueva relación entre los pueblos originarios el Estado con miras al 2010, cuando Chile como país quiera celebrar 200 años de vida independiente, pero donde entendamos que la forma de celebrarlos no es sólo a través de obras, que en el ámbito de la infraestructura nos interpelan por su dimensión, sino también en el ámbito de relaciones de nuestra sociedad, que nos permitan superar los conflictos que hoy nos afligen.

En definitiva, proponer a la sociedad una forma de integración y convivencia de las distintas visiones que alientan en nuestro territorio.

Todo esfuerzo que nos acerque a lo que somos y a lo que queremos ser, me parece que es sano para el país. Y más aún si se trata de situaciones dolorosas e injustas que se arrastran desde hace mucho tiempo.

Yo confío, y el país confía, en que ustedes van a poder afinar propuestas que nos van a permitir tomar las medidas adecuadas.

Quiero expresar mi particular reconocimiento a quien preside esta Comisión, al Ex Presidente Patricio Aylwin. Él condujo al país tras la recuperación de la democracia; fue esencial su visión, su ponderación y su forma de abordar los temas para poder tener una transición la cual el mundo mira con admiración.

Por eso pensamos que él presidiendo esta Comisión no sólo le rendirá una vez más un servicio a Chile, sino que también todos ustedes miembros de la Comisión podrán beneficiarse de la experiencia, de su conocimiento y de la forma de abordar un tema tan complejo.

En su administración, con otros motivos y otros propósitos, Patricio Aylwin designó una Comisión de Verdad y Reconciliación que fue esencial para avanzar en un tema muy conflictivo y difícil. Fue esa visión la que nos ha permitido avanzar en esos temas. Los acontecimientos recientes, en cierto modo, son una consecuencia de esa visión que él tuvo hace poco más de 10 años.

Por eso creo que ahora, con su autoridad, su inteligencia, sentido de responsabilidad con la historia, va a poder dirigir los trabajos de cada uno de ustedes, en donde ustedes llegan acá a partir de lo que han sido. Cada uno de ustedes llegarán a aportar sus conocimientos, sus visiones, sus vivencias, desde los distintos ángulos de lo que cada uno de ustedes a aportado al país, desde el intelecto, desde la acción, desde la historia o la vida cotidiana, desde la visión religiosa o el espíritu de aquél que ha entendido que buena parte de su tarea consiste en dirigir a su pueblo originario.

En consecuencia, creo que acá tenemos una espléndida confluencia, de miradas que en torno a esta mesa nos permiten abordar el tema, dirigidos por alguien que estoy seguro va a dejar, junto con cada uno de ustedes, una impronta en el trabajo de esta Comisión.

En el Decreto se establecen temas más pedestres como los plazos en los cuales esperemos que esto se pueda realizar, pero estoy seguro de que más allá de lo que allí se dice, el deseo de cada uno de ustedes de poder colaborar es garantía que tendremos un documento que nos permitirá trazar lo que el país se propone en este complejo tema y nos permitirá también decirles a todos aquellos que hoy miran cómo reaccionaremos frente a este tema, diciéndoles que reaccionaremos con una visión de un país que se encuentra en su diversidad y donde cada chileno y cada chilena tiene un espacio para la construcción de este país.

Muchas gracias y mucho éxito en sus tareas.

Interpretando el mandato *

I. Materias abordadas por la Comisión

I.1. Historia, cultura y tiempos inmemoriales

La situación actual de los pueblos indígenas, en especial las consideraciones sobre su particular identidad histórica, requieren de una visión amplia de sus orígenes, de su cultura y de los tiempos inmemoriales que dan origen a su presencia en el territorio nacional, previo a la llegada de los europeos al continente americano y anteriores a la formación del Estado chileno.

Estos antecedentes deberán ser parte del contexto en el cual el análisis de la Comisión tendrá que situarse, toda vez que su mandato impone el conocimiento de la verdad histórica respetando y valorando el punto de vista y la identidad cultural de los propios pueblos indígenas.

La Comisión tendrá que reportar antecedentes, pese a las dificultades de contar con datos e informaciones verificables, sobre las siguientes materias:

- a) población y territorio;
- b) elementos de la cosmovisión indígena;
- c) organización social y política;
- d) Antecedentes de la relación establecida entre la colonia española y los pueblos indígenas en el periodo previo a la creación del Estado chileno;
- e) La relación que los pueblos aymara y atacameño tuvieron con los Estados de Perú y Bolivia, así como la desarrollada entre el pueblo Rapa Nui en Isla de Pascua con otros gobiernos, en forma previa a la incorporación de los territorios que habitaban al Estado chileno.

De particular interés en el periodo que cubre la llegada de los europeos, es el análisis de las instituciones utilizadas por los españoles en su relación con los indígenas, tales como la encomienda, los pueblos de indios y los parlamentos. Asimismo, deberán incluirse en el reporte final los títulos de tierra que fueron otorgados durante dicho periodo, ya que todos estos hechos son parte de la configuración de la identidad histórica de los pueblos indígenas, de su pasado y de su memoria, tal cual la conocemos hasta nuestros días.

I.2. Revisión histórica de la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas.

Análisis de las principales legislaciones y políticas económicas, sociales y culturales impulsadas por el Estado chileno con relación a los indígenas. Interesa en particular en esta etapa la evaluación de las siguientes materias:

*Documento oficial de la Comisión, aprobado en la sesión del 25 de junio de 2001, con el código CVHNT/DOCOFICIAL/2001/001.

- a) diversos tipos de acuerdos, pactos y compromisos suscritos a nombre del Estado chileno con personas, comunidades y/o pueblos indígenas;
- b) reconocimiento a los indígenas de tierras y/o territorios;
- c) reconocimiento a los indígenas de derechos culturales;
- d) derechos especiales otorgados a personas y comunidades indígenas;
- e) evaluación de la eficacia de la acción del Estado para responder a las disposiciones legales y a los compromisos adquiridos.

1.3. Diagnóstico de la situación presente

Se abordará en esta etapa el periodo comprendido entre la promulgación de la Ley Indígena (Octubre de 1993) y nuestros días. Entre las materias que deberán ser analizadas destacan:

- a) Diagnóstico acerca de las políticas de Estado dirigidas hacia pueblos indígenas y, en particular, el cumplimiento de los principales lineamientos y objetivos establecidos en la Ley Indígena de 1993 (cultura e identidad, participación, tierras y aguas, desarrollo económico-social): especial mención debe tener la evaluación de los grados de participación de los indígenas en las políticas de Estado.
- b) Análisis de los efectos que otras políticas del Estado tienen sobre los pueblos indígenas: políticas agropecuarias y de recursos naturales (aguas, bosques, pesca), política de desarrollo de infraestructura, política de desarrollo rural, reforma educacional, reforma del procedimiento penal. En relación a ellas la Comisión debe comprender de manera adecuada cómo los procesos de globalización afectan el futuro y el bienestar de los pueblos indígenas.
- c) Diagnóstico de la situación socioeconómica de las comunidades indígenas rurales: educación y salud, situación de tierras y espacios territoriales, situación de pobreza y problemas de desarrollo. En particular, las dificultades para un desarrollo sustentable de los indígenas y de sus comunidades acceso a mercado, incorporación de tecnología y empleo,
- d) Diagnóstico de la situación socio-económica de la población indígena urbana y emigrante;
- e) Aceptación y/o discriminación negativa por parte de la sociedad chilena de las culturas indígenas, sus valores y espiritualidad, su visión de la historia, del conocimiento y de sus manifestaciones culturales. En ésta área se incluye el tratamiento que los medios de comunicación y el sistema educativo dan a los pueblos indígenas y su identidad.

1.4. Recomendaciones para un Nuevo Trato

Para la formulación de las recomendaciones para un nuevo trato la Comisión debe incluir en su análisis de las siguientes materias:

- a) Demandas y propuestas de los pueblos indígenas en la última década;
- b) Los principales instrumentos relativos a los derechos indígenas existentes hoy en día en el ámbito internacional, en especial el Convenio 169 de la OIT.
- c) Legislación y políticas relativas a la relación pueblos indígenas y el Estado existentes en otros países, en especial en el continente americano.

La Comisión en sus recomendaciones deberá identificar los principales destinatarios de su informe final, entre los cuales están:

- Recomendaciones hacia el poder ejecutivo
- Recomendaciones hacia el poder legislativo
- Recomendaciones hacia el poder judicial
- Recomendaciones hacia los partidos políticos
- Recomendaciones hacia las asociaciones gremiales empresariales
- Sugerencias hacia la sociedad chilena en general
- Recomendaciones especiales a ser adoptadas por el sistema educacional
- Recomendaciones para los medios de comunicación de masas en el tratamiento de la identidad de los pueblos indígenas.

II. Informes finales

La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato fue constituida para realizar una investigación sobre la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas que habitaban y habitan el territorio nacional, y conforme a ello definir cuáles deben ser las políticas de nuevo trato. Para cumplir con sus objetivos la Comisión deberá entregar los siguientes productos al finalizar su mandato:

- a) Informe acerca de la relación histórica entre el Estado y los Pueblos Indígenas, en que se comprenda tanto a los pueblos que hoy habitan el territorio, aquellos desaparecidos, como a los indígenas que han migrado y hoy viven en las ciudades;
- b) Informe sobre las tierras y territorios mapuches. Investigación histórica de lo ocurrido con las tierras indígenas del sur de Chile y propuestas de reparación y restitución;
- c) Informe sobre la historia y situación de los pueblos indígenas del norte de Chile (Aymaras, Atacameños y Coyas) y las medidas que debe asumir el Estado para mejorar sus condiciones de vida y el respeto y valoración de su identidad cultural;
- d) Informe sobre el pueblo Rapa Nui: historia, situación y perspectivas en la Isla de Pascua, desde su incorporación a la soberanía del Estado chileno, y la proyección de su relación con las diferentes naciones de la polinesia;
- e) Informe acerca de la situación socio-económica de los indígenas de Chile y las medidas que para su desarrollo bienestar y respeto de su identidad cultural debe asumir el Estado, los privados y la comunidad nacional;
- f) Informe acerca del Nuevo Trato entre el Estado chileno y los Pueblos Indígenas, en el ámbito de la política, la institucionalidad pública, la cultura y bajo el principio de lograr la plena realización de los derechos indígenas y los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de Chile.

La Comisión deberá entregar también un Informe Intermedio, en que se visualice el sentido de su trabajo y amplíe la convocatoria a participar en cada uno de sus trabajos.

III. Procedimiento

III.1. Estructura de la Comisión

De acuerdo al texto del Decreto que crea esta Comisión, resulta fundamental la incorporación de la visión de los Pueblos Indígenas sobre la relación pasada y presente con el Estado chileno, así como sus propuestas relativas a la construcción de un nuevo trato.

Para ello, el propio Decreto, además de incorporar a personas indígenas entre los comisionados, propone el establecimiento de subcomisiones de trabajo por cada uno de los pueblos indígenas, así como la participación de los indígenas en subcomisiones temáticas

Es por ello que la Comisión ampliará su participación a indígenas y no indígenas a través de las siguientes comisiones temáticas y territoriales, de ahora en adelante denominados Grupos de Trabajo:

Grupo de Trabajo de Revisión Histórica;
Grupo de Trabajo de Derechos Indígenas, y
Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico

Asimismo se crearán las siguientes comisiones territoriales, a través de las cuales se tomará conocimiento de la visión que los pueblos indígenas tienen de los hechos y propósitos que dan origen al presente mandato:

Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas del Norte, el que incluye la realidad de los pueblos indígenas del norte, en especial Aymaras y Atacameños;
Grupo de Trabajo del Pueblo Rapa Nui;
Grupo de Trabajo del Pueblo Mapuche, que incluirá la realidad de los distintos espacios territoriales de este pueblo (pehuenches, lafkenches, nagches, huenteches, huilliches y huilliches de Chiloé), y
Grupo de Trabajo Indígenas Urbanos.

III.2. Funcionamiento de los Grupos de Trabajo

Se deberá funcionar con Grupos de Trabajo, cuyas funciones están determinadas en el presente documento, con metas y plazos claros y específicos.

Los Grupos de Trabajo estarán conformados por intelectuales y dirigentes indígenas, especialistas en materias indígenas, en historia, economía y política, cuando corresponda, y con los miembros permanentes de la Comisión.

Los miembros de los Grupos de Trabajo serán nominados por el Presidente de la Comisión a propuesta de sus miembros,

Los Grupos de Trabajo no deberían ser demasiado amplios, un máximo de doce personas cada uno, de modo de permitir su eficiencia y operatividad. Se debe garantizar en los grupos de trabajo la amplitud y diversidad.

Los Grupos de Trabajo podrán, cuando sea necesario, invitar especialistas a sus deliberacio-

nes, solicitar estudios e informes, y visitar el terreno reuniéndose con las comunidades cuando así lo requiera su trabajo.

Cada Grupo de Trabajo deberá nombrar ante la Comisión un Relator a cargo, y organizarse internamente como lo estimen más adecuado para el cumplimiento de sus actividades.

La Secretaría de la Comisión tendrá a su cargo la conformación, organización, apoyo técnico y práctico de los Grupos de Trabajo.

Los Informes de los Grupos de Trabajo, pasarán al estudio de la Comisión, la que después de analizarlos convenientemente y aprobar sus contenidos y conclusiones, los hará suyos,

Estos Grupos de Trabajo deben aportar en la investigación, en el entendimiento de los temas planteados y ser altamente representativos. Sus resultados serán informados a la Comisión, la que los estudiará y los incluirá en sus trabajos finales. Cada Grupo de Trabajo será convocado con un temario específico y plazos determinados.

Cada Grupo de Trabajo de temático y territorial tendrá un relator especial en cada una de ellas, quien dará cuenta ante la Comisión de la agenda, avance parcial e informe final.

Los grupos territoriales deberán ser instancias que permitan acoger la participación de los pueblos indígenas en el trabajo de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato en las áreas territoriales en que ellos habitan. A su vez, deben permitir una participación indígena lo suficientemente amplia, de modo de recabar la visión de los indígenas y sus comunidades sobre su pasado, su presente y sobre las propuestas para el futuro (nuevo trato),

Los grupos territoriales deben operar en el territorio respectivo, reunirse con un espectro amplio de representantes indígenas y establecer un plan de trabajo para el desarrollo de sus actividades con miras a recabar la perspectiva indígena del pasado, presente y futuro. El plazo para la realización de sus tareas será como mínimo cinco meses y como máximo un año.

Para la realización de sus tareas deberán proponer a la Secretaría Ejecutiva un plan de trabajo y de asistencia técnica y material que permita la ejecución sus actividades.

Será tarea de cada grupo realizar una adecuada difusión de sus actividades entre el mundo indígena de modo de asegurar su participación en este proceso. Se debe considerar la elaboración de material bilingüe tanto oral como escrito

Resulta de la esencia del trabajo de las subcomisiones el que éstas puedan constituirse, con la presencia de al menos un comisionado en cada oportunidad, en las comunidades o espacios territoriales definidos por cada pueblo a objeto de escuchar la visión de los indígenas sobre los temas de interés de la Comisión.

Al término del periodo previsto para su funcionamiento, los grupos deberán redactar un informe de trabajo, de las opiniones de los indígenas, y remitirlas a la Comisión para su consideración final.

III.3. Agenda de los Grupos de Trabajo

Los temas propuestos constituyen una primera versión de la agenda mínima que deben tener los grupos de trabajo. Estos complementan los elementos necesarios de antecedentes, diagnósticos y propuestas indicadas en el capítulo I. Estos pueden ser ampliados y modificados.

a) Informe de Visión Histórica es el primer informe, o *Informe General de La Comisión*, el cual debe ser desarrollado por la Comisión en pleno a partir del trabajo que le reporte el Grupo de Revisión Histórica. Cuando la Comisión lo estime conveniente deberá solicitar informes parciales ya sea de entre sus miembros o a personas que le puedan colaborar. El Informe deberá ser de carácter global, sintetizando los estudios específicos y mostrando al país en su conjunto una nueva perspectiva de relaciones con los Pueblos Indígenas,

b) Informe del Pueblo Mapuche: estará a cargo del Grupo de Trabajo sobre el pueblo mapuche. Éste tendrá a su cargo: a) investigación acerca de la historia de las tierras y territorios mapuches del sur de Chile (títulos de comisarios, títulos realengos (Chiloé) y títulos de merced), b) leyes, decretos y políticas del Estado en materia de tierras y territorios indígenas, e) dimensión de la demanda de tierras y territorios indígenas mapuches, d) mecanismos legales de restitución y reparación, e) propuestas de políticas de tierras y territorios mapuches.

En el caso del pueblo mapuche, de especial interés resulta el análisis de la legislación y políticas que declaran la igualdad jurídica de los indígenas con el resto de la población, el debate de su incorporación al Estado chileno en las primeras constituciones, el periodo de ocupación y radicación (1852-1930), la división de las tierras comunales reconocidas por el Estado (1930-1966), la reforma agraria y su reversión (1966-1978), la conclusión del proceso de división de comunidades (1979-1990), y el periodo que va desde el Acuerdo de Nueva Imperial hasta la promulgación de la ley indígena (1989-1993).

c) Informe de los Pueblos Indígenas del Norte: debe ser elaborado por el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas del Norte de Chile, Junto con dar cuenta de la historia de las relaciones, de la identidad particular de los pueblos aymaras, quechuas, atacameños y coyas, De la historia del registro de tierras, aguas y pertenencias mineras, así como de los flujos migratorios entre familias rurales y urbanas y entre familias de uno y otro lado de las fronteras, así como de los problemas y situación que les aqueja en el presente (incluido temas contemporáneos de tránsito de fronteras).

En sus periodos históricos se debe incluir: a) desde 1879, anexión del territorio por el Estado chileno y establecimiento de su sistema administrativo, hasta 1930 (fecha del plebiscito), informando especialmente sobre la inscripción de tierras, reglamentación y privatización de la propiedad en territorios aymaras y atacameños, y las políticas de asimilación e integración cultural; b) desde 1930 hasta 1973 (incluyendo las actividades de la Junta de Adelanto y el Plan Andino); c) desde 1973 en adelante, incorporando los efectos de la nuevo código de aguas; d) el diagnóstico del presente, desde 1993 en adelante.

d) Informe Rapa Nui: El cuarto informe debe estar a cargo del Grupo de Trabajo sobre Isla de Pascua. Tendría a su cargo dar cuenta de la historia del Pueblo Rapa Nui y de la Isla de Pascua, de su situación actual y perspectivas. Debería funcionar en Isla de Pascua.

En sus periodos históricos se debe incluir: a) desde 1862, auge del ciclo del guano en Perú hasta 1888, cuando la Isla es incorporada al Estado chileno. Especial mención deben tener las primeras compras de tierras en 1868; b) desde 1888, cuando la isla es anexada y se instalan las primeras familias chilenas hasta 1965, cuando pasa a ser administrada por CORFO, incluyendo los arriendos a Merlet y Compañía, Williamson Balfour & Company y la Compañía Explotadora de la Isla de Pascua. Se debe incorporar en el informe los antecedentes y el efecto derivado de la inscripción de tierras a nombre del fisco en 1933, c) desde la promulgación en 1966 de la Ley Pascua N° 16 441, hasta que en 1979 el gobierno militar promulga el D.L. 2 885, que regula la propiedad de las tierras, entregando títulos gratuitos a poseedores regulares; d) finalmente, para el diagnóstico del presente se considera la promulgación de la Ley Indígena en 1993 hasta nuestros días.

e) Informe de Desarrollo Económico Social: es el quinto informe de trabajo y recibe reportes de cada uno de los grupos anteriores y del grupo temático: Grupo de Trabajo de Desarrollo Socio-económico Indígena. Éste debe abarcar: a) diagnóstico acerca de la situación socio económica de los pueblos indígenas, b) problemas de desarrollo indígena de las comunidades rurales, c) problemas de desarrollo indígena para los indígenas urbanos; d) propuestas de desarrollo indígena dirigidas tanto hacia el Estado como también hacia el sector privado. Este Grupo de Trabajo, si bien se refiere a todos los pueblos indígenas, recibirá el aporte de los Grupos especializados del Norte Grande e Isla de Pascua.

f) Informe sobre Derechos Políticos: debe ser preparado por el Grupo de Trabajo de Derecho Indígena, considerando las recomendaciones de cada uno de los grupos territoriales. Este informe debe incluir estas otras materias: a) revisar la historia de la institucionalidad política que el Estado chileno ha construido respecto de los pueblos indígenas; b) evaluar los alcances de las legislaciones indígenas, en particular de la actual, incluidos los efectos de la reforma procesal penal en el pueblo mapuche; c) analizar los instrumentos internacionales referidos a pueblos indígenas y estudiar otras legislaciones, medidas y sistemas de organización de las relaciones entre los Estados y estos pueblos; d) proponer medidas para la construcción en Chile de una sociedad pluriétnica, respetuosa de la diversidad; e) proponer medidas en el ámbito de la educación y la cultura, y f) proponer líneas de desarrollo político, nuevos caminos legislativos, cambios en la institucionalidad nacional, regional y comunal, y todas aquellas medidas que sean necesarias para el logro pleno del desarrollo de los pueblos indígenas y del respeto a sus derechos humanos.

IV. Cronograma

Las comisiones temáticas y territoriales deberán todas estar constituidas al 30 de agosto del año en curso [2002].

Las comisiones temáticas y territoriales funcionarán entre el 1 de septiembre [de 2001] y el 15 de abril de 2002 y, solo en casos excepcionales su mandato será prorrogado.

La Comisión deberá resolver y aprobar las agendas de trabajo de las sub-comisiones entre el 24 de Septiembre y el 29 de Octubre [de 2002].

La Comisión deberá resolver sobre los informes de avance entre el 1 de diciembre [de 2001] y el 30 de enero de 2002.

La Comisión deberá tomar conocimiento sobre los informes definitivos entre el 15 de abril y 30 de junio del año 2002,

La Comisión resolverá sobre su informe final entre el 1 de julio y el 30 de septiembre del año 2002.

La legislación indígena en Chile desde la Independencia *

I. El pueblo mapuche: legislación aplicable

A través de la historia de Chile, desde su independencia se han dictado numerosos cuerpos legales que regulan la situación de los pueblos indígenas del país, aunque principalmente se ha reglamentado la tenencia de la tierra del pueblo mapuche.

1. Los primeros bandos o decretos de la República.

La creación del Estado en Chile, a comienzos del siglo XIX, estuvo fuertemente influenciada por el pensamiento liberal individualista de ese tiempo. Conforme a dicha concepción, todos los hombres nacen libres e iguales y, por tanto, no cabe al ordenamiento jurídico discriminar entre estos. Este pensamiento se refleja, lógicamente, en la legislación indígena de la época.

Recién iniciado el gobierno de la República, se dictan varios decretos referidos a los indígenas. En lo sustancial, estas leyes señalan que el indígena debe estar en igualdad de condiciones con el chileno. Se enfatiza la igualdad sobre la protección, señalando que la política de la corona [española] era discriminatoria, ya que ubicaba a los indígenas en una especie de ciudadanía de segunda clase.

La población mapuche, al inicio de la Independencia, habitaba fundamentalmente al sur del río Bío-Bío, frontera entre el territorio español y el mapuche desde la suscripción de las llamadas "paces de Quilin". En razón de lo anterior, la primera legislación dictada por el Estado Chileno sobre indígenas afectaba a aquellos que habitaban al norte del río BíoBío, en los llamados "pueblos de indios.

La primera ley dictada durante la República fue el *Decreto del lo de Julio de 1813*, cuyo objetivo fue formar villas, liquidando los pueblos de indios sobrantes mediante el remate público de sus tierras y el traslado de sus habitantes. Este cuerpo legal, en su artículo 11, señala que los indígenas pasarán a residir en villas formales, *gozando de los mismos derechos sociales de ciudadanía que corresponde al resto de los criollos.*

En adelante, los indígenas de Chile pueden y podrán realizar todo tipo de contratos: la única limitación que pondrán posteriores leyes se referirá a las tierras indígenas, dada la fuerte presión que sobre ellas ejercen los particulares.

* Documento de Trabajo de la Comisión, código CVHNT/GTDER72002/014. Los apartados I a IV son una síntesis preparada por Antonia Urrejola, por encargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, del estudio de Dominique Hervé y Antonio Urrejola «El derecho consuetudinario indígena: su reconocimiento por el derecho internacional, el derecho comparado y el derecho chileno. El caso mapuche», Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 1994; el apartado V fue elaborado por Raúl Rupailaf M., también por encargo de la Secretaría Ejecutiva.

No cabe duda que las intenciones de los primeros gobernantes del país fueron bien inspiradas. Querían acabar con las castas que eran propias de la sociedad colonial. Sin embargo, los resultados de las leyes de 1813 fueron desastrosos para los indígenas. La igualdad total ante la ley, la libertad de comprar y vender las tierras, condujo a la enajenación de gran parte de las propiedades de los indígenas.

En definitiva, la igualdad consagrada en estos textos es una igualdad jurídica que poco tiene que ver con la igualdad real, a través de la cual "se intenta asimilar e imponer por el Estado chileno un derecho único común a quienes tienen una historia y una cultura diferente, con sus propias costumbres y normas"¹.

2. Legislación proteccionista

La intención del Estado de ocupar los territorios al sur del Bío Bío y de regularizar la situación jurídica de las tierras ocupadas por chilenos en la zona fronteriza, da origen a la Ley de 2 de julio de 1852, que, junto con crear la Provincia de Arauco, autoriza al Presidente de la República para reglamentar el gobierno de las fronteras y la protección de los indígenas "para proveer a su más pronta civilización". En razón de esta disposición, se dictan decretos que fijan procedimientos para la enajenación de territorios indígenas, con la intervención de un funcionario estatal para garantizar el libre consentimiento y el justo precio. Es en esta etapa en que se establece, además, la incapacidad jurídica de los indígenas,

Efectivamente, en razón de los abusos que ocasionó la legislación que reconocía la plena capacidad jurídica a los indígenas, se modifica la política del Estado a contar de la década de 1850 y se dicta una legislación proteccionista que pone término a la igualdad jurídica entre indígenas y no indígenas, y se establece su incapacidad para celebrar actos y contratos, especialmente en relación a sus tierras,

Las primeras limitaciones fueron impuestas por los decretos de 14 de marzo de 1853, diciembre de 1855 y de julio de 1856. Estos cuerpos legales exigían la intervención del intendente o gobernador para la compraventa o el arriendo superior a cinco años, de terrenos indígenas ubicados en Arauco, Valdivia y Llanquihue. Además, se limitó la cabida de los inmuebles que los particulares podían adquirir.

Sin embargo, los fraudes continuaron por lo que se dictan normas que reglamentaban el otorgamiento de poderes y que establecían la prohibición de los intendentes, gobernadores y autoridades que ejercen cualquier poder sobre indígenas, para celebrar contratos de compraventa, empeño o arriendo de terrenos indígenas. Finalmente, a fin de evitar la celebración de contratos simulados, en 1874 se extiende la prohibición de enajenar a los contratos de hipoteca, anticresis, arrendamientos y cualquier otro acto o contrato sobre terrenos situados en territorio indígena.

3. La radicación

En la misma etapa de proteccionismo estatal hacia los indígenas, a partir de 1866 se dictan una serie de leyes por medio de las cuales se declaran todas las tierras al sur del río Malleco como fiscales, para posteriormente reducir a los mapuches y entregar gran parte de [sus tierras] a particulares.

La radicación fue regulada básicamente por la Ley del 4 de diciembre de 1866, la Ley de 14 de agosto de 1874, y la Ley de 1883. A través de estas leyes se crea la Comisión Radicadora de Indígenas como el organismo encargado de radicar a los mapuches en reservaciones delimitadas, por medio del otorgamiento de los llamados títulos de merced, dejando de ese modo el territorio libre para el desarrollo de un programa de colonización por parte del Estado. Estas disposiciones establecieron, además, [el cargo de] Protector de Indígenas, el que ejercerá las funciones antes otorgadas a los gobernadores e intendentes. Sin embargo, estas leyes no pudieron ser aplicadas por resistencia de los mapuches sino hasta la década de 1880. En todo caso, la Comisión Radicadora prácticamente no llegó casi a las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue, por lo que se mantuvieron vigentes los títulos de Comisario entregados por la Corona española a fines del siglo XVIII.

La política de radicación de los indígenas obligó a los mapuches a vivir en un espacio reducido de tierra, alterándose su sistema familiar. Efectivamente, en algunos casos la familia se dispersó y, por otra parte, las radicaciones se hacían agrupando, bajo un mismo título, a personas de diferentes familias, que no reconocían al mismo cacique como jefe. Además, se convirtió a los mapuches en sedentarios, cuando hasta entonces eran seminómades. Por otra parte, el *lonko* adquirió una dimensión de intermediario entre los indígenas y el Estado y, además, se creó un *status* diferenciado entre los mapuches, distinguiéndose entre aquellos que habitaban una comunidad con Título de Merced y los que estaban agrupados en comunidades de hecho (por falta de requisitos).

En definitiva, esta legislación implicó la aculturación de las mapuches, al fomentar la terminación de la comunidad, induciendo de esta forma a abandonar sus formas tradicionales de vida, convirtiendo su propiedad en individual. "Quienes fueron radicados dejaron de ser dueños y señores del vasto territorio que ancestralmente les pertenecía para ser confinados a una parte ínfima de éste (las reducciones abarcaban el 6.39% del territorio total comprendido entre las provincias de Arauco y Osorno), generalmente en las tierras más apartadas y de más baja calidad agrícola. Cabe señalar a este respecto, que mientras en el mismo período el Estado vendía a particulares lotes de 500 hectáreas de tierras de las que se había adueñado a través de la legislación y concedía gratuitamente a colonos extranjeros en territorio mapuche hijuelas de 40 hectáreas para cada familia (más 20 hectáreas por cada hijo varón mayor de 12 años), el mapuche era obligado a subsistir en territorios con una alta concentración de población (6.18 hectáreas por persona, como promedio) para él antes desconocida" ².

En 1857 entró en vigencia el Código Civil, estableciendo el sistema denominado de la propiedad inscrita. Mientras no se efectuare la inscripción exigida por la ley, los títulos no darían ni transferirían la posesión del respectivo derecho. Una vez realizada la inscripción, se probaría la posesión. "La no obligatoriedad de practicar la inscripción de los títulos de propiedad existentes hasta esa fecha, consagrada en este Código, (en razón de que se suponía de que con el tiempo todos los predios quedarían inscritos, ya fuese en virtud de transferencias verificadas por actos entre vivos o por causa de muerte de que fuesen objeto), tuvo graves repercusiones para los mapuches, por cuanto gran parte de sus tierras ancestrales que en ese tiempo habían sido ocupadas por chilenos, fueron inscritas por estos a su nombre, perdiendo así los indígenas frente a la legislación chilena el derecho que tenían sobre las mismas" ³.

La legislación de la época abordó únicamente la cuestión de la terratenencia mapuche (1823-1927), Sólo reglamentó la propiedad indígena; su adquisición, la celebración de los contratos, la concesión de derechos reales, deslindamiento, fundación de poblaciones y colonias, radicaciones, etc. Todo el derecho de familia, sucesión por causa de muerte, etc., quedó reglamen-

tado por el Código Civil, el que impone un conjunto de normas que no consideran el derecho consuetudinario indígena. En este sentido, principios jurídicos y normas que eran válidas para la sociedad chilena de la época, no lo eran para la sociedad mapuche. Las únicas normas de excepción para los indígenas eran las que se referían a la capacidad para disponer de las tierras.

4. La división de las comunidades (1927-1989)

A contar de 1927 y hasta 1989, la política indígena implementada por el Estado, con respecto al pueblo mapuche, es la de dividir las comunidades y otorgar títulos individuales de dominio.

La situación de conflicto por las tierras del sur, condujo a dictar la Ley de Propiedad Austral, del 16 de octubre de 1925 (Ley No 14 298). En su art. 2 señalaba que “esta ley no comprende a los indígenas, a quienes se continuará radicando conforme a las leyes vigentes”. Se excluye, por lo tanto, a los indígenas de la posibilidad de optar a los nuevos territorios que se estaban entregando en colonización. La constitución de la propiedad austral estaba dirigida exclusivamente a regularizar la propiedad de los particulares, respecto de quiénes el Estado favoreció con la aplicación de normas que no consideraron el dominio de los indígenas.

El D.S. 1.600 (marzo 1931) fijó el texto definitivo de las leyes sobre constitución de propiedad austral. En lo tocante a los indígenas, el art. 20 dispuso que se continuarían radicando “con arreglo a las leyes vigentes sobre la materia, sin perjuicio que pudieran acogerse a esta ley”. Por lo tanto, podrían optar. Sin embargo, la ley aplicable a los mapuches no radicados era, en esa época, la Ley N° 4 802 (1930), que suprimió la Comisión Radicadora de Indígenas, cesando, por tanto, las radicaciones y por ende la entrega de títulos de dominio a favor de los indígenas. Y si optaban por las normas del D.S. 1.600, debían conocer el contenido y la existencia de la ley o tener patrocinio; en la práctica, los mapuche no accedieron a este mecanismo⁴

La primera ley que reguló la división de las comunidades mapuche, fue la Ley N° 4 169 de 1927, que estableció el Tribunal Especial de División y determinó el procedimiento. Un elemento central de esta ley, y que será respetado en casi todas las leyes posteriores, es que reconoce en su art. 5, el Título de Merced como la base de partición de la comunidad. La ley facultaba a los indígenas para solicitar la restitución de aquella parte correspondiente al Título de Merced, que hubiese sido usurpada. La enajenación o gravamen de las hijuelas estaba condicionada por diez años. Sin embargo, muchas ventas fraudulentas provienen de la aplicación de esta ley y sus efectos se arrastran hasta el día de hoy. Se establecían, para vender a los particulares, una serie de normas que nunca se cumplían, como saber leer y escribir y contar con autorización judicial.

Posteriormente, a través de la Ley N° 4 802, se crean cinco Juzgados de Indios, cuyos jueces tenían atribuciones de árbitros arbitradores en la tramitación de los juicios que les encomendaba la ley indígena, fallando de acuerdo a lo que su prudencia y equidad les dictara. Los litigios versaban sobre derechos reales constituidos en tierras indígenas que tuvieran Títulos de Merced, otorgados con arreglo a la ley de 1866.

Tanto la Ley N° 4 169 como la Ley N° 4 802, establecían una división forzada de las comunidades indígenas. Estos dos cuerpos legales se refundieron en el Decreto Ley 4 111 del 12 de junio de 1931. El único cambio significativo fue que la división procedería ya no de oficio, sino cuando lo solicitara la tercera parte de los comuneros. El juez debía formar una hijuela para cada familia o individuos que figuren en el Título de Merced, o para sus respectivas sucesiones, que residieran en la reserva o se apersonaren en el juicio. Los demás eran considerados "ausentes" por

la ley, y a ellos se les enteraría sus derechos en dinero, en cuya garantía quedaría constituida hipoteca legal sobre cada una de las hijuelas adjudicadas. Los derechos del ausente prescribían en cinco años.

Los indígenas sólo podrían recibir terrenos en una sola comunidad, aún cuando figuraren en varios Títulos de Merced, y sin perjuicio de los derechos hereditarios que podían hacer valer en terrenos de otras comunidades, cuestión que fue ampliamente criticada por las organizaciones mapuches al constituir una negación de lo que les correspondía por herencia, según su costumbre.

La mayor cantidad de litigios por usurpaciones de tierras indígenas proviene de las comunidades divididas por las leyes de 1927 y 1931. Al dividirse las comunidades, y otorgarse títulos individuales de dominio, se produjeron ventas fraudulentas, ventas bajo presión, arriendos transformados en compras y ventas, y todo tipo de latrocinios. Las comunidades divididas de las provincias de Arauco y Malleco son hoy por hoy las que tienen mayores conflictos de esta naturaleza" ⁵. Además, no se cumplió con el objetivo que los defensores de las divisiones señalaban: superar la pobreza de los indígenas que viven en comunidades.

Las leyes de 1927 y 1931 duraron menos de diez años en plena vigencia. Ya en 1938, con la llegada del Frente Popular, se aprecia un giro en la política indigenista. Efectivamente, en este período se procede a varias restituciones de tierras y a delimitar la superficie de los títulos de merced. La división de las comunidades quedó librada a la decisión de los propios comuneros, pues se requería acuerdo de la mayoría. Sin embargo, ya en 1942 comenzó de nuevo la discusión parlamentaria acerca de la división de las comunidades. Nuevamente se discute un proyecto para que por la vía administrativa y lo más rápidamente posible se dividan las propiedades comunales en hijuelas singulares. A esto se le llamó la liquidación de las comunidades ⁶.

En 1953 se crea la Dirección de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Tierras y Colonización, que tenía por objeto aplicar las políticas contenidas en las leyes de 1931 y sus modificaciones. La Dirección tenía como función la división de las comunidades, cuando la mayoría de sus miembros lo solicitaren; podía expropiar predios para ser restituidos a los indígenas; y debía proceder a la radicación de indígenas en terrenos fiscales. Por otra parte, reconoce la existencia de las comunidades indígenas, aunque no las legisló en detalle en cuanto a sus funciones y derechos.

Este conjunto de disposiciones legales se ordena y funden en la Ley N° 14 511, del 3 de enero de 1961, que va a regir la cuestión indígena durante toda la década del sesenta. Esta ley mantenía la idea de la división de las comunidades y la iniciativa residía en, a lo menos, un tercio de la comunidad. Recopilando lo señalado con anterioridad, la Ley 4 169 estableció la división como fórmula puramente civilista, bastando que la solicitara uno solo de los comuneros; posteriormente, la Ley 4 802 impuso la división facultando a los jueces para decretarla de oficio; y, finalmente, la Ley 14 511 exige un acuerdo de la tercera parte de los comuneros.

La ley de 1961, en su art. 70 establece un sistema para la recuperación de las tierras a través del Juzgado de Indígenas. Se reconoce nuevamente que el Título de Merced prevalece sobre cualquier otro.

"Los resultados de la legislación iniciada en 1927 y que termina a fin de la década del setenta son muy pobres. La legislatura se centra en cómo dividir las comunidades indígenas. Sin embargo, las comunidades que se dividieron fueron muy pocas. En cuarenta años de intentos por dividir las

(1927-1967), sólo completaron este proceso un poco más de 800 comunidades, de las cuales 793 lo hicieron entre 1931 y 1949, esto es, en los primeros años que operó la ley de división por oficio administrativo, y sin preguntarle absolutamente nada a los interesados. En la década del sesenta, en que se podía dividir la comunidad mediante el acuerdo de un tercio de los comuneros, se presentaron sólo 121 juicios de división y muchos de ellos no se concretaron" ⁷.

5. La Ley N° 17 729 del 26 de septiembre de 1972.

Esta ley comienza a ser discutida por las organizaciones indígenas en 1966. Se llega a un Primer Congreso Mapuche en Ercilla en 1969, en el cual se decide la modificación de la legislación indígena y se nombra una comisión que comienza a discutir un borrador. En diciembre de 1970 se reúne el Segundo Congreso Mapuche, que aprueba un borrador de proyecto, el que se le entrega al recientemente elegido Presidente de la República, Salvador Allende.

Una serie de aspectos importantes de este borrador van a ser modificados en el Parlamento, donde la discusión duró más de un año. Esta ley se ubica en el contexto de la Reforma Agraria. Por lo tanto, se trataba de buscar la fórmula para que los indígenas también se beneficiaran del proceso de reforma en curso.

Hasta ahora, las leyes indígenas han regulado únicamente las tierras indígenas. Con la dictación de esta nueva ley, será la primera vez que un cuerpo legal se refiera y defina a los indígenas independientemente de sus tierras. En efecto, la Ley 17 729 señalaba, en su artículo 10, que son indígenas aquellas personas que "habitando en cualquier lugar del territorio nacional, formen parte de un grupo que se exprese habitualmente en idioma aborigen y se distingan 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 grupos autóctonos del país".

Por otra parte, esta ley crea el Instituto de Desarrollo Indígena, organismo que centralizará las políticas del Estado que van dirigidas a la sociedad indígena. Su creación obedece a la necesidad de "promover el desarrollo de los indígenas, procurar la integración de los indígenas a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres" ⁸. Se contemplan, además, planes de desarrollo agropecuario, becas de estudio, y hogares estudiantiles.

6. El Decreto Ley N° 2 568 de 1978.

A partir de septiembre de 1973, la Ley 17 729 quedó en la práctica inoperante. En cuanto a la Reforma Agraria, ésta se estancó y numerosos predios que habían sido entregados a las comunidades indígenas por tratarse de "tierras usurpadas" fueron devueltos a los propietarios expropiados o entregados para proyectos de parcelación de CORA.

En 1978 se dicta el D.L. N° 2 568, sobre División de las Comunidades Indígenas. Este decreto-ley expresa que, a contar de la fecha de inscripción en el Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces, "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños y adjudicatarios". A través de esta disposición se pretendía no tan sólo despojarlo de sus tierras ancestrales, sino también privar al pueblo mapuche de su derecho de ser reconocido como tal" ⁹. Debido a la fuerte crítica a esta norma, ella fue modificada por el Decreto Ley N° 2 750, de 1979.

Por otra parte, se suprimió el Instituto de Desarrollo Indígena, entregándose a otras reparticiones sus funciones. Para ejecutar las divisiones se crea el Departamento de Asuntos Indígenas del Instituto de Desarrollo Agropecuario, el que será el organismo encargado de la aplicación de D.L. 2 568. De conformidad con sus disposiciones, cualquier ocupante de una comunidad indígena, sea o no mapuche, podía solicitar la división. En efecto, sobre la base de esta legislación, "se ha verificado desde entonces un proceso divisorio de las comunidades indígenas, sin precedentes en nuestra historia. Es así como sólo entre 1979 y 1986, se dividieron un total de 1.739 comunidades (59,6% del total existente) entre las provincias de Arauco y Osorno" ¹⁰.

La división de las comunidades no respetó los espacios comunes que por siglos han existido en la tierra mapuche (bosques, veranadas, etc.), los que constituían, además, espacios de significativa importancia para la economía agraria mapuche. Tampoco fueron respetados espacios fundamentales para el desarrollo de la cultura mapuche (sitios sagrados, canchas de nguillatún etc.). Al dividirse la propiedad comunitaria, se ha dificultado, además, el sistema de trabajo comunal de los mapuches, como el *mingaco*. Por otra parte, debido al crecimiento de la población mapuche al interior de las comunidades y al reducido tamaño de las hijuelas resultantes de la división, el proceso descrito ha incidido en un fuerte aumento de la migración hacia la ciudad.

"En resumen, el proceso divisorio efectuado en virtud del D.L. 2 568 se fundamentó en un hecho erróneo: que la fragmentación fáctica del terreno (los goces de las familias mapuches) era equivalente a la idea de propiedad privada individual, al estilo del Código Civil. En el concepto mapuche, una persona tendrá más bien un usufructo de la tierra, que recibió de sus padres y debe entregarle a su descendencia o a sus parientes. La tierra vendría a ser, en último término, patrimonio del linaje" ¹¹.

Además, al otorgarse mediante este decreto títulos de dominio individual a los ocupantes, indígenas o no, en muchos casos se otorgó rango legal definitivo a las tierras usurpadas.

Por otra parte, el decreto ley citado no prohibió el arriendo de las propiedades indígenas, como la había hecho toda la legislación anterior, justamente para prevenir por esa vía la venta fraudulenta. En las áreas de interés turístico, por tanto, los títulos otorgados a través del decreto ley adquirieron mucho valor y se utilizó el sistema del arrendamiento a 99 años.

II. Legislación y políticas aplicadas a los aymaras y los atacameños

Antecedentes del Pueblo Aymara

Al margen del hecho de que las nuevas fronteras impuestas por Chile en 1879 significaron, para los aymaras que quedaron dentro del territorio nacional, la separación con el resto de su pueblo, que habitaba en Perú y Bolivia, y con los centros de su cultura (Tiwanacu y el Titicaca), ubicados también al otro lado de la frontera, la anexión de sus tierras a Chile hizo imposible para estos seguir viviendo en forma aislada, como lo habían hecho hasta entonces, gracias a su lejanía de los centros de poder urbanos. Fue así como el gobierno chileno llegó rápidamente a la región aymara con su aparato administrativo y su institucionalidad jurídica. La imposición de dicha institucionalidad a los aymaras, por parte del gobierno chileno, tuvo graves repercusiones para este pueblo, en particular en relación con el sistema de propiedad de la tierra y el sistema de autoridad que poseía hasta entonces" ¹².

Las tierras comunales de los aymaras fueron consideradas por el Estado chileno como propiedad del Fisco, cuando no existieren escrituras que acreditaran la propiedad privada sobre las mismas, En efecto, no se dictó ninguna norma que reconociera sus tierras y tampoco se hizo extensiva la legislación indígena de 1883, que otorgaba títulos de merced a las comunidades mapuches.

"A la desmantelación jurídica de la comunidad aymara siguió la limitación impuesta por el derecho chileno a la autoridad indígena. De conformidad con la legislación chilena implementada en la región a contar de 1879 y hasta 1973, se creó el cargo de Inspector de Distrito, funcionario designado por el Gobernador o el Intendente entre los lugareños, que cumplía un rol de intermediario o enlace entre el gobierno y los indígenas, desarrollando una función meramente informativa al servicio de la administración pública. Estos dos elementos, el desconocimiento jurídico de la comunidad y las limitaciones introducidas por la legislación a la autoridad comunal, dejaron el campo abierto para un proceso de privatización de la comunidad aymara" ¹³.

Poco tiempo después de anexarse la zona norte del país al territorio nacional, se experimenta el auge de la industria salitrera, la que tuvo graves consecuencias para los aymaras. Los aymaras pasaron a constituir el grueso del proletariado ocupado en esta actividad, lo que significó el quiebre de su estructura familiar, la disminución de su población en sus comunidades de origen, y el abandono de sus campos.

Más tarde, el Estado implementa una política de integración de los aymaras a la sociedad nacional mediante el servicio militar obligatorio (1901) y el establecimiento de escuelas fiscales en territorio aymara. A partir de la década del treinta, con el fin del apogeo de la industria salitrera, el Estado adopta una serie de medidas paliativas al problema socioeconómico del sector. Sin embargo, la acción concreta del Estado en favor de los aymaras del interior se limita a dar mejoramiento a pequeñas comunidades existentes en la zona de Tarapacá y Antofagasta y a las áreas de cultivo costeras y precordilleranas.

Durante el régimen militar, "la doctrina de seguridad nacional encuentra una de sus expresiones más claras en la política educacional implementada a partir de 1973 en las zonas fronterizas en general y en la región aymara en particular, a través del establecimiento de las escuelas de Concentración Rural Fronterizas. A través de estas escuelas y de los contenidos de la educación que imparten, se trata de *chilenizar*, así como afianzar el poblamiento tradicional de la región, deteniendo el proceso migratorio con fines geopolíticos" ¹⁴. Sin lugar a dudas que este proceso educativo desconoció las particularidades culturales propias del pueblo aymara, lo que conlleva al desarraigo del niño de su cultura, generando necesidades que lo llevan a migrar hacia la ciudad.

Por otra parte, a través del D.L. N° 349 de 1974, se impusieron las Juntas de Vecinos como forma de organización social aplicable a las comunidades aymaras. "Es importante observar que estas nuevas organizaciones no recogieron las necesidades productivas, sociales y culturales más sentidas de los aymaras, sino más bien sirvieron para mantener un férreo control político administrativo sobre la región" ¹⁵.

Las sucesivas políticas de chilenización, ignorando el reconocimiento étnico particular, han afectado profundamente la estructura interna de la sociedad aymara, tanto en el ámbito del ethos cultural como de la racionalidad económica ¹⁶. En la actualidad, producto de este proceso, se pueden distinguir dos segmentos diferenciados entre los aymara que aún habitan las zonas rurales:

a) los pastores agricultores del altiplano que trabajan en forma independiente y cuyo vínculo con el mercado regional es muy débil o prácticamente inexistente. Ellos tienen un arraigo a su identidad cultural e instituciones tradicionales; se encuentran asentados en pequeños caseríos y poblados dispersos, y conservan débilmente algunas funciones económicas y sociales comunitarias;

b) los campesinos, pequeños propietarios agrícolas y parceleros de valles, más occidentalizados: su producción agrícola está más vinculada a los mercados regionales, y entre ellos se relacionan débilmente por lazos parentales. Se encuentran localizados en poblados, con una interacción de vecindad, más que de identidad de grupo, y con acceso a mayores ingresos monetarios.

Entre estos dos segmentos existen además campesinos medieros y asalariados agrícolas.

Estos agropastores andinos tienen parcelas bajo riego y terrenos de secano en propiedad individual, mientras que en uso comunal comparten los pastizales pertenecientes a cada una de las comunidades y de usufructo de todas las familias. "Estas comunidades corresponden a unidades territoriales de hecho y sólo recientemente una legislación específica - la ley indígena actual - ha regularizado el derecho de constitución de al menos 82 comunidades en la macroregión norte de Chile, de las cuales 16 se reconocen para la comuna de Colchagua, mientras que seis corresponden a las inscritas por la comuna de Huara" ¹⁷.

Antecedentes del pueblo Atacameño ¹⁸

En 1981 se dicta el Nuevo Código de Aguas (D.F.L. N° 1 222), el cual reformó la antigua legislación vigente sobre la materia, el Código de Aguas de 1969. En conformidad a la nueva normativa, las aguas, no obstante ser bienes nacionales de uso público, se otorgan a los particulares mediante un derecho de aprovechamiento de ellas, derecho real que pasa a ser de propiedad del titular, quien puede usar, gozar y disponer de su derecho de conformidad con la ley. Este derecho es transferible, transmisible y prescriptible y se constituye por un acto de autoridad, independiente de si el solicitante es dueño o no de la tierra donde está ubicada el agua.

El nuevo Código, al separar el derecho de agua del derecho de la tierra, posibilita que particulares, ajenos a las comunidades, obtengan derechos de aprovechamiento sobre las aguas ubicadas en éstas y que históricamente les han pertenecido. Tampoco se reconoce el derecho ancestral de los aymaras sobre sus aguas, al posibilitar la inscripción de ellas por terceros, en el caso que éstas no se encuentren inscritas. Además, se desconoce la comunidad aymara como organización tradicional susceptible de ser propietaria de derechos de aprovechamiento de las aguas, puesto que la solicitud no puede ser hecha por la comunidad como tal, sino que por sus miembros individualmente considerados. En el caso de la comunidad legal, cualquiera de sus miembros puede enajenar sus derechos en ella, a un tercero. Finalmente, el procedimiento para solicitar derechos de aprovechamiento es complejo y costoso.

En la práctica, desde la dictación de esta normativa, en la zona norte, las compañías mineras han solicitado un sinnúmero de derechos de aprovechamiento sobre las aguas de las comunidades aymaras, privándolas de este recurso y provocando la sequía de los bofedales,

III. Historia y legislación indígena aplicable al pueblo rapa-nui ¹⁹

La anexión de Isla de Pascua al territorio nacional tuvo lugar el día 9 de septiembre de 1888, tras intensas gestiones realizadas por Policarpo Toro frente al gobierno de Francia, compañías y

misiones extranjeras, quienes ejercían algún tipo de ocupación en la isla o tenían intenciones de hacerlo. La anexión se realizó en concordancia con los jefes tradicionales del pueblo rapa nui, quienes suscribieron el “Acta de Cesión de Soberanía” con Policarpo Toro.

La historia oral de los isleños reproduce el acontecimiento en el sentido de que el rey Atarnu Tekena señaló en aquella ocasión muy claramente que la soberanía cedida solo afectaba el usufructo del suelo. Al respecto, cuentan que Atarnu Tekena se agachó frente a Policarpo Toro y recogiendo un puñado de pasto y tierra del suelo, le dio a este último el pasto, guardándose la tierra en el bolsillo. La interpretación del relato oral de este acto es que el gobierno chileno podía quedarse con lo que crecía sobre la tierra, pero esta permanecería como propiedad de los rapa nui.

El gobierno designa a un Capitán de Marina como agente de colonización de la Isla. No obstante lo anterior, se mantuvo la forma de organización social pascuense existente hasta antes de 1888.

Los conflictos políticos de la época (Revolución de 1891, el suicidio de Balmaceda) y la lejanía de la isla, hacen muy difícil para el gobierno chileno la administración de esta nueva posesión, frente a lo cual se optará por traspasar los derechos a poderosas compañías, fundamentalmente Merlot y Compañía (1895), así como también, en períodos más cortos, a Williamson, Balfour and Company (1903), y la Compañía Explotadora de Isla de Pascua (1946).

Efectivamente, en 1895 se arrienda la Isla a un comerciante francés, Enrique Merlot, quien convierte a los nativos en verdaderos esclavos. Los pascuenses son relegados a la función de inquilinos, privándoles de todos sus bienes y derechos. Tenían su libertad de movimiento limitada a un área de mil hectáreas, donde actualmente se encuentra Hanga Roa; se les prohibía pescar y se los sometió a trabajos forzados.

En noviembre de 1916, en atención a la persistencia de los abusos cometidos por la Compañía Merlot en contra de los pascuenses, y a los intentos de ésta de disputar al Estado los terrenos que ella explotaba en arriendo, se puso término al contrato de arrendamiento. Por otra parte, se dispuso, además, la creación de una Comisión de Isla de Pascua, a fin de estudiar los problemas administrativos y legales de la isla y proponer al gobierno las medidas conducentes a salvaguardar la soberanía del Estado y mejorar las condiciones de vida de los pascuenses.

En enero de 1917, mediante la Ley N° 3 220, se autoriza al Presidente de la República para invertir fondos en la construcción de una casa para leprosos en la Isla y se dispone que la administración de la isla estará a cargo de la Dirección del Territorio Marítimo de Valparaíso, quedando sometida a autoridades y leyes navales. Se somete a los pascuenses a un régimen legal especial que los priva de los derechos y garantías establecidas en la Constitución, situación que perduró hasta el año 1965.

Por otra parte, se renueva el contrato con la Compañía de Enrique Merlot, en mayo de 1917, otorgándosele a la compañía la administración de la isla, y destinándose dos mil hectáreas para los servicios públicos y la radicación de los isleños. Se pone término a este contrato en 1929, sin perjuicio de lo cual la compañía continúa usufructuando de la isla hasta el año 1936, en que nuevamente se renueva el contrato por 20 años más.

El gobierno chileno encargó a una comisión estudiar la situación de Rapa Nui. El trabajo de esta comisión concluyó con dos recomendaciones de importancia. La primera era efectuar la inscripción de la isla a nombre del Fisco. La segunda, reconocer los derechos de los pascuenses.

Lamentablemente, sólo la primera de las recomendaciones tuvo acogida. De esta manera, el Estado pretendía salvaguardar su derecho de soberanía, que estimaba amagado por la presencia francesa. Sin embargo, este hecho implicó la total privación del derecho de dominio que los pascuenses tenían sobre sus tierras y motivó la interposición de una demanda contra el Fisco. Los rapa nui entienden que con este acto el Estado chileno les expropió sus tierras, toda vez que el pacto suscrito por los isleños con Policarpo Toro sólo importó una cesión de soberanía y no un desprendimiento del derecho de dominio.

Efectivamente, en noviembre de 1933 se inscribe a nombre del Fisco de Chile, la totalidad de las tierras de la isla.

En abril de 1936 se dicta el Decreto N° 81 del Ministerio de Defensa Nacional, el cual establece un régimen interno de vida y de trabajo en la Isla de Pascua. La isla es colocada bajo la dependencia de la Dirección Litoral y de Marina Mercante de la Armada Nacional; entrega a la autoridad la obligación de velar por la “legítima constitución de las familias”, (art. 13) y por la instrucción moral de sus habitantes; limita el acceso de la población a los terrenos fiscales arrendados por la compañía “sólo para recoger en ellos combustible animal o para dedicarse a la pesca” (art. 20), y regula las condiciones de trabajo, aplicando como regla general, el Código del Trabajo.

Las múltiples denuncias en relación a la persistencia de los abusos cometidos por la Compañía en contra de los pascuenses, motivó a que finalmente, en 1952, se pusiera término al contrato y a que la Armada de Chile se hiciera cargo de todos los bienes de la isla, asumiendo su administración. A pesar del avance que esto importó, subsistieron injusticias tales como, por ejemplo, la restricción al libre tránsito; la prohibición de abandono de la isla; y persistió, además, en pequeña medida, el trabajo obligatorio no remunerado (a través de una institución denominada “lunes fiscales”); y tampoco se les reconocía el derecho a sufragio.

Fue bajo la administración del presidente Eduardo Frei Montalva en que las demandas de los isleños por las precarias condiciones económicas, sociales y culturales en que vivían fueron aceptadas como legítimas y en 1965, se puso término a la restricción de circular por las costas de la isla y la administración pasó a manos de CORFO. Asimismo, se abocó a la elaboración de una ley especial para la isla. Es así como, a través de la Ley N° 16 441 de 1966, se crea el Departamento de Isla de Pascua en la Provincia de Pascua. Se fijan normas para la organización y funcionamiento de diversos servicios públicos y se faculta al Presidente de la República para otorgar a personas naturales (tanto continentales como rapa nui), títulos de dominio en terrenos fiscales urbanos de la isla. Asimismo, se establece una norma en virtud de la cual se aplica la pena inferior en un grado, al mínimo señalado por la ley, respecto a los delitos contra el orden de las familias y la moralidad pública y contra la propiedad, cometidos por naturales de la isla en territorio de ella.

Es a partir de las reformas de 1966 que se produce un acelerado crecimiento de las actividades económicas de la isla, se crean los principales servicios públicos y se forman las cooperativas de producción. Lan Chile inaugura sus vuelos en abril de 1967 provocando un crecimiento del turismo internacional, que habría de convertirse en pocos años en la principal actividad económica de la isla, junto a las actividades conexas tales como el comercio, los servicios turísticos, guías locales, residenciales, etc.

En 1967 se dicta el Decreto Supremo N° 534, mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Isla de Pascua, cuyo objeto es velar por la conservación del patrimonio arqueológico de la isla y por el respeto y preservación de la lengua, tradiciones y costumbres de la población local.

En un período de 20 años, los cambios en el desarrollo económico, social y cultural en la isla fueron radicales. El gobierno del Presidente Allende crea en 1970, la Oficina de Isla de Pascua en ODEPLAN. Esta Oficina estudia y propone un Plan de Desarrollo, publicado en 1972 que incluye la creación de un Consejo Departamental de Desarrollo, con amplia participación de la población rapa nui, plan que no alcanzó a implementarse.

A partir de 1973, se pone fin a las cooperativas, se suprimen las organizaciones comunitarias, se suspenden las funciones municipales y se asigna un gobernador militar a Rapa Nui. La isla pasa a ser considerada como punto estratégico y de avanzada militar y como un puente aéreo y espacial internacional, lo que llevó al gobierno militar a celebrar un convenio entre la FACH y la NASA. Este hecho provocó la reacción y rechazo de la comunidad internacional debido a los peligros y las graves consecuencias culturales, arqueológicas, y medio ambientales que ello representaba.

El gobierno militar promulga en 1979, el D. L. 2 885 que regula la propiedad mediante el otorgamiento de títulos gratuitos de dominio a los poseedores regulares. El proceso fue similar al llevado a cabo en las comunidades mapuches, tras la aplicación del D. L. 2 568, provocando gran polémica entre los isleños y los que se oponían al proceso de división de la propiedad colectiva fueron marginados del proceso. Con el objeto de hacer oír su descontento, estos últimos optaron por reconstituir el Consejo de Ancianos de Rapa Nui como su máxima expresión social, para defender la propiedad ancestral y comunitaria de la isla.

IV. Legislación referida a los demás pueblos indígenas

Tal como se señaló anteriormente, la Ley N° 17 729 es el primer cuerpo legal que se refiere y define a los indígenas independientemente de sus tierras y que además regula la situación de todos los pueblos indígenas y no sólo de los mapuches. Sin embargo, como ya se expresó, tuvo una aplicación muy escasa. Respecto de los demás pueblos indígenas, tales como los collas y los indígenas australes no ha existido ninguna normativa referida a ellos. A los primeros se les hace aplicable, sin embargo, el Código de Aguas y los efectos del mismo sobre su situación son similares a aquellos señalados respecto de los aymaras y atacameños.

Sin perjuicio de lo apuntado, especial mención creemos es necesario hacer respecto de los indígenas fueguinos y la situación de los indígenas urbanos.

Antecedentes e historia de los pueblos australes ²⁰

El caso de los pueblos australes o fueguinos representa en forma dramática el fenómeno del etnocidio. En los territorios de la Patagonia los indígenas "fueron barridos" por la colonización de esa región, en las últimas décadas del siglo pasado [XIX] y las primeras del presente [XX].

Por las características geográficas y medio ambientales, se trataba de pueblos indígenas que presentaban condiciones muy frágiles, de manera que al contacto con los hombres blancos inmediatamente su hábitat natural y su propia composición fisiológica se vieron seriamente afectados. Las enfermedades traídas por el hombre blanco y "las cacerías de indios" hicieron estragos con la población fueguina.

Los aónikenk o tehuelches.

Los aónikenk, al igual que los demás pueblos australes, eran preferencialmente nómades que, a diferencia de los canoeros, se desplazaban en tierra firme y a pie. Con la llegada del europeo introdujeron el caballo, facilitando su desplazamiento hacia lugares más distantes, en procura de su alimento. La instalación por el gobierno chileno del fuerte Bulnes en 1843 y de Punta Arenas en 1848, ambas a la orilla del Estrecho de Magallanes, fueron hitos que marcaron el inicio del proceso colonizador del territorio aónikenk. Desde el principio, los indígenas se acercaron en actitud amistosa a estos asentamientos, estableciendo con los recién llegados, relaciones pacíficas basadas en el intercambio de sus bienes (pieles, plumas, carne de guanaco) por productos traídos por los *afuerinos* (yerba mate, azúcar, tabaco, alcohol, etc.).

Una demostración del espíritu que animaba a los indígenas fue la suscripción entre el cacique Santos Centurión y el gobernador Silva, en 1884, de un tratado de amistad y comercio, en virtud del cual se convino libre tránsito y comercio entre las partes, a cambio del reconocimiento por los indígenas de la jurisdicción chilena sobre el territorio patagónico.

El interés de las autoridades chilenas en ganar la confianza de los indígenas, tenía por objeto establecer a través de ellos la soberanía nacional en las tierras patagónicas, disputadas en aquel tiempo con Argentina. En 1857 se asignaría una pensión de gracia al entonces cacique Casimiro, además de otorgarle el grado honorífico de capitán de ejército. Paralelamente, se otorgarían a los restantes jefes indígenas diversos obsequios, entregándoles, además, la bandera chilena para que éstos la llevaran consigo en sus desplazamientos.

El fuerte aumento poblacional experimentado a contar de la década del sesenta del siglo pasado en Punta Arenas, el auge económico, la proliferación de la industria maderera y aurífera, la caza de mamíferos marinos, el comercio y la delimitación de las jurisdicciones territoriales entre Chile y Argentina en virtud del tratado de 1881, entre otras causas, vendría a poner fin a la importancia que para las autoridades chilenas tuviera en un comienzo la relación con los aónikenk.

El auge de la actividad ganadera, la colonización de sus territorios predilectos, los que fueron concesionados a particulares, interrumpiendo con ello los desplazamientos, y los abusos cometidos por los nuevos propietarios en contra de los indígenas, hicieron que los aónikenk abandonaran gradualmente el territorio chileno, para asentarse en territorio argentino,

En 1893, luego de reiterados reclamos, el cacique Mulato consiguió del gobernador de Magallanes, la concesión provisoria de 10 mil hectáreas fiscales que ocupaban en el río Zurdo. Dicha concesión, además de ser provisoria, no aseguró la permanencia definitiva de los indígenas en dichas tierras y eran absolutamente insuficientes en tamaño para garantizar la subsistencia de una tribu nómada por excelencia.

A pesar de la concesión, los colonos siguieron hostigando a los aónikenk. El cacique Mulato, al no encontrar respuesta a sus demandas y reclamos en la gobernación de Magallanes viajó a Santiago a entrevistarse con el presidente Errázuriz, quien escuchó sus demandas y prometió hacer justicia. Sin embargo, las injusticias y los atropellos en contra de Mulato y su gente continuaron.

Un contagio de viruela se apoderó de Mulato y su gente, reduciéndose significativamente la población aborigen de la Patagonia chilena y argentina. Con el abandono de los sobrevivientes y la

huida de éstos hacia territorio argentino, en poco más de medio siglo de relación con el hombre blanco, este pueblo habría prácticamente desaparecido. Los *aónikenk* fueron vistos por última vez en territorio chileno alrededor de 1927. Los indígenas provenían de Killik-Aike, localidad ubicada al norte de Río Gallegos, Argentina, y se desplazaban esporádicamente a la Patagonia chilena para cazar guanacos. Desde entonces nunca han regresado.

Los *sélnam u onas*

Los *sélnam* constituían un pueblo de cazadores recolectores pedestres, vivían en pequeños grupos, formados por unas pocas familias, las que en conjunto no sumaban más de veinticinco o treinta personas. Normalmente, cada uno de estos grupos familiares vivía dentro de un territorio o *haruwen*, desplazándose en su interior en busca de los recursos necesarios para su subsistencia.

El concepto de territorialidad de los *sélnam* era extraordinariamente fuerte. Los individuos de un *haruwen* podían disponer libremente y de un modo racional de los recursos que existían en su interior, sin provocar su sobreexplotación y deterioro. De acuerdo con las investigaciones de Anne Chapman, habrían existido sesenta y nueve *haruwen* en la isla de Tierra del Fuego, las que albergarían un número igual de linajes que componían este pueblo.

Los primeros afuerinos en llegar a Tierra del Fuego fueron los buscadores de oro provenientes de Chile, a contar del año 1881, estableciéndose junto a los lavaderos de oro del Estrecho de Magallanes. Las suculentas ganancias obtenidas en el desarrollo de esta actividad atrajeron el arribo de numerosos buscadores de oro, llegando en 1887 a contarse en más de dos centenares los mineros que allí laboraban.

La presencia masiva y prolongada de estos extraños en territorio *sélnam*, derivó en la ocurrencia de numerosos conflictos con los indígenas. Los mineros que disponían de armas, maltrataron a los indígenas, arrebatándoles sus mujeres, ocasionándoles heridos y muertos, respondiendo estos últimos con asaltos a los campamentos mineros

En 1883, por decisión del gobierno se inicia la zona la colonización ganadera, otorgando la primera concesión de tierras, de 123 mil hectáreas en el sector norte de la isla, a los hermanos Wehehahn, y al Sr. Stubenrauch en el año 1885, los que introdujeron 600 ovejas traídas de las islas Malvinas. En 1889, José Noguiera obtiene del gobierno chileno la concesión de 180 mil hectáreas, y Mauricio Braun obtiene la concesión de 170 mil hectáreas. En 1890 nuevamente Noguiera obtiene una concesión del gobierno de un millón nueve mil hectáreas. Estas tierras constituyeron la base de la Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego constituida en 1893. El otorgamiento de dichas concesiones valió a las autoridades de la época graves críticas, no sólo por la desmedida extensión, sino porque no existió, sino hasta principios del presente siglo, una ley que las regulara, prestándose para muchas irregularidades.

Las concesiones de tierras por parte del gobierno chileno no consideraron a la población *sélnam* y se produjeron sin su conocimiento y aprobación, razón por la que los indígenas seguían considerando la isla como su territorio. La introducción del ganado ovino atrajo la atención de los *sélnam*, quienes se dieron cuenta de su fácil captura, considerando lógico cazarlos puesto que pastaban en sus territorios. En un comienzo algunos estancieros demostraron interés en llegar a acuerdos para solucionar los conflictos suscitados en forma pacífica, solicitando para ello la mediación de los misioneros anglicanos establecidos en la zona del Beagle.

La Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego fue la que impulsó una práctica más agresiva en contra de los indígenas, contratando personal especializado para vigilar al indígena y a contar de 1893 impuso una política de guerra en contra de los sélknam con el objeto de limpiar sus campos de indígenas para la colonización pastoril. Según el estudioso Martinic, este personal, junto al de otras estancias sería el responsable directo de la eliminación de más de 300 indígenas asesinados sin piedad y sin posibilidad de defenderse.

Junto a la "erradicación" de indígenas practicado por John Mc Rae, Alexander Mac Lennan, el rumano Julius Popper y el argentino Ramón Lista, y con el objeto de lograr la erradicación definitiva de los sélknam de la isla, la Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego llegó en 1895 a un acuerdo con la congregación salesiana de la Misión de San Rafael, en la Isla Dawson, en virtud del cual se pagaría a ésta una libra esterlina por cada indígena que se recluyera en esta misión. Producto de este acuerdo, entre 1894 y 1898, un número superior a 800 sélknam fueron trasladados hasta la misión, lugar donde en su gran mayoría encontraron la muerte como consecuencia de la inactividad, el desarraigo y las enfermedades que allí contrajeron, en especial la neumonía, la tuberculosis, el sarampión y la sífilis.

De esta manera, en alrededor de 20 años se logró "limpiar" de indígenas la isla de Tierra del Fuego, para la colonización ganadera. Cuando Gusinde visita Tierra del Fuego en 1920, la población sélknam está muy disminuida, su fatal destino ya era evidente. En cuanto a la desaparición de este pueblo, Gusinde, es muy explícito al señalar las causas precisas de tal genocidio, que resume como: "persecución de los indígenas, según un plan premeditado, puesto en práctica con refinamiento y llevado adelante sin consideración alguna, fue la principal y verdadera causa de su extinción, sin que neguemos que un conjunto de otros factores en parte han contribuido a roer la fibra vital de su existencia".

Los kawéskar o alacalufes

Los kawéskar habitaban los canales australes ubicados entre el Golfo de Penas por el norte y la Península de Brecknock por el sur. La vida nómada que el medio les impuso, favoreció su organización social en pequeños grupos familiares, socialmente independientes. Las relaciones entre estos grupos familiares se limitaban a encuentros ocasionales en zonas de campamentos, donde se unían en torno a vínculos religiosos que acentuaban la solidaridad del grupo. Por lo mismo carecían de una autoridad común, lo que daba paso a una estructura social patriarcal familiar²⁰.

A partir del siglo XVIII se hacen presentes en el territorio de los kawéskar numerosas expediciones de cazadores de mamíferos marinos, loboos y foqueros de origen norteamericano e ingleses. Esta actividad reportaba suculentas ganancias producto de la comercialización de la piel de estos animales, teniendo gran impacto en la población indígena, debido a la modificación de su hábitat natural y la sobreexplotación de sus recursos marinos y costeros, quienes, además, se vieron afectados por las enfermedades que los extraños traían.

Los kawéskar pasaron a constituir para esta empresa mano de obra barata y con mucha experiencia en los recursos existentes, recibiendo a cambio mercadería y alcohol al cual se aficionaron debilitándose física y culturalmente. Los indígenas, además, cambiaron su indumentaria, en vez de pieles de nutria y coipo adaptaron ponchos y frazadas, elementos que debido a las constantes lluvias se mantenían húmedos, contribuyendo al contagio de enfermedades traídas por los afuerinos, generalmente con consecuencia de muerte.

A fines del siglo pasado [XIX] el gobierno de Chile procede a declarar las tierras de la Patagonia como territorio de colonización ganadera, incluyendo las tierras aledañas a los canales de los kawéskar, sobre todo el sector de Última Esperanza. La presencia de los colonos desembocó en numerosos conflictos con los indígenas, muchas veces motivado por el robo de ganado imputado a estos últimos, conflictos que costaron la vida a indígenas y colonos.

La presencia de los expedicionarios de Chiloé, habría contribuido a introducir profundas modificaciones en la forma de vida de los kawéskar, originando graves consecuencias demográficas, culturales y psicológicas. Familias enteras serían exterminadas como consecuencia de los encuentros con los chilotes. Un número considerable de indígenas, sobre todo mujeres, serían trasladadas a otros lugares, en particular a Chiloé, Puerto Montt y Punta Arenas.

Misioneros salesianos obtuvieron del gobierno chileno la concesión de la Isla Dawson para instalar en ella la Misión de San Rafael con el objeto de prestar protección y cuidado de los indígenas. En la misión, los indígenas fueron empleados como trabajadores en las faenas agrícolas y forestales, en tanto que las mujeres y niños eran instruidos para incorporarse a la cultura chilena, al mismo tiempo que las enfermedades físicas y psicológicas disminuían aceleradamente a la población kawéskar.

A finales de la década del 30, se instala en Puerto Edén una radio estación de la Fuerza Aérea de Chile y un poco más al norte se establece el faro de San Pedro a cargo de la Armada. A partir de entonces la vida de los kawéskar girará en torno a estos dos centros, particularmente en la localidad de Yetarkte, junto a la base de la FACH.

En 1940, por iniciativa del Presidente Pedro Aguirre Cerda se dictó un decreto de protección de la población del archipiélago, encomendándose a la FACH la protección y auxilio de los indígenas. Junto a lo anterior, se diseñó un plan de radicación en Puerto Edén, junto a algunas medidas básicas como alimentación y atención en salud. La distribución de víveres atrajo a la población kawéskar en torno a Puerto Edén, en las que no existían las mínimas condiciones ni de servicios básicos y de salubridad.

Hacia fines de la década de 1960 se impulsa la política destinada a la creación de poblados en las localidades apartadas de Magallanes. En 1969 se crea en la isla Wellington, a pocos kilómetros al este de la base de la FACH, el poblado de Puerto Edén, dotándolo de servicios básicos tales como: retén de carabineros, oficina de Registro Civil y un almacén de la Empresa de Comercio Agrícola ECA, constituyendo un poblado de más de un centenar de personas de los cuales 43 son kawéskar, los demás migrantes mayoritariamente de Chiloé.

Según el abogado José Aylwin: “La población kawéskar de Edén sigue disminuyendo hasta la fecha debido al fallecimiento de los mas viejos y a la migración de los jóvenes, (...) alcanza hoy a tan solo 12 personas. El resto de la población se concentra en la actualidad en las ciudades de Punta Arenas (64 personas), y Puerto Natales (12 personas), viviendo allí en condiciones de marginalidad habitacional y social en general”²².

Los yámanas

Numerosas expediciones europeas dan cuenta de los canoeros del sur del Beagle, a partir de 1624. En 1826 los navegantes Fitz y Roy aportaron importante información sobre los yámana y su territorio. En 1869 misioneros anglicanos fundan la misión de Ushuaia, en la costa norte del Canal

del Beagle, construyeron viviendas, una iglesia y una escuela para desarrollar sus actividades educativas y evangelizadoras. Según Thomas Bridges, dicha misión se convirtió en un centro de atracción para los indígenas del área llegando a albergar en 1880 aproximadamente 300 yámanas en forma permanente y siendo visitada anualmente por más de 1500 indígenas.

Los misioneros introdujeron hábitos sedentarios a los yámanas; pasaron a alojarse en viviendas cerradas, usar vestimentas europeas, etc., lo que provocó en la población yámana enfermedades y enormes consecuencias que disminuyeron ostensiblemente a su población. No obstante los errores ya señalados, la misión anglicana habría de convertirse en el único refugio de la población yámana.

El constante arribo de extranjeros, cazadores de lobos marinos, buscadores de oro, agricultores que se asentaron en el antiguo territorio yámana, alteraron drásticamente sus modos de vida, su hábitat y sus costumbres. Hacia 1890 ya existía una colonia de más de 300 croatas en dichos parajes.

El auge de la actividad minera y el comercio en las islas al sur del Beagle, llevaron al gobierno chileno a fines del siglo pasado [XIX] a desarrollar un plan de colonización en la zona. Como parte de esta iniciativa se crea Puerto Toro en la Isla Navarino y la instalación de la línea marítima regular entre Punta Arenas y el área habitada por los yámanas.

A partir de 1891, la gobernación de Magallanes otorgó sucesivas concesiones provisorias de los terrenos de la isla Navarino en favor de colonos particulares. A comienzos del siglo XX, las tierras ancestrales de los yámanas tanto del sur como del norte del Beagle fueron ocupadas por extranjeros.

Desde comienzos de siglo y hasta la década del sesenta, los escasos sobrevivientes yámanas buscaron refugio en las áreas de Puerto Remolinos (Argentina), como en Mejillones e Isla Navarino, en Chile. Sin embargo, estas fueron concesionadas también a los colonos. Según Martín Gusinde, en 1923 se estimó la población yámana en aproximadamente 70 personas quienes aún mantenían su forma de vida nómada viviendo de la pesca y caza que obtenían en sus viajes por los canales australes y conservando varias de sus costumbres religiosas y ancestrales.

Según el abogado José Aylwin en su estudio sobre los pueblos australes realizado en 1995, en ese año la población yámana alcanza a un total de 74 personas, de las cuales 51 viven en la Villa Ukika y en la vecina ciudad de Puerto Williams, en tanto que de las 23 restantes, 16 lo hacen en diversos puntos del país, incluida la zona central y siete en Argentina.

En 1992, se organiza la Comunidad Yámana de Navarino, entidad dotada de personalidad jurídica, la que se propone luchar por la defensa de sus ancestrales derechos y la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad, así como el rescate de su historia y su cultura.

Indígenas urbanos

Retomando los datos arrojados por el Censo de 1992, no dejan de sorprender a las propias organizaciones y a los estudiosos del tema, por un lado la distribución geográfica de la población indígena y, por otro, el altísimo porcentaje de dicha población residiendo en las áreas urbanas, que para el caso de la Región Metropolitana es de 44 por ciento.

Otro dato a tener en consideración es el hecho de que los más altos porcentajes de población indígena, tanto rural como urbana, coinciden con los más altos porcentajes de pobreza y marginalidad. En el gran Santiago, en 24 comunas, el porcentaje fluctúa entre 10 y 16 por ciento, siendo las comunas más pobres las de mayor concentración indígena²³.

A los problemas propios que representa la migración y que se traducen en falta de empleos, vivienda, desorientación, etc., la población indígena debe sobreponerse a la discriminación, y a la falta de especialización seguida de la sobre explotación laboral. Un porcentaje mayoritario de las trabajadoras de casas particular de Santiago, son indígenas del sur y en general, la mano de obra indígena es ocupada en los subempleos tales como jornaleros de la construcción, auxiliares o junior, lo que deriva en una situación de extrema pobreza de las familias indígenas urbanas.

Las políticas del sector público desconocen la realidad de los indígenas migrantes, lo que les hace imposible comprenderla y por tanto asumirla. No hay programas sociales que discriminen positivamente en favor de los indígenas, y aún cuando existe la Ley Indígena, se carece de estudios que pudieran orientar e impulsar políticas públicas diferenciadas para este sector. La propia ley indígena es insuficiente para atender y responder efectivamente al mundo indígena urbano, por cuanto su orientación es más bien campesinista.

NOTAS

¹ Comisión Chilena de Derechos Humanos, "Los Pueblos indígenas en la Legislación Nacional e Internacional y en el Derecho Comparado". Documento de trabajo del Proyecto Constitucional de Pueblos Indígenas, de la Comisión Chilena de Derechos Humanos. Santiago, octubre de 1988, p. 2.

² Ibid, p.8.

³ Ibid, p.6.

⁴ Valenzuela R., Mylene. "La Legislación Mapuche y la Política Indígena del Estado Chileno", Memoria de Tesis, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

⁵ Comisión Especial de Pueblos Indígenas, "Breve Historia de la Legislación Indígena en Chile". Serie de Documentos CEPI, Santiago, Chile, octubre de 1990, p.29

⁶ Ibid, p.32.

⁷ Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *op.cit.*, p.41

⁸ Stavenhagen, Rodolfo: *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, IIDH; El Colegio de México, México, 1988, p. 68.

⁹ Comisión Chilena de Derechos Humanos, *op.cit.*, p.11

¹⁰ Ibid, p. 11

¹¹ López Allendes, Jaime. "Terratenencia Mapuche". Memoria de Tesis, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 1990, p.1 14.

¹² Comisión Chilena de Derechos Humanos, "Los Pueblos Indígenas en la Legislación Nacional e Internacional y en el Derecho Comparado". Documento de trabajo del Proyecto Constitucional de Pueblos Indígenas de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Santiago, octubre de 1988, p. 22

¹³ Ibid, p. 23

¹⁴ Ibid, p. 25

¹⁵ Aylwin O., José y Castillo V., Eduardo, "Legislación sobre Indígenas en Chile a través de la Historia". Documento de trabajo No 3 del Programa de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Santiago de Chile, Diciembre de 1990, p.38.

¹⁶ Síntesis realizada en base a antecedentes proporcionados por la Subdirección nacional Norte de CONADI.

¹⁷ Ibid

.

¹⁸ Antecedentes proporcionados por la Oficina de CONADI-San Pedro de Atacama.

¹⁹ Resumen basado en el libro *La propiedad de la tierra en Isla de Pascua*, de Susana Rochna, CONADI, 1996.

²⁰ Resumen del libro *Comunidades indígenas de los Canales Australes*, de José Aylwin, editado por CONADI, 1995.

²¹ Emperaire J., en Martinic *Los canoeros de la Patagonia Meridional*. 1989.

²² Aylwin J., CONADI, 1995.

²³ Censo de Población y Vivienda 1992.

Políticas públicas y desarrollo indígena en Chile*

Presentación

Actualmente se acepta que el desarrollo es un proceso de mejoramiento equitativo de la calidad de vida de una población, fundado en medidas adecuadas de protección de los derechos de los pueblos, las personas y sus patrimonios culturales y naturales, de modo tal que la actividad de las generaciones actuales no comprometa las posibilidades y expectativas de las generaciones futuras.

La sustentabilidad de cualquier modelo de desarrollo es un medio al que contribuyen cuatro dimensiones, en una relación mutua de retroalimentación, cuyo avance simultáneo constituye la principal tarea en el logro de dicha sustentabilidad. Tales dimensiones son la económica, la equidad social, la sustentabilidad ambiental y las políticas públicas y su institucionalidad, destinadas a que dicha equidad se materialice.

Estas dimensiones son todas necesarias e indispensables entre sí y su simultaneidad es una condición *sine qua non* para avanzar en una agenda de desarrollo como país. No debe concebirse que una de ellas pueda avanzar a costa de otra, porque el desarrollo de una sociedad se fundamenta en una lógica de funcionamiento sistémico. En los años noventa [del S. XX] se señaló que la estrategia de desarrollo de Chile está basada en generar las condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de crecimiento económico del país, con la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, en un contexto de equidad social y económica.

En la década de los ochenta creció la incidencia del mercado como ente regulador, con lo cual se debilitó la figura del Estado como decisor de lo social. Aparecieron aspectos de la realidad que no eran resorte ni de las personas ni de los gobiernos. Emergió lo étnico y lo ambiental, y se consolidó la base de una crisis distributiva en el ámbito de los recursos ambientales, energéticos, ingresos, bienes y servicios.

Desde inicio de los noventa, en Chile operan leyes relativas a medio ambiente, pueblos indígenas, mujer, infancia, tercera edad, discapacidad, salud, vivienda, educación, suelos, borde costero, recursos marinos, etc. Paralelamente opera una institucionalidad consecuente y una democracia que trabaja por asegurar la participación ciudadana. Es decir, en los últimos doce años, como nunca antes en la historia nacional, si bien se han creado espacios para el logro de un desarrollo nacional, aunque los rezagos todavía son enormes. En la prospectiva como país, aún preocupan aspectos tales como la situación de los pueblos indígenas, la persistencia de un 20% de pobreza, la inequitativa distribución del ingreso, el alto porcentaje de desertización y erosión de suelos a escala nacional o que la economía se consolide sobre un modelo primario-exportador. Poco a poco, temas como democracia, igualdad, competitividad económica y valoración de la diversidad cultural y natural del país se han convertido en el eje de la discusión y de los desafíos nacionales.

* Documento de trabajo de la Comisión, código CVHNT/GTDES/2002/019, elaborado por Rodrigo Valenzuela por encargo del Grupo de Trabajo Desarrollo Económico y Social. En el documento se expresa la opinión del autor y no refleja, necesariamente el punto de vista de la Comisión.

En lo referido a pueblos indígenas, los avances han sido modestos. Por un lado se han dado pasos sustantivos, ya que existe una ley y una institucionalidad que en decenios anteriores simplemente habrían sido impensables, pero, por otro lado, aún no se materializan compromisos políticos importantes como el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Todo ello ha impedido hablar de autonomía o autodeterminación. Se puede afirmar que aún existe en Chile una práctica dilatoria y, sobre todo, falta una buena cuota de voluntad política para asignar recursos políticos y económicos a un problema que tiene larga data histórica.

Todavía existen tareas pendientes para vincular a los pueblos indígenas con inversiones sociales como la educación, la mejor asistencia sanitaria, la vivienda o la generación de empleo para las personas pobres, especialmente las mujeres. La brecha de pobreza en Chile, afecta en casi al doble a los indígenas respecto de la población no indígena. Aún se debe hacer un esfuerzo para que las políticas sociales beneficien a los miembros más pobres de la sociedad.

¿Cómo hacer operativos los criterios de sustentabilidad económica, ambiental y social en el ámbito de las políticas públicas? Lo primero, quizás, sea revisar si el mercado es eficiente como mecanismo para asignar valores y recursos. En las decisiones de mercado se ausentan las generaciones futuras, la diversidad étnica y la historia como valor, de modo que se les termina concibiendo como “externalidades” del proceso. ¿Cómo valora adecuadamente el mercado las necesidades de los pueblos indígenas, según las actividades productivas actuales que apelan a la eficiencia y la eficacia en la lógica del costo/beneficio? ¿Cómo calcular y cómo pagar una *deuda histórica* que se consolidó en un “mercado pasado” y que, a precios de un “mercado presente” es simplemente inconmensurable?

Una conclusión es clara: adoptar decisiones según una racionalidad economicista, no incorpora adecuadamente los costos sociales, culturales, históricos y ambientales implicados. El convencimiento que ha imperado en los años noventa en Chile asegura que se requiere contar con una institucionalidad pública que se ocupe de los aspectos que el mercado no incorpora, de modo que se logre un real crecimiento económico sustentable. Este evento obliga a incorporar la dimensión de la equidad e impele a salvaguardar los conflictos distributivos.

A doce años de la democratización nacional, existe el convencimiento que no es posible lograr la equidad del modelo si no se abren espacios políticos nuevos y se convoca al país, con todos sus grupos nacionales y nacionalitarios, a la discusión y la acción. Ello implica contribuir a la formación de una población que conozca sus derechos, de modo de lograr generar una verdadera ciudadanía. La convergencia entre equidad y ciudadanía debe transformar el simple crecimiento económico en una sociedad que no sólo asegure la representación del individuo, sino el respeto del otro, sea cual sea su condición. De allí la necesidad de insistir en la vigencia de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

El tema indígena en Chile ha sido interpretado a partir de un modelo teórico construido desde el lenguaje del desarrollismo. Se ha sostenido que los mapuche “no se comprometen” en el proceso de crecimiento nacional y “no quieren percibir que éste les aporta grandes beneficios”. Esta equivocada afirmación, ha habilitado a muchos agentes externos a pensar por ellos. Lo cierto es que hasta 1990 el destino de los pueblos indígenas se decidía sin considerar su opinión ni su participación, lo cual ha justificado acciones compulsivas en contra de lo indígena, que es definido como un objeto que es necesario moldear de acuerdo con el sentir de los intereses de la sociedad global.

Las observaciones anteriores deben hacer reflexionar sobre el papel que han desempeñado los agentes que lideran la intervención sobre las comunidades indígenas. Al referir este tema es imposible no citar los antecedentes vinculados con la expansión del neoliberalismo y su materialización en inversiones forestales, hidroeléctricas y otras sobre los territorios reclamados por los indígenas, todo lo cual ha partido del supuesto de que la comunidad es un obstáculo que debe ser vencido para la construcción de una nación moderna. La primera tarea ha consistido en homogeneizar a los indígenas para lograr otorgarles un “beneficio” único, lineal y equivalente en todo momento y circunstancia. Desde este punto de vista, se puede plantear que en Chile no existe una política pública específica para pueblos indígenas, más bien existe un anexo indigenista de la política social nacional, y ello porque los indígenas ante todo son visualizados como pobres más que como pueblos diferenciados.

Esta orientación emana de un indigenismo asimilacionista que se orienta básicamente hacia la abolición de las diferencias, por considerarlas generadora de desigualdad. En este modelo, la construcción de una patria común se conforma a imagen y semejanza del grupo que se asume como portador del proyecto hegemónico. Desde esta óptica, el cambio cultural dirigido no sólo resulta lógico, sino también necesario. Lo que preocupa es que este tipo de cambio representa la pérdida de patrimonios territoriales y la imposibilidad de consolidar autonomías e identidades propias. Todo ello se ha materializado en muchas décadas, consolidando una visión del mundo indígena como un universo constituido sólo de carencias y que debe ser mejorado hasta que se parezca a la media nacional.

Es tiempo que se advierta que la heterogeneidad del campo social existe y que lo indígena constituye una categoría social, histórica, territorial, cultural y económica diferenciada. Desde este punto de vista cobran una misma importancia las familias acosadas por la expansión forestal o aquellas que fueron trasladadas a causa del proyecto Ralco, en espera de que los beneficios del progreso también les toque en alguna medida, aunque sea de manera fraccionaria.

La modernidad nacional ha generado, como producto la materialización de una aculturación compulsiva, que es perfectamente funcional a las definiciones de nuestra época. Para algunos esto es etnocidio, para otros es integración. Curiosamente, los proyectos de inversión que se han hecho en territorios ocupados ancestralmente por pueblos indígenas polarizan las opiniones. Independientemente de las explicaciones que se puedan dar, no es cuestión de plantear que existe un proyecto deliberado de etnocidio, se trata de un tipo de valoración –aceptada y legitimada– que opera en un momento especial del desarrollo de Chile y de la definición de conceptos y políticas de Estado en el país.

Primera parte, breve diagnóstico

Crecimiento económico y equidad social: eje de la estrategia de desarrollo desde 1990

La estrategia económica adoptada por Chile desde 1990 se ha preocupado por orientar las políticas al logro de un equilibrio fiscal y de balanza de pagos y a controlar la inflación. Se ha liberalizado el mercado como mecánica para asegurar la apertura de la economía, tanto a mercados internos como externos. Estas políticas han sido el fundamento para superar los desequilibrios macroeconómicos propios de la década de los años ochenta, para lograr un crecimiento económico que, a mediano y largo plazos, redunde por sí mismo en la reducción de la pobreza y la inequidad.

Asociado a este modelo se sabe de la existencia de un costo social que se ha enfrentado a través de políticas de carácter asistencial. Es decir, se ha asumido que la estabilización macroeconómica y el crecimiento deben tener un impacto en la reducción de la pobreza y las desigualdades. Es lo que se conoce como “teoría del chorreo”. Sin embargo, cada vez más se hace evidente que las reformas económicas por sí solas –no obstante que mejoran el desempeño de la economía– son insuficientes para resolver los problemas sociales de fondo.

La estrategia señala que la superación de la pobreza y de las desigualdades no es un resultado del crecimiento económico, es un objetivo que debe ser abordado de manera complementaria al crecimiento. A la vez, se reafirma la responsabilidad pública en la implementación de políticas en áreas vitales para el desarrollo del país, como la modernización productiva, la equidad social y territorial y la sustentabilidad ambiental, hasta hoy no resueltas por la sola acción del mercado. Las características que adopte este proceso, en términos de su capacidad para integrar a los diversos grupos sociales y a los pueblos indígenas, reviste tanta importancia como la propia tasa de crecimiento para el logro del objetivo propuesto.

En el contexto actual de globalización económica y acelerado cambio tecnológico, el logro de un crecimiento económico sostenido ha planteado como condición ineludible avanzar sustantivamente en materia de productividad y competitividad internacionales. La estrategia se ha propuesto como objetivo el logro de un escenario macroeconómico estable, como requisito para el crecimiento equitativo. Se trata de una estrategia abierta a la economía mundial y regional, que se sustenta progresivamente en un esfuerzo de modernización productiva de los distintos segmentos de la economía, afirmando el papel del sector exportador como motor del crecimiento. Existe el convencimiento que un aumento de la inversión en capital físico, junto con el fortalecimiento en la calidad de los recursos humanos, es el camino más efectivo para aumentar la competitividad de la economía, generar empleo productivo y lograr el desarrollo social.

Al mismo tiempo, la estrategia económica apela a la necesidad de aplicar políticas orientadas a mejorar la calidad del empleo, en términos de productividad y remuneraciones, así como a la aplicación de políticas de desarrollo productivo, orientadas a integrar a los diferentes segmentos de la economía al proceso de modernización y crecimiento. Con todo ello se busca garantizar una mayor igualdad de oportunidades a través de políticas de inversión social tendientes al mejoramiento de la infraestructura y servicios sociales básicos.

En los últimos doce años, el país logró avances significativos en la reducción de la pobreza; ello no sólo es resultado del exitoso manejo macroeconómico sino también de las políticas implementadas para imprimirle calidad –y no solo cantidad– al crecimiento y asegurar una mayor igualdad de oportunidades. Paralelamente, en este tiempo el PIB creció sostenidamente a una tasa promedio anual de 6,7%, liderado por el comportamiento de las exportaciones, cuya tasa de crecimiento promedio ha sido de casi 10 por ciento.

La tasa de inversión ha crecido notablemente, la inflación ha seguido una trayectoria descendente y han aumentado las remuneraciones. Aunque el país ha aumentado significativamente el gasto social per capita, todavía persiste un 20% de pobreza nacional –vista ya como pobreza estructural– y una muy desigual distribución del ingreso que persiste y cada vez más se transforma en uno de los principales desafíos que enfrenta la sociedad chilena. Con relación a la década pasada, en 1990 el quintil más rico de la población ganaba 14 veces más que el quintil más pobre, mientras que en el año 2000, esa brecha se amplió a 15.3 veces. La brecha en la distribución del ingreso autónomo (que considera sólo los ingresos derivados del trabajo o el capital), se ha mantenido

estable durante los últimos diez años, pese a una significativa reducción en el número de pobres en ese lapso. Debe señalarse que la distribución del ingreso es una variable que reacciona muy lentamente en el tiempo, es decir, es muy difícil observar cambios profundos en períodos cortos.

Pero la población no sólo cuenta con el ingreso autónomo (trabajo y capital). Existe el denominado ingreso total, que incluye los distintos subsidios estatales (salud, educación y subsidios monetarios). Actualmente, 68.8% del gasto fiscal social se concentra en el 40% de los hogares más pobres, es decir, los dos quintiles de menores ingresos. Considerando el ingreso total, la diferencia entre el quintil más rico y el más pobre, es de 8.3 veces, acortando la brecha de 15,3 veces que resulta si se hace referencia sólo al ingreso autónomo. En términos de sustentabilidad social, todo esto indica que el gasto fiscal social se ha estado localizando en beneficio de resolver las necesidades más agobiantes de la población.

Siempre respecto de la distribución de ingreso, se aprecia que el 10% de los hogares más ricos retienen 41 % de los ingresos monetarios, en tanto que el 10% más pobre, solo retiene 1.4%. Estadísticamente hablando, los deciles son valores que dividen el conjunto de casos en diez partes iguales (o décimos), de manera tal que cada parte contiene exactamente el mismo número de casos.

En 1990, al mismo momento en que existían restricciones laborales y sociales, el mercado se había consolidado como el gran asignador de recursos. En este marco, el sector privado detentaba y detenta aún hoy la propiedad de la mayoría de las empresas y servicios públicos, a la vez que todo propende a una inserción de la economía nacional en el sistema internacional. Se acentúa, de esta manera, una economía claramente exportadora.

Las exportaciones totales crecieron marcadamente en la década; no obstante persiste el hecho que un alto porcentaje de ellas (88%), corresponde a recursos naturales o derivados directos de ellos. Para el 2000, sólo 12% de las exportaciones correspondieron a productos industriales elaborados, es decir, que incorporan valor agregado. Concomitantemente, el señalado incremento de las exportaciones, se ha traducido en una intensificación en el uso de los recursos naturales. Hoy, más que antes, se ejerce una mayor presión extractiva sobre los ecosistemas y el patrimonio natural del país.

En América Latina existe la percepción –como en Argentina, por ejemplo– de que la economía de mercado tiende a producir una injusticia distributiva básica, lo cual ha generado un grado de antagonismo instintivo hacia ella. Adicionalmente se suma la dimensión ética, según la cual “los pobres no pueden esperar”, y la dimensión política de que los estratos sociales de ingresos bajos no “quieren esperar”. De esta manera, para la clase política se plantea la interrogante de cómo conseguir apoyo social y político suficiente para un proyecto con estas características.

La globalización de la economía mundial y la creciente inserción de Chile en ella producen, como efecto político interno, una pérdida de soberanía y una reducción del Estado nacional. A la hora de tomar decisiones políticas en materia económica, los aranceles, los impuestos, el tipo de cambio, las tasas de interés o los controles públicos pueden resultar incompatibles con las reglas de juego de una economía abierta. Las restricciones que impone esta nueva realidad a la acción pública en materia económica deben, sin embargo, conciliarse con las necesidades de lograr y mantener niveles razonables de paz social (sin lo cual no habría estabilidad política ni crecimiento económico sostenido), lo que significa una acción persistente en el campo social respecto de la pobreza, la igualdad de oportunidades y demás iniquidades que caracterizan a la sociedad chilena. Aquí radica el gran desafío que Chile está aprendiendo a superar.

El crecimiento económico con equidad se ha hecho sinónimo de “democracia en constante proceso de perfeccionamiento”, lo cual no pasa de ser una respuesta conceptual y operativa, pero que se convierte en eje central de un “proyecto país” que sirve de inspiración a la clase política frente a un Estado democrático.

La creciente diversificación social y étnica ha sido acompañada por una democracia más participativa, que implica el traspaso de atribuciones, capacidad decisoria y recursos del Estado a la sociedad y desde el gobierno central a regiones y comunas y, por otra, con las exigencias del desarrollo económico y social.

La posibilidad de mantener en el tiempo el actual modelo económico está sujeta a la capacidad de Chile de distribuir los beneficios del desarrollo entre todos los sectores y actores. Se trata de una condición imperativa para asegurar estabilidad política y paz social y, a su vez, un desafío permanente, pues aunque se ha demostrado que dicha compatibilidad es posible, su existencia no está asegurada en el tiempo. En materia de gestión del Estado, los avances son parciales y deben entenderse sujetos a revisión, requiriéndose, al mismo tiempo, que tales esfuerzos se extiendan a áreas y sectores aún no abordados ¹.

En conclusión, la macroeconomía muestra que el crecimiento promedio de la economía entre 1990 y 2000 fue de un 7,3% real anual, mientras en los años ochenta fue de sólo 2.7% real anual. Por otro lado, la inflación bajó de 26% en 1990 a un 2.3% en 2000. Por decirlo de manera sencilla, en los noventa el PIB creció tres veces más rápido que en el decenio anterior. En dólares, el ingreso por persona pasó de 3 000 en 1990 a 5 700 a fines de 2000, aunque la mala distribución del ingreso persiste y se convierte cada vez más en una tarea pendiente. Hoy, los chilenos en conjunto disponen de un estándar de vida más elevado. Ello explica la reducción de la pobreza a un 20% en 2000 (de 38.6% en 1990), lo que significa que cerca de dos millones de personas han salido de la pobreza durante la década.

La producción de bienes y servicios durante 1990-2000 fue 90% más alta que la década anterior, aumentando sustancialmente los ingresos de las familias chilenas. El consumo de las personas se duplicó, aumentando en 2.5 veces las inversiones en capital fijo. Las exportaciones se duplicaron en el mismo periodo. Los salarios promedios reales, acompañados de un aumento de 5% anual de la productividad, han tenido un incremento acumulado durante el periodo de 42%, que explica en gran parte la reducción de los niveles de pobreza. Sólo el salario mínimo se incrementó en 72% en términos reales.

Entre 1990 y 1999 el monto de la inversión pública se incrementó en 2.5 veces, lo que fue posible gracias al incremento de los ingresos fiscales, producto del crecimiento de la economía y de la reforma tributarla de 1991, siendo los sectores de salud, educación y vivienda, los más privilegiados. El gasto público social creció en este periodo en 86.4% real, representando hoy en día 68% del gasto público total. La fracción del gasto público social/PIB aumentó de 12.9% en 1990 a 15.2% en 1998. Este proceso de expansión en la producción y el empleo se ha visto afectado a partir de 1999 por los efectos de la crisis asiática, que deterioró las cuentas externas y generó una recesión económica cuyas repercusiones aún persisten, observándose tasas record de desempleo nacional de alrededor de 10%, lo que representa que unos 600 mil trabajadores no encuentran fuente de ingreso. En síntesis, la política social implementada en los años noventa ha otorgado un creciente predominio a programas de inversión social, tanto generales como focalizados, tendientes al mejoramiento de la infraestructura social y al aumento de la calidad, equidad y cobertura de los servicios sociales básicos.

La cuestión indígena avances y desafíos

Junto a las tendencias observadas desde 1990, los indígenas expresaron sus deseos de reivindicar su carácter como pueblos diferentes y por desarrollarse y dejar la extrema pobreza, pero manteniendo su idiosincrasia, sus valores y sus costumbres, evitando una integración que los asimile y destruya su identidad. La Ley 19 253 sobre Protección y Fomento de los Pueblos Originarios, aprobada en 1993, recoge este anhelo, de modo que se comienza a hablar de una sociedad pluricultural, pluriétnica y plurilingüística.

Esta visión contrasta con la constatación de marginalidad y pobreza que afecta a este sector y el derecho a desarrollarse como un grupo social culturalmente diferente. A partir de este diagnóstico deviene el llamado Acuerdo de Nueva Imperial.

La tarea prioritaria fue la formulación de una legislación indígena y la creación de la CONADI. Esta ley, que entró en vigor en octubre de 1993, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas, plasmando sus principales aspiraciones y demandas y la filosofía y cosmovisión de ocho pueblos originarios. La ley define la condición de indígena, sus culturas y comunidades; el reconocimiento, protección y desarrollo de tierra indígenas, su cultura y educación; su participación en la vida nacional y una institucionalidad pública de apoyo. Con todo ello, sin embargo, se obviaron los conceptos de *pueblo, autonomía y territorio*.

En el gobierno del presidente Patricio Aylwin se llevaron a cabo diversos programas, entre los que destacan, los de becas indígenas, desarrollo de comunidades, acceso a viviendas y asistencia jurídica gratuitas. El segundo gobierno (de Eduardo Frei), reiteró el reconocimiento de los pueblos indígenas, su carácter singular y su aporte a la pluralidad y diversidad, considerando una obligación la preservación de las culturas indígenas y su plena incorporación al proceso de crecimiento y desarrollo económico, anunciando la entrega de tierras y derechos de aprovechamiento de aguas a 1 200 familias indígenas.

En 1998 se anunciaron tres metas gubernamentales: primero, poner en marcha un *Plan Trienal de Desarrollo Indígena*, consistente en un paquete de medidas políticas, sociales y económicas en los ámbitos de la salud, vivienda, educación, obras públicas, agricultura y trabajo. Segundo, dar inicio a un diálogo con las comunidades para la implementación de Áreas de Desarrollo Indígena. Tercero, dar difusión a la ley indígena y el conocimiento de sus normas, para sensibilizar a la opinión pública en el reconocimiento respeto y aceptación de las culturas ancestrales que habitan en el territorio nacional,

Los principales instrumentos de intervención han sido básicamente tres: Fondo de Tierras y Aguas, Fondo de Desarrollo y Áreas de Desarrollo Indígena. Además de otras estrategias e instrumentos en el ámbito educacional y de capacitación, participación y el acceso a servicios básicos.

A pesar de lo que se avanzó en la década de los noventa, que constituye un logro respecto a épocas anteriores, aún quedan desafíos pendientes. Para asegurar su integración real a la nación, favoreciendo la permanencia de sus características culturales, cuya preservación enriquece la cultura nacional, es fundamental fomentar su desarrollo.

Es por ello que se plantea perfeccionar el marco legal, generando una política orientada hacia los pueblos indígenas que incorpore una doble dimensión: por una parte, que sea reparatoria, es decir, de justicia; en segundo término, que asegure un desarrollo con identidad.

En síntesis, los grandes desafíos del Estado en relación con los pueblos indígenas de Chile van en la dirección de lograr, en armonía, la consolidación de los plenos derechos, el reconocimiento constitucional, la superación de la pobreza y la marginalidad, el acceso a oportunidades y la reparación por parte del Estado de la llamada *deuda histórica* que la sociedad chilena en su conjunto tiene con los pueblos indígenas.

En Chile, los indígenas paulatinamente se han integrado a la vida nacional y han comenzado a reivindicar en forma creciente su carácter de pueblos diferentes. No han estado nunca dispuestos a una integración que los asimile, destruyendo su identidad. Por ello no se trata de un simple movimiento campesino que reivindica espontánea y desordenadamente sus tierras o sus derechos conculcados. Se trata de un amplio proceso de recuperación cultural, de reconquista de la dignidad étnica, de planteamientos que ponen en el centro de la demanda la cuestión de la autonomía, el derecho de los pueblos y la propia identidad. Este es el portal más importante para ingresar al tema del etnodesarrollo.

Lo anterior ha transformado a CONADI en una entidad pública que -a una velocidad mayor de lo esperado- se ha visto sobrepasada por los problemas que intenta solucionar, principalmente porque la demanda de los pueblos indígenas -inspirada en la llamada deuda histórica- es mayor que la capacidad política, física y financiera del Estado para satisfacerla. La distancia cada vez mayor entre uno y otro de estos puntos ha dado origen a un escenario de creciente conflicto étnico². Todo ello se debe a la recomposición del movimiento social indígena en Chile.

Población indígena según la línea de pobreza

Las estimaciones de pobreza que hace la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1996³ se realizan mediante el llamado "método de ingreso", basado en el cálculo de la línea de pobreza. Ésta se determina con el ingreso mínimo requerido en un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes.

Según los resultados de la CASEN de 1996, 35,6% de la población indígena chilena vivía en condición de pobreza, al mismo momento en que a la población no indígena la pobreza afectaba en sólo 22,7%. Es decir, ese año existía una brecha de más de 12 puntos porcentuales. Particularmente importante es la distancia al nivel de indigencia entre ambos conglomerados de población: los indígenas duplicaban a los no indígenas⁴. Al desagregar la información según los ocho pueblos consultados, se constata que en promedio son los mapuches los más afectados por la pobreza, ya que 38,4% de ellos está en esta situación. Comparado esto con las cifras de población no indígena, se observa una brecha de 15,7 puntos.

Cuadro 1
Población indígena y no indígena por grupo étnico según línea de pobreza

	Población Indígena %						Población no indígena %	Total País %
	Mapuche	Atacameño	Quechua	Aymara	Colla	Rapanui		
Indigente	11.7	7.7	0.0	6.5	0.0	0.7	5.5	5.7
Probre no indigente	26.7	21.6	27.1	17.2	13.9	11.5	17.2	17.5
No pobre	61.6	70.7	72.9	76.3	86.1	87.7	77.3	76.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1996.

Nota: se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar,

Los datos para la población yagán y kawashkar, se excluyen por ser no representativos.

Los pueblos que evidencian una pobreza mayor al promedio de la población no indígena, son sólo cuatro (mapuche, atacameño, quechua y aymará), pero ellos son, al mismo tiempo, el componente más numeroso (97,75%) de los indígenas del país.

Por otra parte, según un criterio de regionalización de la pobreza es evidente que ésta se concentra en la Araucanía, aunque en casi todas las regiones, a excepción de aquellas en las cuales la muestra de la CASEN 96 no fue suficientemente representativa en lo relativo a población indígena, la pobreza afecta más a los grupos étnicos que al resto de la población. Se destaca el caso extremo de la VIII, IX y X regiones con 52,3%, 43,2% y 41,6% de pobreza, respectivamente, y el no menos significativo 34% de pobreza indígena en la I Región, lo cual se aprecia claramente en el cuadro 2.

Cuadro 2
Población indígena y no indígena según línea de pobreza, por región

Región	Población Indígena		Población No Indígena		Total del País	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
I	34.0	66.0	20.3	79.7	21.6	78.4
II	21.0	79.0	16.5	83.5	16.6	83.4
III	34.2	65.8	26.3	73.7	26.5	73.6
IV	27.0	73.0	30.3	69.7	30.5	69.5
V	10.3	89.7	22.4	77.6	22.2	77.8
VI	14.7	85.3	26.6	73.4	26.4	73.6
VII	30.7	69.3	32.5	67.5	32.5	67.5
VIII	52.3	47.7	33.3	66.7	33.9	66.1
IX	41.6	58.4	34.3	65.7	36.4	63.6
X	43.2	56.8	30.9	69.1	32.2	67.8
XI	36.6	63.4	20.8	79.2	21.9	78.1
XII	15.6	84.4	13.3	86.7	13.3	86.7
R M	19.6	80.4	14.7	85.3	14.8	85.2
Total	35.6	64.4	22.7	77.3	23.2	76.8

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1996.

Nota: las columnas encabezadas "Pobre", incluyen a indigentes y pobres no indigentes.

En el conjunto de los pobres a nivel nacional existe un subconjunto, caracterizado por su etnicidad, que muestra un tipo de pobreza más aguda que la que afecta a la población no indígena. Tentativamente, podría proponerse una metodología que permita tratar la cuestión de la pobreza en Chile, no como un todo homogéneo -que de hecho no lo es- y distinguir, para efectos de análisis de las políticas públicas, la pobreza que afecta a los pueblos indígenas como una realidad particular en el total de las cifras a nivel nacional.

Los elementos que contribuyen a que exista esta significativa brecha entre indígenas pobres y pobres no indígenas pueden ser designados como “factores económicos culturalmente determinados”, entre los cuales podrían mencionarse el ingreso, el acceso a la educación, la capacitación de la mano de obra indígena o su inserción laboral preferentemente en mercados informales. Probablemente también pueda deberse a situaciones de discriminación hacia esta población, lo cual nos lleva a la necesidad de identificar variables socioculturales en la generación de la pobreza en Chile.

Lo anterior cobra sentido cuando se examina la distribución de la población indígena según el quintil de ingreso autónomo ⁵ pues se observa el alto porcentaje que se concentra en los dos quintiles más pobres (65,2%), situación que contrasta con la población no indígena que agrupa en los dos primeros quintiles (44,1%). Más de dos tercios de los indígenas en Chile aparecen ubicados en los estratos más pobres, cuestión que no afecta con la misma fuerza al resto de la población.

La evolución de la pobreza y la indigencia en Chile, en los últimos años, muestra una clara tendencia a su disminución. Según la CASEN de 1987, el total de pobres llegaba a 45,1% de la población nacional; hacia el 2000 esta cifra había disminuido a 20% como promedio nacional. El éxito experimentado en la política social desde 1990 en adelante (en términos de haber reducido estos porcentajes), no puede aplicarse al conjunto de los pueblos indígenas chilenos. Hasta 1996, todavía existía 35,6% de indígenas pobres en Chile. Desde el punto de vista de la línea de la pobreza y de la distribución del ingreso, aparece con claridad la cuestión étnica de esta situación.

Cuadro 3
Población indígena y no indígena según quintil e ingreso autónomo

Quintil de Ingreso Autónomo	Población Indígena %	Población No Indígena %	Total País %
I	42.42	22.08	22.97
II	22.79	22.02	22.09
III	16.60	20.00	19.83
IV	11.93	18.89	18.59
V	6.27	17.02	16.52
TOTAL	100.00	100.00	100.00

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1996
Nota: se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

Respecto de la fuerza de trabajo, las tasas de ocupación y desocupación en los grupos étnicos a nivel nacional no muestran diferencias relevantes, lo cual permite advertir que en términos porcentuales, tanto indígenas como no indígenas tienen un casi idéntico nivel de acceso al mercado de trabajo. Este punto es importante ya que tal acceso no constituiría un factor de diferenciación para una población étnicamente definida, por lo cual, más bien, se debe analizar el tipo de inserción laboral y la naturaleza del trabajo obtenido por esta población.

Tanto para mujeres indígenas como para no indígenas, las cifras de participación en el mercado de trabajo sufren de un subregistro apreciable, especialmente por su alta vinculación con el sector informal de la economía y el trabajo agrícola y doméstico.

La información disponible, muestra que el acceso al mercado de trabajo, así como la obtención de un empleo, pareciera no constituir un problema para la población indígena; al menos no hay diferencias significativas con el resto de la población chilena. Sin embargo, al desagregar los datos

según las ramas de actividad y de ingreso promedio, se observan diferencias claras entre indígenas y no indígenas, que resultan significativas en el contexto de la calidad del empleo.

Según la CASEN, la población indígena se concentra preferentemente en el sector silvoagropecuario (38,5%), seguido de servicios comunales, sociales y personales (21,4%), comercio (12,7%) e industria manufacturera (10,6%). Si se comparan estos datos con los de la población no indígena, la ocupación que tiene mayor frecuencia es el sector servicios comunales, sociales y personales (26,3%), seguido por comercio (18,9%) y el sector silvoagropecuario (14,3%).

Cuadro 4
Población indígena y no indígena por rama de actividad

Rama de actividad	Población Indígena %	Población No Indígena %	Total País %
Rama no bien especificada	0.2	0.6	0.6
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	38.5	14.3	15.4
Explotación de minas y canteras	1.3	1.9	1.9
Industria manufacturera	10.6	14.9	14.8
Electricidad, gas y agua	0.3	0.7	0.7
Construcción	8.5	8.7	8.7
Comercio por mayor y menor	12.7	18.9	18.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.5	7.1	7.0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	1.9	6.5	6.3
Servicios comunales, sociales y personal	21.4	26.3	26.1
Total	100.0	100.0	

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1996.

Es decir, sólo en dos sectores (agricultura y servicios) se agrupan casi dos tercios (59,9%) de la fuerza de trabajo indígena, aspecto en el que cobra especial importancia el trabajo doméstico femenino en los sectores urbanos.

Sin embargo, donde se observan las diferencias sustantivas más importantes entre ambos conglomerados es en el ingreso promedio según rama de actividad. En 1966 el ingreso promedio para indígenas alcanzó 120 665 pesos, mientras que la población no indígena llegó al promedio notablemente superior de 217 916. Al observar el caso de la agricultura, en donde se concentra el mayor porcentaje de la población indígena, el valor del ingreso promedio de la población no indígena casi duplica el de los indígenas, con 128 589 y 66 800 pesos, respectivamente. Lo mismo sucede en las restantes ramas de actividad.

Cuadro 5
Ingreso promedio de la población indígena y no indígena según rama de actividad

Rama de actividad	Población Indígena	Población No Indígena	Total País
Rama no bien especificada	221.494	245.163	244.724
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	66.800	128.589	122.585
Explotación de minas y canteras	191.213	331.888	327.575
Industria manufacturera	130.869	210.849	208.338
Electricidad, gas y agua	142.131	282.782	280.213
Construcción	139.680	220.529	217.028
Comercio por mayor y menor	171.730	206.340	205.372
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	206.635	260.489	258.997
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	258.256	440.908	438.440
Servicios comunales, sociales y personal	124.380	199.008	196.358
Total	120.665	217.916	213.900

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1996

Estos antecedentes pueden ser presentados de manera que la población no indígena actúe como índice 100, para estimar la distancia que existe entre ambas columnas. A esto se refiere el cuadro siguiente:

Cuadro 6
Ingreso promedio de la población indígena como porción de la no indígena, según rama de actividad

Rama de actividad	Población No Indígena	Población Indígena
Rama no bien especificada	100.0	90.3
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	100.0	51.9
Explotación de minas y canteras	100.0	57.6
Industria manufacturera	100.0	62.0
Electricidad, gas y agua	100.0	50.2
Construcción	100.0	63.3
Comercio por mayor y menor	100.0	83.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	100.0	79.3
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	100.0	58.5
Servicios comunales, sociales y personal	100.0	62.5
Total	100.0	55.3

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1996

La situación presentada, tiende a producirse típicamente entre aquellas personas que ingresan al mercado de trabajo con baja o escasa calificación y nivel educacional, como es el caso de un número importante de trabajadores indígenas. Al mismo tiempo, se trata preferentemente de actividades de baja productividad o de labores insertas en la dinámica de la economía campesina indígena, todo lo cual constituye un elemento característico del sector informal de la economía. Así, se reproduce un modelo en el cual los ingresos medios son menores que los de los trabajadores que ingresan al sector formal de la economía, aún teniendo igual calificación o nivel educacional.

En resumen, las importantes diferencias de salario entre indígenas y no indígenas, en términos de que en un mismo oficio aquellos tienen ingresos inferiores, así como la precariedad del empleo o la mayor tendencia a trabajar sin contrato, y por tanto sin derechos laborales, son antecedentes fundamentales para definir la “pobreza étnica”, esquema en el cual podrían estar operando no sólo diferencias en escolaridad o calificación, sino probables elementos de discriminación quienes pertenecen a alguna minoría étnica.

Segunda parte: políticas públicas y coordinación intersectorial

Antecedentes sobre la política dirigida a los pueblos indígenas

En Nueva Imperial con fecha 1 de diciembre de 1989, se suscribió entre el entonces candidato a la Presidencia de la República, Patricio Aylwin y los representantes de las organizaciones indígenas del país, un acta de compromiso (conocida como Acuerdo de Nueva Imperial) en la que se estipuló, entre otras materias, la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) que tendría como tarea prioritaria la formulación de una legislación indígena y, posteriormente, la creación de CONADI.

En concordancia con este compromiso, el presidente Aylwin creó la CEPI, logró la aprobación de una nueva ley indígena y materializó la constitución de la CONADI, que a partir de ese

momento se transformaría en el “brazo ejecutor” de la política del Estado hacia los pueblos indígenas.

Desde su creación, la CEPI tuvo por objeto asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de Gobierno respecto de este grupo prioritario. El nuevo organismo estatal tuvo la responsabilidad de proponer un texto de ley para ser presentado al Parlamento; además, se le encargó definir lo vinculado con el desarrollo económico, social y político de los pueblos indígenas, así como respecto de la conservación, el fortalecimiento y la difusión de sus expresiones y valores culturales. La redacción de la ley indígena se hizo en la CEPI mediante un proceso amplio de consulta a los indígenas a lo largo del país. Como resultado de este proceso se inició una discusión democrática en las comunidades indígenas, lo cual significó organizar cientos de reuniones en las comunidades y un total de 15 congresos provinciales. Este proceso concluyó en un gran *Consejo Nacional de Pueblos Indígenas* que se realizó en Temuco en enero de 1991. Es interesante anotar que en las discusiones directas participaron unos 100 mil indígenas a lo largo del país, privilegiándose la preponderancia que debían tener los dos grandes principios que inspiraban la política de Gobierno de aquel momento: el respeto y la responsabilidad común de pensar en el futuro de todos, sin exclusión de nadie.

Sobre estas bases, los primeros borradores de la ley indígena, incorporaron desde el primer momento (1990 en adelante) la cuestión del reconocimiento jurídico de las comunidades y las personas indígenas que habitan en territorio nacional. El objeto central de esta preocupación, era solucionar el grave problema de indefensión legal de esta población, cuestión que sólo pudo solucionarse mediante el otorgamiento de personalidad jurídica a las comunidades y la definición de la calidad de indígena de las personas. Más tarde, estas primeras disposiciones llegarían a constituir uno de los principales instrumentos de desarrollo y de defensa de los derechos de los indígenas en el país. La definición de la calidad de indígena, hacia 1993, se transformó en un proceso que antes no existía y que sería conocido como «acreditación». Sin embargo, en cualquiera de estos dos momentos, la definición o la acreditación, se sustentaron en el criterio de la autodefinition de la persona; por tanto, se constituía en una decisión personal, producto de la propia conciencia de participación o del deseo de pertenencia.

Junto a lo anterior se comenzaron a esbozar los mecanismos legales y económicos, que aseguraban una correcta protección de las tierras indígenas o la ampliación de este recurso. En la base de esta preocupación, estaba la cuestión de los conflictos de tierras, cuya característica más preponderante es su elevada “explosividad” como demanda social. Los criterios que a este respecto se impusieron, y que fueron parte importante de la política pública para los pueblos indígenas del Gobierno del Presidente Aylwin, fueron los siguientes: buscar soluciones sobre bases en las que impere la justicia ⁶ ; adoptar la política de llegar a acuerdos para que las soluciones sean negociadas, y que se suprimiese el recurso de la fuerza, no sólo por los afectados, sino por todos los involucrados.

Todo lo anterior, para su materialización, implicaba contar no sólo con una ley indígena nueva, sino con una institucionalidad lo suficientemente amplia que permitiera responder a un proceso de demanda indígena hacia el Estado como nunca antes probablemente se tuvo memoria.

En el Artículo 2° del decreto constitutivo de la CEPI, se establecieron los objetivos generales, diciendo que “le corresponderá a la Comisión, cumplir los siguientes cometidos: formular un diagnóstico de la realidad, problemas, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas y de sus miembros; y, estudiar y proponer planes y proyectos orientados a lograr el integral desarrollo y

progreso económico, social y cultural de los pueblos indígenas y de sus miembros”. El Artículo 30, le entregó la facultad para preparar un proyecto de ley indígena: “La Comisión estudiará la creación de un organismo público que tomará a su cargo el cumplimiento de tareas de promoción y progreso de los pueblos indígenas”.

La constitución original de la CEPI estaba integrada por un Directorio y un Consejo. El mismo Presidente de la República nombró al Director y al Subdirector, y las organizaciones indígenas que habían suscrito el Acuerdo de Nueva Imperial enviaron a la Presidencia los nombres de sus candidatos, entre quienes el mismo Presidente eligió a los consejeros⁷. Hacia 1992, mediante un decreto del presidente Aylwin, se otorgó al Ministro Secretario General de Gobierno (SEGGOB) las atribuciones coordinadoras interministeriales en materia indígena.

La Ley 19 253, de protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas

La Ley 19 253, promulgada el 5 de octubre de 1993, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile. El contenido principal de este cuerpo legal recoge los argumentos del debate y el análisis hecho respecto de la problemática indígena en Chile en el momento en que se producía la apertura democrática en el país. De esta manera, la ley recoge en gran medida las aspiraciones y demandas de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional. De hecho, ella misma es un anhelo expresado en el Acuerdo de Nueva Imperial. Los principios, la filosofía y la cosmovisión de ocho pueblos originarios quedan impresos en sus títulos y disposiciones transitorias. El espíritu de esta nueva ley, se fundamentó en los siguientes nueve principios:

A. Reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de la sociedad chilena: la orientación de la nueva ley indígena apreció la diversidad de las culturas existentes en la sociedad chilena y fomentó su desarrollo, reconociendo el carácter propio de los pueblos indígenas y el derecho que les asiste a desarrollarse según sus propios criterios, culturas y costumbres, estén éstos viviendo en áreas rurales o urbanas.

B. Reconocimiento jurídico de las comunidades: la nueva ley otorga personería jurídica a las comunidades indígenas, lo que implica un importante elemento de modernización. Reconoce una estructura tradicional de los pueblos y refuerza la comunidad como núcleo social básico. Hoy día, en la medida que las comunidades interactúan permanentemente con la sociedad mayor, necesitan poseer fuerza jurídica.

C. Fomento a la participación: la nueva ley se orienta en la dirección de favorecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida social, política y económica de la sociedad global, reconociendo su especificidad y autonomía. La participación indígena es la expresión práctica de su autonomía y del reconocimiento que de ella hace el Estado. Es una legislación que crea organismos estatales (la CEPI primero y la CONADI después); para definir las políticas indígenas, se parte por la participación de los indígenas en el Consejo Nacional de CONADI.

D. Discriminación positiva: la nueva ley reconoce que los pueblos indígenas han sido y son grupos discriminados por la sociedad chilena, de modo que la legislación se inspira en este principio, procurando la igualdad real por sobre la igualdad formal, en favor de dichos pueblos y sus integrantes.

E. Protección de las tierras indígenas: uno de los objetivos principales de la nueva ley ha sido proteger y ampliar las tierras indígenas, entendiendo por tales las que éstos ocupan actualmente en propiedad o posesión. La nueva legislación asume que los poseedores originarios de la tierra eran los pueblos indígenas de Chile y que para ellos, la tierra es el fundamento principal de su vida y su cultura. La nueva legislación, incorpora el concepto de Área de Desarrollo Indígena (ADI), entendido como un espacio de creación, desarrollo y vida de los pueblos indígenas que excede muchas veces las propias tierras que ellos mantienen en propiedad. En dichos espacios el Estado está obligado a aplicar planes y programas de desarrollo que tengan en cuenta las particularidades de las culturas y pueblos indígenas.

F. Superación del conflicto por las tierras y aguas indígenas: una de las características de la situación indígena en Chile es la permanente disputa por las tierras y las aguas, con los particulares y con el Estado. Esto ha provocado una tensión histórica que ha tenido como consecuencia numerosas situaciones de violación a los derechos de las personas. La nueva ley contribuye a resolver estos históricos conflictos mediante la creación del llamado Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y mediante la implementación del Programa Jurídico de Apoyo a las Comunidades. El Fondo actúa en un sentido doble, ya que es un “mecanismo reparatorio” que permite la ampliación de las tierras y los derechos de aguas y también un “mecanismo financiero” para hacer operativos los arbitrajes y las resoluciones jurídicas referidas a tierras y aguas indígenas.

G. Relación entre medio ambiente y desarrollo de las comunidades indígenas: los pueblos indígenas tienen una particular relación con la tierra, el agua y los restantes recursos de su entorno. Por ello, la nueva ley tiene la convicción de que la depredación irracional, la contaminación y otros desequilibrios afectan su supervivencia. Es por ello que establece una estrecha relación entre ecología, medio ambiente y desarrollo de los pueblos indígenas.

H. Principio de autogestión y desarrollo: la nueva ley asume este principio como gestor del desarrollo de los pueblos indígenas. Crea sistemas de participación democrática, de desarrollo y crecimiento, en los que las formas solidarias y autogestionarias, tradicionales y propias de los pueblos indígenas, sean las prevalecientes. Subyace aquí la idea que el desarrollo no puede ser realizado más que por los propios involucrados.

I. Educación Intercultural Bilingüe: la nueva ley plantea la necesidad de desarrollar una educación de carácter particular en las áreas de alta concentración indígena. Esto significa la búsqueda de un sistema de educación bilingüe e intercultural, como una forma de evitar que la educación se constituya en un sistema de asimilación cultural de los indígenas a la sociedad global, sino en un instrumento que fomente su participación e identidad desde su propia cultura.

La profundidad conceptual a la que llegan estos principios no se refleja en la Constitución de la República (11 de agosto de 1980), ya que en ella no existe referencia alguna a individuos, poblaciones, comunidades o pueblos indígenas. En contraposición y desde el punto de vista de política comparada, otros textos constitucionales en países de América Latina establecen disposiciones específicas respecto de los pueblos indígenas.

Gobiernos de la concertación y pueblos indígenas

En el Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1989), se estableció que “se adoptarán las medidas destinadas al reconocimiento y la preservación por parte del

Estado de los pueblos indígenas como componentes de la sociedad chilena, valorizando su cultura y su carácter de pueblos integrantes de nuestra nacionalidad (...) El Estado reconocerá en plenitud sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales”. Es importante establecer que la idea del reconocimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado, está incluido en el capítulo sobre derechos humanos, junto al tema de la reparación a las víctimas, presos políticos, verdad y justicia, y medio ambiente. La incorporación de la cuestión indígena en la definición del entonces gobierno de la concertación tiene, en esencia, un sentido “reparatorio”.

El presidente Patricio Aylwin al dar inicio a la Legislatura Ordinaria en el Congreso Nacional (21 de mayo, 1991), señaló que “en el ámbito sectorial, hemos avanzado en el estudio de una legislación sobre pueblos indígenas, propuesta por la Comisión Especial (...) en la que participaron personeros representativos de esos pueblos”.

En 1993, el presidente Aylwin dijo que “en relación a la realidad, problemas y aspiraciones de los pueblos indígenas que forman parte de la nación chilena, el país conoce la voluntad de mi gobierno de considerarlos constructivamente, sobre la base del reconocimiento de su situación particular, de la interlocución franca con sus organizaciones más representativas y del claro espíritu de buscar soluciones que concilien sus particulares intereses y aspiraciones con el bien común nacional”. Ese año se tramitó en la Cámara de Diputados el proyecto de ley indígena. Después de un largo debate acerca de si era necesario o no una reforma constitucional, la ley de “protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas” fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y pasó al Senado. Para ese momento el Gobierno ya había asegurado un financiamiento adecuado a esta ley por el año 1993, a fin que operara la CONADI, el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) y muy especialmente el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTA) que el proyecto creaba. Todo ello venía a potenciar una serie de programas que se desarrollaban a cargo de la CEPI:

- El programa de becas indígenas que durante 1992 favoreció a 4 mil 500 jóvenes y, en 1993 contempló 5 mil becas, entre ellas 900 destinadas a universitarios indígenas. En ese momento, este plan de becas se había constituido en el más importante que este sector tuvo en la historia;
- El programa de proyectos de desarrollo de las comunidades indígenas, realizado sobre la base de proyectos presentados por dichas comunidades y autogestionados. El último año se seleccionaron y se realizan en la actualidad proyectos de esta clase en 470 comunidades;
- El programa especial de viviendas conforme a la reforma legal, que permitió a los indígenas acceder a los subsidios rurales, que en esos años permitió aprobar cerca de dos mil soluciones habitacionales, y
- La atención jurídica gratuita a los indígenas.

Merece también destacarse la solución del antiguo litigio de Quinquél. En mérito a las circunstancias particulares del caso, el Gobierno consideró de justicia comprar esos terrenos para asegurar que las comunidades y familias pehuenches que estaban amenazadas de desalojo pudiesen seguir viviendo allí. Junto a la adquisición se pusieron en marcha programas de capacitación y desarrollo en el área, con el objeto de que dichas comunidades pudiesen trabajar adecuadamente sus tierras y preservar la naturaleza, en especial, los bosques de araucaria.

Tras asumir el segundo gobierno de la concertación, el presidente Eduardo Frei señaló que “...hay otros chilenos, además de los niños y jóvenes, que también requieren de nuestra especial atención bajo el Programa de Superación de la Pobreza (...) los pueblos indígenas, cuyas culturas tenemos la obligación de preservar como testimonio de nuestras raíces comunes como nación, y que deben incorporarse al proceso de crecimiento y desarrollo económico”. Para ello, se señaló que “unas 1.150 familias indígenas accederán a nuevas tierras o derechos de aprovechamiento de aguas, a través del FTA de CONADI”.

El Gobierno buscó mecanismos para avanzar en la solución de problemas que por largas décadas afectaron a los pueblos indígenas. Se destinaron 71 mil ha de tierra en beneficio de 3 400 familias indígenas del sur; se reconocieron derechos de agua a 2 400 familias de comunidades indígenas del norte y se ampliaron las becas para niños y jóvenes de estos pueblos, de 6 mil en 1997 a 11 mil en 1998. Frei prometía que al término de su mandato el Gobierno habría contribuido con 105 mil ha al patrimonio territorial de los pueblos indígenas. Asimismo, impulsó la creación de ADI en San Pedro de Atacama, Alto Biobío y Lago Budi, a lo cual incorporó luego las áreas de Lleu Lleu y la ADI aymará en la I Región. Por su parte, el Ministerio de Bienes Nacionales contribuyó con la entrega de tierras a 500 familias del pueblo rapanui en Isla de Pascua, asunto que también quedó resuelto en el curso de su mandato.

En un Consejo de Gabinete realizado en Temuco en enero de 1997, se dio a conocer la iniciativa presidencial de impulsar el llamado Plan Trienal de Desarrollo Indígena tendiente a generar cambios en CONADI para perfilar su dimensión nacional y abrir nuevas posibilidades de coordinación gubernamental, para enfrentar las necesidades pendientes de la población indígena. Todo ello en respuesta a los magros logros obtenidos en el ámbito de la coordinación intersectorial de las entidades públicas.

En febrero de 1997, el entonces Ministro de MIDEPLAN, Roberto Pizarro, envió a SEGPRES un documento reservado en el que plantea el tema de la “gravedad de la situación de los pueblos indígenas y la urgente necesidad de tomar medidas”, para efectos de definir una política adecuada⁸. Hasta ese momento se destacaban como avances de dicha política, la aprobación de la Ley, la creación de CONADI y el financiamiento de diversos proyectos de desarrollo local (primero a través del FOSIS, luego a través de FOSIS/CEPI y posteriormente a través del FDI de CONADI). Hasta 1997, además, ya se habían traspasado más de 16 mil ha en conflicto a través del FTA de CONADI y de otras 33 mil ha de tierras fiscales mediante convenios con el Ministerio de Bienes Nacionales.

También en esos años se destacaba como avances una serie de iniciativas impulsadas por CONADI y canalizadas en convenios múltiples con MINEDUC, Bienes Nacionales, MINSAL, INDAP; SERNAPESCA, FOSIS, SERNAM, FAO y otros. Todos tendientes a asegurar el acceso de la población indígena a los servicios que ofrecen las entidades públicas. Para 1997 ya se había generado una red intersectorial que comprometía desde ministerios hasta intendencias, gobiernos regionales y municipios, entre otros organismos públicos.

Sin embargo, todo señalaba que las limitaciones y los problemas se imponían cada vez más a la voluntad de] gobierno por materializar esta “red” de beneficios. El diagnóstico por primera vez indicó que se había generado una desproporción significativa entre la “gravedad de la problemática indígena” y los limitados recursos y capacidades asignados por el Gobierno para enfrentarla. Este hecho permitió destacar la insuficiente aplicación de la Ley Indígena por parte de las entidades públicas competentes.

En enero de 1998, el presidente Frei estableció las metas gubernamentales para el año y señaló que “la política respecto de los pueblos indígenas tiene una doble dimensión y diversas responsabilidades institucionales que se pondrán en marcha. Entre ellas se destacan, básicamente, dos: la primera se refiere al reconocimiento y respeto de la cultura de los pueblos indígenas chilenos, sus tradiciones, su modo de vida y sus derechos como personas y ciudadanos; la segunda se refiere a las situaciones de carencia de oportunidades para superar la pobreza”. En la misma ocasión se señaló que “la política indígena del Gobierno será aplicada en forma coherente por los distintos órganos del Estado -es decir, intersectorialidad-, teniendo como marco jurídico la Ley 19 253 de pueblos indígenas (...) el Gobierno dará cabal cumplimiento a las disposiciones de la Ley Indígena, por ser un instrumento muy relevante en la facilitación de los procesos de desarrollo del mundo indígena, de aceptación de la diversidad cultural y en la permanente necesidad de superar las discriminaciones”.

En esta ocasión la presidencia anunció tres metas gubernamentales. La primera se refería a la necesidad de poner en marcha con toda intensidad el Plan Trienal de Desarrollo Indígena (definido más adelante como “instrumento de desarrollo”); la segunda, impulsar las tareas de implementación de las ADI y, la tercera, dar relevancia a la difusión de la Ley Indígena y al conocimiento de sus normas, como una manera de sensibilizar a la opinión pública en el reconocimiento, respeto y aceptación de las culturas ancestrales. En estas definiciones, el Presidente comprometió a todos los servicios públicos a brindar su respaldo, generando una señal clara de la necesidad de lograr una creciente intersectorialidad y coordinación.

A partir de 1998 se constata un incremento de la demanda territorial mapuche mediante la acción de recuperación de tierras que los indígenas consideraban perdidas. Se puso en evidencia una vez más la necesidad de revisar la política social dirigida a pueblos indígenas. Ese mismo año, un informe de MIDEPLAN, que no fue publicado por decisión de sus autoridades, señalaba su preocupación por el rezago que experimentaba la política social del gobierno respecto del mantenimiento del elevado índice de pobreza que afectaban al pueblo mapuche ⁹. En ese momento existía en el Gobierno una tensión interna que se traducía en el propósito de aplicar adecuadamente la Ley Indígena (protección, fomento y desarrollo) y la política económica que, como modelo, señalaba la necesidad de materializar inversiones y asegurar mecanismos eficaces para el éxito del modelo agro-silvo exportador.

Frente al “conflicto indígena” la disyuntiva se planteó de la siguiente forma: “un Estado que no este dispuesto a estimular una política de diálogo, opta por el conflicto”, lo cual prácticamente obligó a iniciar un proceso de identificación de los principales focos de problema y a materializar un proceso profundo de diálogo. De esta manera, se creó en mayo de 1999 la llamada Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena y se programaron los Diálogos Comunales Mapuche, que fueron realizados en las 31 comunas de la IX Región y en algunas zonas de agudo conflicto en la VIII Región (Alto Biobío y Tirúa), además de algunos eventos en la Región Metropolitana, en donde se clausuró el proceso con la firma del llamado “Pacto por el Respeto Ciudadano”(Santiago, 5 de agosto de 1999) ¹⁰.

Este proceso -principalmente los Diálogos- buscó cuantificar la demanda para efectos de reorientar la política social del Estado en zonas de conflicto. Se recopiló información en 658 comunidades y asociaciones indígenas, implicando un universo de 3 599 dirigentes sólo en la IX Región, entre junio y julio de 1999.

La información recogida identifica la demanda mapuche por grandes componentes temáticos (sectoriales o de áreas), desde el nivel regional pasando por la comuna, hasta el detalle de la localidad o la comunidad. Todo ello permitió contar con un registro amplio de demandas actualizadas, que por su complejidad e intersectorialidad, requerían de múltiples respuestas provenientes de los diferentes actores institucionales, de preferencia del mundo político.

El contexto que acompañó los Diálogos Comunales fue adverso, ya que paralelamente gravitaban problemas tales como:

- Agotamiento del Acuerdo de Nueva Imperial, del cual al Estado le restaba cumplir sólo dos de los términos pactados en 1998: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile y la ratificación del Acuerdo 169 de la OIT. Este compromiso político de la Concertación ante el mundo indígena fue entendido en su momento como el recurso sinérgico que marcaría una nueva relación societal, facilitando mayores y mejores instrumentos para los indígenas en un país que asume gradualmente su condición pluriétnica y multicultural.
- Incremento de las expectativas tras la creación de CONADI, entidad que comenzó con un exiguo presupuesto y con la necesidad de demostrar eficacia en su gestión, sin contar con respaldos, asesorías o acompañamientos específicos. En consecuencia dada la existencia de una deuda histórica, no resulta extraña la constatación que la oferta CONADI fuese sobrepasada por demandas insatisfechas.
- Carencia de una política de tierras indígenas de mayor pragmatismo, específicamente en cuanto a los procedimientos y cronogramas para resolver dichas demandas.
- Incremento de la etnicidad como fenómeno político. En el período más reciente, durante el régimen militar y el comienzo de los gobiernos de la concertación, el pueblo mapuche hizo sentir su presencia y vocación democrática, fortaleciendo sus demandas por los derechos indígenas. Últimamente, casos emblemáticos como el proyecto Ralco en Alto BíoBío, o la presión de la expansión forestal, han sido un insumo relevante. Ambos casos han generado solidaridad nacional e internacional, potenciando un discurso respecto de los derechos indígenas donde el eje de la demanda es el territorio y el respeto a los derechos tradicionales sobre esos patrimonios, evidenciando la relación vinculante de éste con su existencia como pueblo.
- La constatación de que si bien dicha etnicidad permite al pueblo mapuche compartir un “sustrato común” sin embargo, se logró determinar que ellos difieren en cuanto a modalidades de negociación, estrategias y tácticas de movilización. De esta manera, se identificaron grupos que estaban por el diálogo y otros un tanto más radicalizados ¹¹.
- La expansión -privada y pública- del área de explotación de recursos naturales, colindando y penetrando las fronteras de zonas que antes se mantenían al margen de los circuitos económico-extractivos, cuya máxima expresión de contrastes se visibiliza en Arauco-Malleco con la explotación forestal intensiva, pone de relieve también la inequidad territorial y en tela de juicio el avance en los procesos democráticos de descentralización.
- Por último, el hecho más sustantivo en el contexto que se describe, es la extrema pobreza de amplios sectores del pueblo mapuche, entre los cuales están la mayoría de las comunidades rurales.

La decisión gubernamental de instaurar los diálogos comunales surge debido a las recuperaciones de tierras de comunidades colindantes con predios de empresas forestales (Temulemu, Didaico y Pantano de Ercilla; Rucañanco de Collipulli; Quilaqueo de Lumaco; Boyeco y Pangueco de Galvarino; el Toqui de Nueva Imperial; Reigolil, Tranicura, El Malo, Colcuma y Yevilao, de Tirúa). Por ello, los Diálogos fueron planteados como una instancia de canalización de la demanda mapuche, mediante un esfuerzo de intersectorialidad único hasta ese momento, ya que desde el minuto en que fueron convocados se logró una estrecha relación con los gobiernos regionales, municipios y otras instancias públicas como la ya mencionada Comisión Asesora en Temas Indígenas y a la cual se integraron personalidades del mundo público y privado.

Si bien los diálogos constituyeron un esfuerzo importante que no tenía precedentes desde el proceso de consulta para la redacción de los borradores de la Ley Indígena durante el gobierno del presidente Aylwin, aún así persistieron dos problemas fundamentales: la representatividad de los diálogos y la “atomización de la demanda” ya que se trataba, en esencia, sólo de generar los cuadros básicos de las frecuencias de demanda y no de relevar los principios que orientan la demanda histórica del movimiento mapuche como actor social en la sociedad chilena.

El análisis de las demandas se hizo según cinco grandes áreas temáticas, arrojando los siguientes resultados. El 39% se localiza en el ámbito de la infraestructura y los servicios; 30.3% en el ámbito económico-productivo; 18.3% en el ámbito sociopolítico, 10.8% en tierras y 1.5% en demandas culturales. Si se agrupan las tres últimas áreas, se advierte que 30.7% puede ser calificado como “demanda por identidad”, en el entendido que allí están integradas determinadas percepciones y reivindicaciones que van más allá de lo meramente productivo.

Al proceso de tabulación de las demandas se aplicaron dos conceptos marco: la prioridad de la demanda y su eventual financiamiento. Lo primero consignaba la urgencia de la demanda planteada y la posibilidad de respuesta por parte de entidades públicas o privadas. Lo segundo consigna las instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras que podrían proporcionar los fondos para financiar dicha demanda. En esta lógica, la primera prioridad la tuvo el área de producción (11.5%), educación (10.9%) y tierras (10.9%). En segundo lugar están aquellas demandas asociadas a vivienda (9.4%), caminos (7.4%) y salud (7.6%). Con frecuencias en un tercer nivel de prioridad se encuentran las demandas políticas (7%), las de subsidios (6.1 %) y las sociales (5.1%). En cuarta prioridad se agruparon las institucionales (4.3%), las de servicios (3.9%), trabajo (3.8%), capacitación (3%) y ambientales (2.8%). Por último, las de menor frecuencia fueron las jurídicas (1.9%), desarrollo (1.8%), culturales (1.5%) y empresariales (1.3%).

Los resultados del proceso los presentó el Presidente Frei mediante un programa público en el que se comprometió la asignación de 140 mil millones de pesos para financiar algunas de las siguientes medidas ¹² :

- Nuevo Trato y apoyo integral al desarrollo de los pueblos indígenas.
- Coordinación sistémica y multisectorial del Estado para implementar una política indígena de Nuevo Trato y Desarrollo, lo cual involucra al MOP, Agricultura, Educación, Salud, Vivienda, SUBDERE, SENCE, FOSIS, entre otros.
- Reprogramación y condonación de deudas en la VIII, IX y X regiones, destinadas a favorecer a población indígena de escasos recursos endeudada con INDAP.

- Bonificación de 50% a deudores morosos con deudas de hasta 300 mil pesos; y los créditos morosos superiores a este monto son negociados caso a caso.
- Condonación de deuda a beneficiarios indígenas en situación social grave (invalidez, enfermedad catastrófica, ancianidad).
- Los créditos vigentes hasta 300 mil pesos se programarán por un monto de hasta 150 mil pesos.
- Solución en un plazo de 2 años del listado de compra de predios aprobados por el Consejo de CONADI.
- Concurso especial de riego para comunidades por mil 700 millones.
- Concurso especial de desarrollo productivo para comunidades indígenas.
- Creación de dos nuevas ADI (Lleu Lleu y Colchane-Camiña).
- Subsidio especial para matrimonios jóvenes mapuches destinado a ampliación de tierras, por un monto de tres mil 200 millones de pesos.
- Programa especial de vivienda para comunidades mapuches (construcción de 600 vivienda nuevas y reparación de 400 preexistentes).
- Aumento de 13 mil 800 a 18 mil becas indígenas para el 2000, con continuidad de estudios desde la básica a la universitaria y sin renovación anual, como sucedía anteriormente.
- Ampliación de cobertura escolar y servicios anexos para mil 250 niños indígenas, lo cual favorece a 800 madres indígenas.
- Inicio de un Plan de Alfabetización Bilingüe para mapuches y aymaras el 2000.
- Concurso especial del Fondo de Infraestructura Educativa (2000-2001) para 50 establecimientos ubicados en comunas de alta proporcionalidad de población indígena, por un monto de 5 mil millones.
- Asegurar la educación básica completa a niños indígenas al año 2000.
- Construcción de 800 km de red vial de caminos vecinales de comunidades indígenas.
- Masificación del Proyecto de Salud Intercultural.
- Mejoramiento de la atención en postas rurales en comunas de alta proporcionalidad de población indígena.

Como conclusión, el Gobierno expresó su conformidad con el proceso y señaló que al mundo indígena le interesan cuestiones de tipo económico-productivo, de infraestructura y servicios, y lo social, es decir, demandas campesinas. Temas como el conflicto, la expansión de empresas en territorios indígenas, las inversiones de transnacionales y otros no fueron considerados. La crítica a los diálogos comunales, señaló que “los mapuche se piensan como pueblo, de allí que la solución

a cuestiones productivas y sociales va a ser siempre insuficiente frente a temas tales como deuda histórica, la que aparece justamente cuando los mapuche se perciben como pueblo (...) De allí que la puesta en práctica de esta política por parte del Gobierno, no tuvo el efecto esperado(...). Las movilizaciones mapuche continuaron” e, incluso se incrementaron algunos frentes de conflicto¹³. Más adelante, en la cuarta parte de este trabajo, destinada al análisis de los “temas críticos”, se analiza la brecha que se ha generado por esta situación entre apropiación material y apropiación simbólica del pueblo mapuche.

Consecuente con los anuncios, el Gobierno despachó al Congreso Nacional la propuesta de ratificación del Convenio 169 y la reforma a la Constitución Política en aras de asegurar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Sobre todo se insistió en el trasfondo histórico que marca el tipo de vínculos entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad chilena, cuestión que se incluye en el concepto de deuda histórica: “Tenemos que partir del presente, reconociendo las injusticias, la deuda histórica que los *huincas* tenemos con el pueblo mapuche y ahí reparar¹⁴. Es por lo anterior que se puede asegurar que el problema mapuche tiene una dimensión distinta a la de otros grupos marginales y pobres, lo cual no permite reducirla a una perspectiva únicamente campesina. Lo paradójico es que esto no se refleja en una política de reconocimiento y sólo sirve para efectos declarativos frente a la demanda de los pueblos indígenas. La propuesta del presidente Frei al Congreso, no fue acogida favorablemente.

En diciembre de 1999, exactamente a diez años del Acuerdo de Nueva Imperial, el candidato a la presidencia Ricardo Lagos, suscribió dos importantes compromisos con el mundo indígena. Uno en Santiago, con mapuches urbanos (Parque La Ruka, Cerro Navia), y el otro en Temuco con representantes de diferentes pueblos. “En ambos documentos, Lagos dio cuenta de una autocrítica necesaria; anunció la creación de una comisión presidencial encargada de discernir sobre la deuda histórica acumulada: comprometió 150 mil nuevas hectáreas de tierras con un sostenido programa de asistencia productiva y proyectos de riego y anunció importantes medidas para crear nuevos espacios de participación de los indígenas en la sociedad: recuperación de CONADI para los indígenas; creación de la Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas; fortalecimiento de las normas de la Ley 19 253, y reforma constitucional para posibilitar una representación indígena en el Congreso En resumen, las bases de un nuevo trato histórico”¹⁵.

Al momento de asumir su gobierno el presidente Ricardo Lagos, Chile enfrentaba un escenario complejo. Desde el exterior, se hacía una dura crítica a la política indígena y a la situación de pobreza y marginación que afectaba a estos pueblos. El Departamento de Estado estadounidense, en su informe anual sobre derechos humanos correspondiente a 1999 constató que en Chile “...en la práctica, la capacidad de los pueblos indígenas de participar en las decisiones gubernamentales que tengan que ver con sus recursos, propiedad o cultura, es marginal”. Asimismo, se aseguraba que los indígenas en el país sufren discriminación social y que una buena parte de ellos se encuentran separados del resto de la sociedad por circunstancias históricas, educacionales y geográficas. El informe critica asimismo el hecho de que el Congreso chileno mantiene pendiente desde 1991 el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la responsabilidad estatal en la promoción de su cultura¹⁶. El mismo año, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial sugirió al Gobierno chileno que se disculpara formalmente con los indígenas y los compensara por el tratamiento inadecuado que históricamente han sufrido estos pueblos.

Una de las primeras actividades públicas del presidente Lagos en su condición de electo, fue la materialización de un encuentro con comunidades mapuches y huilliches en Osorno. En la ocasión, sus declaraciones aludieron a que durante su gobierno se trataría de saldar la llamada deuda

histórica que el Estado tiene con los pueblos indígenas, para lo cual dijo que se crearía una “mesa de diálogo” en torno al conflicto. Lagos manifestó, además, que una vez concluidas las labores de dicha mesa, se debería realizar una “Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas” como una manera de garantizar su participación en política y en el Parlamento.

Consecuente con esta línea, en sus primeras declaraciones el presidente Lagos se refirió a que su gobierno intentaría dar una “solución integral al conflicto mapuche”. Junto con rechazar el uso de la violencia, señaló que se debía restablecer el respeto por la cultura y la idiosincrasia mapuches y detalló cuatro medidas que, abordadas integralmente, permitirían avanzar en la solución del problema:

- Asegurar la aplicación de una enseñanza bilingüe en las escuelas con alta • Entregar tierras para quienes aún viven en zonas rurales, abordando el tema de los Títulos de Dominio.
- Definir un plan de capacitación y de asesoría tecnológica para que esas tierras sean productivas.
- Asignar becas educacionales para los jóvenes mapuches.

En mayo de 2000, a solo tres días de iniciado el gobierno, el presidente Lagos convocó a un proceso de discusión nacional que ha sido conocido como Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas. Las tareas encomendadas a este Grupo, tienen relación con la necesidad de contar con un conjunto de recomendaciones para asegurar el desarrollo de los indígenas en Chile y, al mismo tiempo, la necesidad de sentar las bases para el logro de un nuevo trato entre el Estado y los pueblos indígenas ¹⁷.

Con esto se llegaba a un punto en el que los lineamientos de una política pública futura para pueblos indígenas, arranca del convencimiento de que dichos pueblos son parte de la sociedad chilena y gozan de plenos derechos. Sólo restaba crear los mecanismos que asegurarán su integración real a la nación. Tras estas definiciones existe la convicción de que la preservación de los elementos de identidad de los diversos pueblos indígenas enriquece la cultura nacional, por lo cual es fundamental fomentar su desarrollo. Por ello, el Estado y la sociedad reconocen la deuda histórica lo que se traduce en relevar el principio de la discriminación positiva.

Es interesante destacar que el Grupo de Trabajo, logró elementos de importancia. En primer lugar, concitó el interés de un amplio abanico de representantes de la sociedad chilena: los representantes del mundo indígena, tanto rural como urbano de los diversos pueblos reconocidos en la Ley Indígena; del mundo gremial empresarial, las iglesias Católica y Evangélica y representantes del sector público. En segundo lugar, el diálogo giró en torno a lograr soluciones específicas a las demandas, intentando lograr una real intersectorialidad, la cual quedó probada en la asistencia a cada sesión de representantes de todos los ámbitos de los sectores público y privado. En tercer lugar, se incorporó la cuestión urbana como uno de los frentes críticos en la discusión nacional ¹⁸.

En su Declaración de Principios, las organizaciones urbanas integrantes de la Comisión homónima, señalaron con mayor énfasis que las otras Comisiones el tema de la deuda histórica, diciendo que “los indígenas urbanos son consecuencia de la política de despojo que el Estado chileno aplicó al pueblo mapuche, la que consistió en la usurpación del territorio original indígena y políticas de asimilación cultural, debido a lo cual las familias mapuches fueron obligadas a migrar a la ciudad buscando nuevas oportunidades, enfrentándose a la discriminación y la marginalidad (...) El planteamiento histórico de la problemática económica y social de pueblo mapuche, giró en torno a la tierra, a su posesión y capacidad productiva”. Es por ello que el reclamo de los indígenas

urbanos destaca que sólo en la Región Metropolitana y la V Región, según el Censo de 1992, existirían aproximadamente 500 mil indígenas migrantes, pese a lo cual se cuenta sólo con una Oficina de Asuntos Indígenas en Santiago y con la asignación de un presupuesto exiguo que hace ver la incoherencia entre los recursos disponibles y la cantidad de población ¹⁹.

Pueblos indígenas como prioridad para la política social

El hilo conductor de la política social desde 1990 en adelante se caracteriza por el esfuerzo realizado por el Estado para implementar políticas y programas que apunten a crear condiciones de vida más equitativas en el proceso de satisfacción de necesidades del conjunto de la población. Esta preocupación ha implicado, en los hechos, la implementación de una estrategia que ha combinado la aplicación de políticas universales con políticas selectivas y, en este último aspecto, un énfasis en la construcción de políticas sociales directamente vinculadas a la esfera de la vulnerabilidad social.

Las políticas sociales están destinadas a corregir en la base las condiciones de desigualdad con que la población enfrenta el complejo proceso de satisfacción de necesidades en diferentes ámbitos (sobrevivencia, protección, participación, etc.). En este sentido, la política social de los tres últimos gobiernos ha puesto el acento en la caracterización de tres líneas programáticas de integración, abarcadoras, a su vez, de un abanico amplio de necesidades insatisfechas. Una de estas líneas programáticas, se refiere a las políticas para atender “la diferencia” entre quienes figuran las minorías étnicas del país. Para ello se adoptó el concepto de “grupo prioritario de la política social”, con lo que se identificó como tal a seis grupos: discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia, tercera edad y pueblos indígenas. Con ello, las definiciones se centraron en la identificación de un conjunto de *sujetos de política* hacia los cuales direccionar una acción preferente del Estado. En función de ello se generaron programas selectivos con un fuerte énfasis en la intersectorialidad e integralidad. Finalmente, se coordinaron los criterios anteriores con otros factores transversales de políticas: la regionalización del país y la modernización del Estado.

Para hacer frente al desafío de generar e implementar políticas sociales con las características descritas, desde 1990 se vienen creando instancias institucionales tales como MIDEPLAN y su Departamento de Políticas para Grupos Prioritarios, CONADI, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del MINEDUC, el Programa de Salud Intercultural del MINSAL, entre otros.

A partir de esta institucionalidad, se han aplicado políticas para la vulnerabilidad social, atravesando el trabajo sectorial del Estado y poniendo énfasis en los aspectos sociales destinados a los pueblos indígenas en su calidad de grupo prioritario. Tales orientaciones son las siguientes:

- generación y administración de programas en que se privilegie la intersectorialidad;
- generación y administración de programas que apunten al fortalecimiento de la autonomía y de la autovalencia de los grupos prioritarios;
- generación y administración de programas que fomenten y fortalezcan la organización de los grupos prioritarios;
- generación y administración de programas que respondan al criterio de descentralización y desconcentración de las políticas públicas;
- generación y administración de programas que sean respetuosos de las convenciones y planes internacionales de desarrollo social que el país ha suscrito, vinculados a la situación de los grupos prioritarios;

- generación y administración de programas que favorezcan el acceso a los bienes y servicios de manera equitativa derivados del desarrollo.

Otro de los grandes problemas que enfrentan los pueblos indígenas es el acceso a la administración de justicia. Sobre este particular, han existido situaciones urgentes que ha sido necesario resolver otorgándole a los indígenas la necesaria protección jurídica, creando instrumentos que permitan la rápida y eficiente solución de los conflictos. Esta vulnerabilidad en parte fue corregida por la Ley 19 253 que contempla procedimientos especiales de resolución de las causas indígenas y el establecimiento de jueces de paz para la resolución de conflictos menores entre indígenas.

Desde los tiempos de la CEPI, se constató la necesidad de implementar un programa jurídico al servicio de los indígenas debido a que en las últimas décadas se había acumulado una gran cantidad de conflictos a raíz de la ausencia de políticas especiales diseñadas por el Estado para este sector. La única política pública que existió hasta antes del gobierno del presidente Aylwin fue la de dividir administrativamente a las comunidades indígenas, entregándoles títulos individuales de dominio. Esta política fue llevada a cabo sin participación de los afectados y muchas veces en contra de su voluntad explícita, como consta en los juicios que, al no ajustarse a la ley procesal, no fueron acogidos. Con posterioridad, y ya aprobada la Ley 19 253 y creada la CONADI, se creó un Programa de Atención Jurídica para otorgar asistencia a personas y comunidades indígenas para la regularización de títulos, derechos de aguas y tierras, y asesoría en conflictos jurídicos. Hasta hoy la política ha sido no sólo brindar asesoría jurídica, sino también hacerse cargo de los juicios y procesos como abogados patrocinantes de la parte indígena ²⁰.

Los principales contenidos y lineamientos de la política pública para pueblos indígenas, se pueden resumir de la forma siguiente:

- Los pueblos indígenas que viven en Chile son parte de la sociedad chilena, con plenos derechos. Debe buscarse su integración a la nación, favoreciendo que puedan mantener sus características culturales.
- La preservación de los elementos culturales de los diversos pueblos indígenas enriquecen la cultura nacional, por lo que es necesario fomentar su desarrollo.
- El Estado reconoce declarativamente una deuda histórica en la relación con los pueblos indígenas del país, la que se traduce en relevar el principio de “discriminación positiva” para caracterizar las distintas acciones hacia este grupo.
- Gran parte de los miembros de los pueblos indígenas viven en situación de pobreza y marginalidad y el Estado debe asumir ese problema para superarlo.
- La política indígena tiene una doble dimensión: la que considera temas que apuntan a elementos característicos de la situación de los pueblos indígenas en cuanto tales (cultura, situación de sus tierras, lugares sagrados, etc.) y la que dice relación con temas que apuntan a su carácter de miembros de la población chilena (superación de pobreza, acceso a oportunidades, etc.).

De esta manera, los principios que inspiran la política pública para pueblos indígenas, señalan que:

- La definición de política debe considerar a todos los miembros de los pueblos indígenas, sin distinción de sexo, edad o localización geográfica.
- La política debe ser aplicada en forma coherente por parte de todos los organismos del Estado.
- La Ley Indígena debe ser un marco importante de orientación en la definición de política en los problemas propiamente indígenas.
- En el marco anterior, la política debe ser coherente con el resto de las políticas sociales (especial-

mente en lo que se refiere a los temas no específicamente indígenas, como por ejemplo, pobreza rural y acceso a oportunidades).

- Se debe estimular la participación de la población indígena en la resolución de sus problemas.
- La política debe ser flexible y por tanto debe operar descentralizadamente.

El objetivo global de la política pública para los pueblos indígenas ha buscado integrarlos, en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, al proceso de desarrollo del país y a las oportunidades que este genera, manteniendo el respeto por las condiciones que permiten su existencia como pueblos con una identidad cultural y fortaleciéndolos en el contexto de una cultura nacional que se enriquece al integrar sus distintas vertientes. Desde el punto de vista específico, dicha política busca:

- a) Fortalecer la integración de los pueblos indígenas a la comunidad nacional es un principio de aceptación de las diversidades y variaciones culturales existentes en el país y de superación de los elementos de discriminación étnica que existen tanto en los ámbitos culturales como institucionales.
- b) Proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus cultura, familias y comunidades, fortaleciendo sus capacidades de gestión en la resolución de sus problemas.
- c) Proteger el patrimonio de tierras y aguas indígenas, velar por su adecuada explotación, equilibrio ecológico y propender a su ampliación.
- d) Fortalecer a las poblaciones indígenas en el acceso a las oportunidades que se abren en el país en condiciones iguales al resto de los ciudadanos y con todos los esfuerzos gubernamentales que se desarrollan en tal sentido para toda la población. Ello puede implicar durante un tiempo medidas especiales de “discriminación positiva” para lograr niveles de accesibilidad adecuados
- e) Lograr la pronta solución a los principales conflictos a que actualmente se ven enfrentados los pueblos indígenas y que atentan contra su identidad y existencia en su modo cultural.
- f) Fortalecimiento de la institucionalidad estatal orientada al desarrollo de los pueblos indígenas.

La enunciación y materialización de las políticas públicas para los pueblos indígenas en un principio se hizo sobre bases esencialmente participativas, en cuyo proceso se vieron involucradas las organizaciones y los dirigentes indígenas a lo largo del país (muchos de quienes con posterioridad han integrado el Consejo Nacional o la Dirección Nacional de la Corporación), los representantes de los partidos políticos concertacionistas, y especialistas en el análisis de la cuestión indígena en Chile. Los primeros diagnósticos y la identificación del sistema de demandas y propuestas se hicieron a través de la realización de un sinnúmero de eventos en las mismas comunidades, ocasiones en las que los indígenas y sus familias pudieron participar de manera efectiva. De este primer nivel de encuentros y discusiones, se programaron eventos provinciales y regionales en todos aquellos puntos en los cuales la representatividad de población indígena es importante (I a X regiones, incluida la RM).

Las políticas públicas, entonces, engloban una serie de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en temas de decisión pública, gracias a la acción combinada de actores sociales -organizaciones, individuos situados estratégicamente o grupos- que creen que puede y debe hacerse algo y están en condiciones de promover la incorporación de su demanda en la agenda pública de problemas socialmente vigentes. Lo gravitante de

toda política son estos actores sociales, quienes han convertido la cuestión indígena en un asunto público gracias a una diversidad de procesos. Han sido las organizaciones y los líderes indígenas y sus aliados los que le dieron existencia política y relevancia. De esta manera se inauguró en Chile una cierta sensibilidad democrática hacia lo étnico, que acogió sin mayor sorpresa la presencia de lo indígena en la plataforma general del nuevo escenario político de los años noventa.

La Ley Indígena es el resultado final de este proceso. Con ella se redefinieron los contenidos de la cuestión indígena, reduciéndola a términos aceptables para el Estado y la sociedad chilena, encuadrándola y estableciendo el marco regulador de la misma. Tiempos de transición política, reconciliaciones y expresión de la intención de pagar la llamada deuda histórica del Estado hacia los pueblos indígenas. La ley es el resultado de una expresión clara de política social que se fundamenta en el respeto a las “raíces de la nación”, incorporando la necesidad de superación de la pobreza.

Instrumentos de Desarrollo para Pueblos Indígena

Según lo estipulado en la Ley Indígena y en los decretos, reglamentos y disposiciones emanados de la decisión de los últimos gobiernos, existen tres instrumentos de política pública destinados a asegurar el desarrollo de los pueblos indígenas en el país: el Fondo de Tierras y Aguas (FTA), el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) y las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI). En relación con el tercero, seguidamente se entregan los principales elementos para su descripción.

Áreas de Desarrollo indígena

La Ley 19 253 permite promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en Chile, especialmente en lo económico, social y cultural, e impulsar su participación en la vida nacional.

En la línea de favorecer los programas de desarrollo integral, MIDEPLAN, a propuesta de CONADI, puede establecer ADI de acuerdo con el Artículo 26 de la ley, las que quedan definidas como “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”.

Para el establecimiento de un ADI, deben concurrir los siguientes criterios: a) espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas; b) alta densidad de población indígena; c) existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas; d) homogeneidad ecológica, y e) dependencia de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

A la fecha MIDEPLAN ha creado cinco ADI en el país: San Pedro de Atacama (II Región, Decreto No. 70 de marzo 10 de 1997), Alto Biobío (VIII Región, Decreto No. 93 de marzo 31 de 1997), Lago Budi (IX Región, Decreto No. 71 de marzo 10 de 1997), Lago Lleu Lleu (VIII Región, Decreto de 1999) y el Área Aymará (I Región, Decreto de 1999). Del mismo modo, existen solicitudes de nuevas ADI por parte de CONADI en: Lumaco, Purén (IX Región), San Juan de la Costa (X Región). Por último, inmediatamente terminado este proceso, con toda probabilidad se iniciará el análisis de futuras áreas en Yetarkte y Bahía Mejillones (XII Región), en relación con los pueblos kaweshkar y yámana,

Junto a lo anterior, dentro de las metas de MIDEPLAN se ha señalado la necesidad no sólo de crear dichas áreas, sino de impulsar las tareas que permitieran su implementación efectiva. Sobre

esto mismo, el gobierno anunció en enero de 1998 la necesidad de impulsar acciones de diálogo con las comunidades respectivas, coordinar los esfuerzos de los distintos servicios públicos con el objeto de focalizar los recursos y crear “mesas de trabajo” que decidieran sobre políticas de inversión en las ADI con participación de las comunidades indígenas.

A la fecha se advierten niveles diferentes de aplicación e implementación de las ADI existentes. Sobre esto se pueden mencionar dos ejemplos: Alto Biobío y Atacama La Grande. En relación con el primero, el procedimiento se ha visto complicado básicamente por el alto grado de conflictividad que ha originado en la zona la aprobación del proyecto hidroeléctrico Ralco, generando tensión en las familias y, sobre todo, división al interior de las comunidades, lo cual ha impedido llevar a cabo un proceso de participación de parte de los indígenas. Para dar inicio al proceso, se creó en 1998 un Comité Técnico en la VIII Región coordinado por el SERPLAC e integrado por representantes del Gobierno Regional y Provincial. En este proceso han estado ausentes dos de los tres componentes básicos que debieron orientar este proceso: la participación y la coordinación de todos los servicios públicos involucrados. Los representantes de las comunidades indígenas del Alto Biobío, hasta hoy no forman parte del mencionado Comité Técnico, a efecto de que éste pueda conocer sus demandas y propuestas. Del mismo modo, en términos de los servicios públicos, la CONADI en el inicio del proceso no estuvo representada en los trabajos de diagnóstico ni de planificación.

Respecto de Atacama la Grande, también llamada San Pedro de Atacama, se evidencia un proceso de implementación del ADI mucho más avanzado. En diciembre de 1998 se constituyó formalmente un Comité Directivo dirigido por el Intendente de la II Región e integrado por los once representantes de los “pueblos” o comunidades atacameñas, además del Gobernador de la Provincia del Loa, de la Directora de CONADI San Pedro de Atacama y el SERPLAC, II Región. Acompaña este nivel central de toma de decisiones y análisis de la realidad actual del pueblo atacameño una Secretaría Ejecutiva (dirigida por CONADI) y dos unidades técnicas que actúan como entidades asesoras del Comité Directivo: la Unidad de Evaluación y Planificación y la Unidad Jurídica.

La dificultad básica radica en que hasta ahora las ADI sólo se han decretado como tales desde el punto de vista jurídico y, en la práctica, no se ha logrado implementar acabadamente ninguna de ellas. Es por esta razón, que se planteó la necesidad de definir participativamente las estrategias de desarrollo de estas áreas, junto con tomar medidas administrativas para una focalización conjunta y complementaria de recursos públicos sectoriales asignados localmente, y de la asignación de recursos para la implementación de un Programa de Desarrollo Territorial de Áreas Indígenas.

En función de los anterior, en 1998, el Departamento de Evaluación Social de MIDEPLAN, en la perspectiva de contribuir al proceso de implementación de las ADI, hizo una propuesta metodológica y desarrolló estudios de evaluación para identificar aquellos componentes estratégicos que era necesario abordar en la ejecución de estas tareas. En primer lugar destacó la necesidad de estimular la participación de las comunidades en la definición de las necesidades y en la elaboración de los diagnósticos y estrategias de intervención y seguimiento en cada ADI que se creara. En segundo lugar se identificó la necesidad de lograr una coordinación intersectorial entre organismos públicos respecto de las inversiones que se debían materializar en los territorios definidos como ADI. En tercer lugar, aparecieron las dificultades asociadas con la focalización de dichas inversiones, en tanto éstas deben ser racionales respecto a las necesidades expresadas por las comunidades y de acuerdo con la estructura del problema indígena en Chile.

Todos los análisis indican que la sustentabilidad del desarrollo de las ADI requiere involucrar a las comunidades en su diseño e implementación. Esto debe darse desde el mismo autodiagnóstico hasta la definición de las prioridades que debe adoptar la acción pública. El rol que cumple la participación de una determinada comunidad, es una garantía no sólo del éxito de sus impactos, sino por si sola constituye una practica en el ejercicio de sus derechos como ciudadano. Más adelante, en la conclusión del presente informe, se analiza el concepto de “democracia deliberativa” como una eventual fórmula para evitar la marginación de los indígenas en el proceso de desarrollo.

Se asume que se requiere construir una practica que reconozca las diferencias de roles, funciones y características de los distintos actores involucrados. Hasta hoy no se ha asumido la crítica, la discusión o las diferencias, como recursos sociales en función de los objetivos comunes de las ADI. Facilitar el diálogo y la continuidad en el trabajo común entre el sector público y aquellas comunidades sujetas a la intervención del Estado va en la dirección de un trato transparente, que rompa con prácticas clientelares y asistenciales que sólo contribuyen a reproducir los círculos de pobreza existentes en estos territorios. En esta línea, se han debido asumir los propios canales institucionales de las comunidades, garantizando la expresión del conjunto de opiniones e intereses presentes en la población respecto a la inversión pública. Por ello, para implementar un ADI, se requiere disponer de recursos metodológicos flexibles que posibiliten un ejercicio democrático entre la comunidad y el Estado. El mismo Departamento de Evaluación Social de MIDEPLAN hizo un intento en este sentido en relación con el ADI Atacama La Grande; sin embargo se frustró en el momento en que, paradójicamente, el mismo MIDEPLAN impuso un sistema vertical de toma de decisiones en relación con las inversiones.

La coordinación en el contexto de las ADI, debe sustentarse en la construcción de una red de entidades públicas que generen un dialogo y un quehacer horizontal, en función de uno o más objetivos comunes, los cuales se establecen en los propios decretos mediante los cuales se crean las ADI y los artículos atinentes de la Ley 19 253. Esta coordinación se basa en la capacidad de construir un diagnóstico común respecto al sector sobre el cual se debe intervenir; en el desarrollo de programas pertinentes y flexibles; en una definición de estrategia de trabajo de complementación, sustentabilidad y continuidad en el tiempo; en el diseño de objetivos (además de los de cada sector y agencia), estrategias y productos comunes para todos los servicios públicos. La coordinación intersectorial ha debido cautelar, junto al trabajo conjunto, los ritmos y lógicas con las que opera cada entidad pública, de manera que no se transformen en un obstáculo de sus actividades, sino más bien, en un facilitador en sus tareas.

Por la magnitud y diversidad de necesidades existentes en las comunidades indígenas a nivel nacional y debido a los limitados recursos que se disponen para resolver dichas carencias, una de las tareas centrales ha sido la focalización de la inversión pública. Con frecuencia se ha escuchado de parte de personeros del Gobierno u otros representantes de la administración del Estado sobre la necesidad de lograr eficiencia y eficacia en dicha focalización, optándose en lo más inmediato por favorecer al sector rural en desmedro de los problemas que enfrentan los indígenas urbanos y, al interior de aquel, la decisión mayoritaria respecto del presupuesto nacional para asuntos indígenas ha sido la inversión en zonas de conflicto, particularmente en lo referido con la compra de tierras. Sobre esto, ya se ha dicho en informes anteriores ²¹ que, finalmente, el criterio de focalización adoptado por la política indígena de los años noventa, ha transformado a la CONADI en uno de los principales, si no en el más importante demandante de tierras en el sur de Chile. De hecho, hoy el mercado de tierras respecto del sistema de fijación de precios por unidad de superficie, está deformado, ya que mientras mayor ha sido la demanda de suelo privado por parte del Estado, mayor ha sido el valor final para su adquisición.

En este sentido la intersectorialidad pública, no ha tenido una buena correspondencia entre las necesidades que se pretenden enfrentar y el tipo de instrumentos públicos que se han utilizado para este fin, Las comunidades indígenas son portadoras de características que las diferencian respecto a la población nacional, y por lo tanto en el diseño y aplicación de las políticas y sus respectivos programas, se deben considerar dichos elementos. No dimensionar este aspecto puede significar que las acciones dirigidas a estos sectores fracasen, en la medida que no enfrentan en forma adecuada las necesidades existentes.

Otros instrumentos de política pública en los que se ha abordado el tema del desarrollo indígena, son el llamado Plan Trienal de Desarrollo Indígena (conocido en su momento como “Plan Namuncura” en razón del nombre del Director de CONADI en ese entonces) y una diversidad de planes descentralizados de planificación y gestión llevados a cabo en regiones.

Plan Trienal de Desarrollo indígena (1997-2000)

El documento “Bases para un Plan Trienal de Desarrollo Indígena”, aprobado por el Comité de Ministros Social el 4 de julio de 1997, es el único texto en el que se desarrollan líneas programáticas de acción en beneficio de los pueblos indígenas, emanado formalmente de un organismo estatal. La aplicación y puesta en marcha de este plan, fue enunciada por el presidente Frei en enero de 1998, ocasión en la cual señaló que deberían aplicarse las medidas estipuladas con “toda intensidad” -léase, voluntad política-. A partir de ese momento, las entidades públicas debieron recibir los mandatos correspondientes para su aplicación.

En su primera parte el documento analiza los antecedentes generales vinculados con la política indígena de los dos gobiernos de la concertación. Dicha política se explicitó por primera vez en el llamado Acuerdo de Nueva Imperial en el marco del Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas. Allí se incorporaron las demandas de los pueblos indígenas en las bases programáticas del futuro gobierno y se comprometieron los tres siguientes puntos:

- El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales.
- La creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo.
- La creación -al iniciarse el gobierno de Aylwin- de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas, como una instancia encargada de estudiar y estructurar las propuestas formuladas por las organizaciones indígenas.

De esta manera, se puede decir que con el “Acuerdo” mencionado se da inicio a un nuevo tipo de relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas, situación en la cual ambos se reconocen como interlocutores válidos. Con posterioridad, y en razón de la promulgación de la Ley 19 253, se honran los compromisos pactados y se conforma una vía institucional para canalizar decisiones y dar solución a los problemas que afectan a los indígenas. Sin embargo, el Comité de Ministros Social en 1997, a través del Plan Trienal de Desarrollo Indígena, evidencia las primeras limitaciones de orden jurídico e institucional y verifica la emergencia de nuevos tipos de conflictos. De esta manera, en el documento se verifica la emergencia de una serie de problemas que hasta ese momento no estaban siendo debidamente enfrentados y canalizados, lo cual se traduciría en un agotamiento

to -por insuficiencia- de la vía institucional. Con ello se hace referencia a la aplicación de la Ley 19 253 que ha sido débil y se contradice con otros cuerpos legales (Código de Aguas, Ley de Medio Ambiente, Código Minero, Concesiones Ribereñas, Parques Nacionales, Ley Eléctrica, etc.), a que existen limitaciones e insuficiencias de parte de la CONADI lo que se traduce en una desproporción evidente entre la magnitud de la demanda indígena y los recursos institucionales para asumirla. El documento se refiere específicamente a aquellos conflictos derivados de la construcción de megaproyectos, tales como las centrales hidroeléctricas en Alto Biobío, el by pass de Temuco, la carretera de la costa en la IX Región, la Celulosa Celco en San José de la Mariquina (X Región) y la construcción del Puerto de La Perouse en Isla de Pascua. El mismo documento no menciona las fricciones entre comunidades indígenas atacameñas y aymarás, por derechos de aprovechamiento de aguas, con las grandes inversiones mineras en las I y II regiones.

En función de este diagnóstico, el Plan Trienal enumeraba los problemas indígenas pendientes que debían ser abordados mediante instrumentos tales como las ADI, el FTA y el FDI: educación y cultura; indígenas urbanos; mejoramiento de ingresos vía el desarrollo económico productivo, tanto en sectores rurales como urbanos; protección de recursos, tierra y agua, y eventual ampliación de ellos; solución a conflictos emergentes derivados de inversiones públicas y privadas en megaproyectos.

Quedando claro que la Ley 19 253 generó más expectativas que las que podía absorber, y asumiendo que la mencionada vía institucional para la resolución de la problemática indígena en el país mostraba hacia 1997 claros signos de agotamiento, el Plan Trienal de Desarrollo Indígena se presentaba como una propuesta formalizada que arrancaba de documentos centrales previos²².

Tercera parte: territorio y desarrollo

Territorio e Identidad

La década de los años noventa en Chile muestra el incremento de la demanda territorial de parte de los pueblos indígenas, lo que ha dado paso a la configuración actual de ADI en el país. Si bien estas reivindicaciones son una vieja lucha de confrontación con el Estado, es indudable que en la actualidad la reivindicación territorial adopta formas particulares en consideración que hoy existen marcos legales, políticos e históricos en los que se desenvuelven las estructuras y los actores sociales.

Lo anterior nos permite advertir que el concepto mismo de territorio, como categoría jurídica, cultural e histórica, es una construcción social dinámica en la que se ponen en juego las tensiones, el imaginario de espacialidad y los criterios de ordenamiento territorial que responden a estructuras y procesos sociales globales. En este sentido, la territorialidad indígena ha seguido procesos cualitativos de transformación, donde ocupación, desplazamiento, usurpación y establecimiento de nuevas formas de jurisdicción y control de recursos. Es a partir de estos criterios que la actual configuración de las Áreas de Desarrollo Indígena que contempla la ley es fruto de estas tensiones marcadas históricamente y que se materializan en la década de los años noventa. El concepto de territorio indígena ha dado origen a un debate nacional e internacional que, bajo cualquier punto de vista, ha permitido legitimar políticamente las reivindicaciones de las comunidades indígenas.

La reivindicación territorial indígena contiene básicamente dos dimensiones: el espacio y los procesos. La primera se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden

político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión y, de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas²³.

La reivindicación territorial de los pueblos indígenas, se ha dado en el contexto de una confrontación con sectores sociales que poco a poco, pero de manera sistemática, han ocupado físicamente la tierra y los recursos que ancestralmente ocupaban los indígenas y que les pertenecían en términos de que eran el soporte de su sobrevivencia y mantenimiento como sociedad y como cultura. Estamos hablando de conquistadores, colonos, madereros, comerciantes, industriales, impulsados por los proyectos de “modernización” y avalados por una política estatal de ocupación de tierras y apropiación de recursos para desarrollar una actividad de uso y aprovechamiento de los recursos en desmedro de los pueblos indígenas²⁴.

El conflicto generado alrededor de la ocupación de los territorios indígenas se traduce hasta hoy en la existencia de una deuda histórica y en un vacío legal que no reconoce adecuadamente los derechos indígenas ancestrales y que ni siquiera ha sido superado por el reconocimiento jurídico actual de los indígenas en el país. La reflexión jurídica devela la precariedad del derecho chileno a este respecto, sobre todo respecto a las formas de propiedad sobre la tierra, los bosques y otros componentes del ámbito territorial, elementos presentes en las reivindicaciones indígenas.

Además de los derechos sobre los recursos y la imposibilidad actual de imaginar dentro de la legislación chilena la propiedad colectiva de éstos, el debate refleja la negación de la sociedad chilena y el Estado hacia las poblaciones indígenas del país, a las que ciertamente no se les reconoce la capacidad de ser entidades políticas con posibilidades de representación y gestión. En la idea de un territorio indígena, es decir, una nación y con ello una autonomía, está implícita una realidad histórica y un modo particular de sobrevivencia y adaptación que aseguraba la reproducción de estas poblaciones.

La intervención territorial tiene su formulación actual en los procesos de integración entre los Estados, transformándose en un proceso inconcluso no sólo de los pueblos indígenas sino de otros actores nacionales. Un ejemplo a este respecto lo constituye el MERCOSUR.

Desde el *Tratado de Asunción* en 1991 que le da origen, el proceso de integración entre los países miembros ha adoptado un carácter principalmente económico. Se ha propuesto -sin éxito-, la creación de mecanismos de “concertación política” para lograr la integración cultural y social. La cultura hasta ahora constituye el “pariente pobre” de las conversaciones multilaterales. En documentos oficiales de las cancillerías de nuestros países, se ha llegado a señalar que en el MERCOSUR se hablan dos lenguas (español y portugués) y que se trata de una población homogénea. En realidad en este escenario de hablan aproximadamente 200 lenguas, debido a la existencia estimada de 206 pueblos indígenas distribuidos en 5 países (se exceptúa a Uruguay). En todos ellos, existe una alta diversidad cultural interna que involucra a aproximadamente siete millones de indígenas. En Chile, por ejemplo, los indígenas constituyen 11% de la población nacional.

En el organigrama de los acuerdos de integración en el área no existe ningún Subgrupo de Trabajo o Comité Técnico específico para pueblos indígenas, lo cual es especialmente relevante si se piensa que en los últimos años se han generado focos de conflicto étnico debido a que las legislaciones nacionales y las políticas públicas para pueblos indígenas son inadecuadas o, simplemente, no existen. Los antecedentes revelan que la pobreza, la desigualdad y la exclusión, son características comunes a toda la población indígena en América latina.

El actual modelo de integración se compone casi exclusivamente de acuerdos comerciales, lo cual lo transforma en un sector abierto a los intereses de inversionistas mundiales; no es menos cierto que la integración aparece como una necesidad evidente y, para los pueblos indígenas, las consecuencias de esta integración, han resultado tanto negativas como positivas. En la zona sur andina (Perú, Bolivia y norte de Chile) si bien se crearon fuentes de trabajo y oportunidades de mercado, se profundizó la pobreza indígena, ya que se favoreció a trabajadores venidos de fuera de la región o de los centros urbanos vecinos²⁵ Para esta región son características las inversiones extractivas (principalmente mineras), lo cual exige cantidades ingentes de agua, con un impacto directo sobre los patrones tradicionales de producción campesina y pastoril. Como consecuencia de ello, la búsqueda de trabajo fuera de la comunidad rural ha generado proletarianización, desarraigo y mayor diferenciación social, rompiendo los antiguos modelos de reciprocidad.

La implementación de mayores pasos fronterizos y corredores bioceánicos, está implicando mayor vigilancia fronteriza, lo cual ha alterado los lugares ceremoniales y las redes de caminos de carga animal. Es probable que, al mismo tiempo, estas nuevas inversiones, impliquen un aumento del narcotráfico en la puna y la precordillera, situación que ya impacta fuertemente a la economía y la sociedad indígenas, con su conocida secuela represiva. Sobre esto se puede citar la situación que afecta a población aymará en el norte de Chile respecto del elevado porcentaje de personas de ese origen que hoy se encuentran recluidas en las cárceles de la región.

Pero no sólo la minería ha implicado un fuerte impacto. Las grandes obras hidroeléctricas, definidas como una respuesta a la mayor intensidad energética del estilo de crecimiento prevalente, suman importantes transformaciones a este proceso. Uno de los aspectos críticos derivados de estos proyectos son los desplazamientos compulsivos de población y la consiguiente relocalización. Hoy, este problema ya no constituye un fenómeno excepcional. Se trata de un proceso que ha afectado a millones de personas, pueblos y culturas en todo el mundo. En muchos de los grandes proyectos de inversión que hoy se materializan -o que se materializarán-, resulta constante la afectación de población indígena, lo que le da una impronta particular a dichos emprendimientos. Sus implicaciones políticas, jurídicas y socioculturales, son importantes, aunque especialmente preocupante es el balance en términos de la pérdida de patrimonio económico y territorial.

El problema de las tierras

La CONADI se ha constituido en la principal entidad de servicio público para velar por los intereses de los pueblos indígenas chilenos. La ley reconoce la existencia de ocho etnias diferenciadas sobre las cuales la Corporación debe ejercer sus atribuciones. Esto explica la creación de dos subdirecciones nacionales (Temuco e Iquique y siete oficinas regionales (Arica, San Pedro de Atacama, Santiago, Isla de Pascua, Cañete, Osorno y Punta Arenas).

En 1993 se creó el Fondo de Tierras y Aguas y el Fondo de Desarrollo Indígena. El primero permite otorgar subsidios a personas indígenas y a comunidades para la adquisición de tierras, para financiar mecanismos de solución a problemas de tierras o para la constitución, regularización o compra de derechos de agua u obras destinadas a la obtención de este recurso. El segundo permite, en términos generales, financiar planes especiales de crédito, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios en beneficio de comunidades o personas indígenas. Desde entonces a la fecha se han hecho evaluaciones globales de los resultados obtenidos en las diferentes líneas de programa que se aplican a escala nacional.

A inicios de 1998, MIDEPLAN hizo un estudio para definir los logros obtenidos por CONADI desde su creación hasta entonces ²⁶. Se pudo observar que mientras más se incrementaba la asignación global de recursos para CONADI, mayor era la asignación al FTA y menor al FDI. Es decir, una respuesta específica de la Corporación al tema de los conflictos y demanda de tierras. Todo ello, muestra la existencia de una brecha que ha tendido a ampliarse entre la disponibilidad presupuestaria del FTA respecto de la del FDI a nivel nacional. Se concluye que la compra de tierras en el contexto de la Araucanía, ha sido la mayor preocupación de CONADI.

La adquisición de tierras, al no ir acompañada de inversiones del FDI, no ha permitido cumplir los objetivos de superación de la pobreza de las personas y comunidades indígenas, ni mucho menos implementar programas reales de desarrollo y fomento que se sustenten en el tiempo, ni aún resolver el conflicto entre la demanda indígena y la oferta estatal.

La Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, a través de su Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, evaluó en 1998 el desempeño del FTA. El primer elemento destacado en su informe es la alta prioridad asignadas por los gobiernos de la Concertación, a las políticas de inversión en “grupos prioritarios”, como metodología clave para el logro de la equidad social en el país. El FTA es una manifestación específica de la orientación de estas políticas, ya que uno de los problemas agudos que afecta a los pueblos indígenas es el déficit de tierras y aguas. La carencia de estos recursos es un factor crítico y determinante de las condiciones de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población indígena ²⁷.

De las hostilidades al conflicto

Los hechos vinculados al llamado conflicto indígena, se han desarrollado en diferentes zonas del país y tienen cada uno su propia naturaleza. El conflicto que más cobertura ha tenido y que presenta mayor explosividad se ha desarrollado en las provincias de Arauco, y Malleco, precisamente en los lugares donde se han aplicado grandes proyectos forestales. Es allí en donde se ha presentado el mayor número de hostilidades, destacando como actores de los litigios las empresas forestales y las comunidades indígenas.

Muchos de estos fundos forestales fueron expropiados durante el proceso de Reforma Agraria, bajo el gobierno de Salvador Allende, y entregados a las comunidades mapuches. En ese período las tierras fueron plantadas con pino por las comunidades, en una actividad que fue financiada por la Corporación Reforma Agraria (CORA), CORFO y CONAF Posteriormente, bajo el gobierno militar, entre 1975 y 1980, esos fundos fueron rematados a particulares, quedando en manos de las empresas forestales. La tala actual es el principal punto de disputa entre las partes. Se ha instalado en los comuneros indígenas un sentimiento de despojo, ya que después de haber plantado los árboles y ver durante años como maduraban, son ahora testigos de cómo otros comenzaron a cortar. Este proceso se ha caracterizado por una total ausencia del Estado en términos de regular la situación, a no ser la decisión de aplicar la Ley de Seguridad Interior del Estado.

Otro punto de fricción ha sido la reclamación mapuche respecto de usurpación de tierras. Esta es la situación que explica la diferencia actual que se produce entre aquellos que hablan de “tomas de terrenos” o, al contrario, de “recuperación de tierras”. Un tercer frente de conflictos se ubica en la zona del Alto Biobío, vinculados con la implementación de un megaproyecto hidroeléctrico en la zona. Ya están concluidas las obras de la central Pangue, primer elemento detonante entre

ENDESA y las comunidades indígenas aledañas a la zona de inundación. Debe recordarse que las familias vecinas han hecho reclamaciones ante los tribunales desde 1954 en adelante, alegando posesión de suelos que hoy están bajo el embalse Pangué. A esto se suma el conflicto derivado de la construcción de la central Ralco, ubicada aguas arriba de la anterior.

Otros conflictos que pueden ser definidos como “en estado latente”, son la construcción de la llamada carretera de costa en la IX Región, el resuelto asunto del *by pass* que desvía la Ruta 5 por el oriente de la ciudad de Temuco, la construcción del puerto de La Perouse en Isla de Pascua y los problemas fundamentales planteados por la definición de derechos de aguas en las comunidades indígenas del Norte Grande (aymarás, quechuas y atacameños).

Con la información disponible en la actualidad, se podría decir, con alguna probabilidad, que en lo vinculado con la conflictividad indígena a lo largo del país, podría operar lo que en las ciencias biológicas se conoce como “teoría de los radicales libres”. Es decir, en un medio en el que se origina una patología focalizada, cabe una alta probabilidad que surjan otros puntos de congestión del sistema. En el contexto de las investigaciones sobre el VIH, actualmente se habla recurrentemente de las “enfermedades oportunistas”. Pensando que ya existe una expresión clara de demanda por parte de comunidades indígenas en las VIII y IX regiones podrían, según esta hipótesis, hacerse manifiestas otras demandas a través de mecanismos que no necesariamente son los institucionales. No debe olvidarse que formalmente ya se han constituido el Consejo Nacional Aymará y el Consejo Nacional Atacameño; ambas instancias han establecido un conjunto de demandas específicas que hasta la fecha la institucionalidad del Estado no ha analizado adecuadamente.

En síntesis, la existencia de la Ley 19 253 y la implementación de la CONADI, si bien constituyeron una respuesta oportuna en el momento preciso (definido como el producto directo del Acuerdo de Nueva Imperial), hoy ya es evidente que por sí solas no lograrán cubrir las exigencias del nuevo período político que, a partir de ahora, se inaugura en el país.

En relación con el conflicto mapuche por tierras, Quiroz ha dicho –desacertadamente– que “tienen como trasfondo la necesidad de los mapuches de llamar la atención acerca de sus demandas económicas y políticas, aparte de los requerimientos territoriales mismos”²⁸. Advierte este autor que se trataría de grupos indígenas minoritarios que no involucra a más de 20% de la población rural mapuche de las regiones VIII, IX y X y que el conflicto tiene una base material y una base ideológica. La primera indica que el problema mapuche está ligado directamente a la población rural y a las condiciones de extrema pobreza en que vive. La segunda, señala que el conflicto viene de fuera del mundo rural, estimulado por dirigentes mapuches que poseen estudios superiores, contactos internacionales y vínculos con el movimiento indígena de América Latina²⁹. Ambas fuerzas, la material y la ideológica, se complementan pero tienen objetivos distintos. La población rural aspira a mejores condiciones de vida y la dirigencia mapuche -urbana, se infiere– enfatiza el objetivo del poder (reconocimiento constitucional) y el tema cultural, estableciéndose un nexo entre la “conservación de la cultura” y las “aspiraciones territoriales”. Para Quiroz, en este último punto surge un área de contacto entre lo material y lo ideológico, lo cual se traduce en las aspiraciones de tierras como vía de solución a los problemas. Por ello, concluye que “la entrega de tierras a los mapuche (...) no es camino de solución, ni de la pobreza rural extrema (...) ni del conflicto liderado por sus dirigencia”³⁰.

Esta cuestión, calculada según costos, muestra que entre 1998 y 2000, la Forestal Mininco, según su propia contabilidad, tuvo costos adicionales por 9 millones de dólares asociados al llamado “conflicto” mapuche, lo cual se traduce en combate de incendios, adelanto de cosecha,

costas judiciales, destrucción de vehículos, campamentos y otros. Un estudio del BID, agrega a esta contabilidad el “costo de oportunidad”, calculado como aquello que la empresa a dejado de hacer como consecuencia del conflicto (lucro cesante), lo cual se traduce en menos inversión. Respecto de esto último, las cifras indican que el promedio de hectáreas plantadas por año ha disminuido de 70 mil a 30 mil por año.

Al hablar de lucro cesante, qué decir de la historia mapuche, que relata la pérdida sustancial de activos territoriales (no sólo tierra) de aproximadamente 95% en alrededor de 120 años. Como caso extremo basta citar, entre otros muchos ejemplos, el caso de la comunidad Juan Currín, que con el tiempo queda incluida dentro del radio urbano de Temuco, en el sector conocido actualmente como Campo Deportivo, Tromén y Pedro de Valdivia ³¹.

Denuncias y contradenuncias en el conflicto

En lo que periodísticamente se denominó “guerra del fuego” entre mapuches y madereros a inicios de 1999, se destaca como un elemento protagónico el tema de la violencia que caracterizaba a cada foco de enfrentamiento. Se dijo en su momento que los comuneros eran responsables de los innumerables incendios que afectaban a las plantaciones; también surgieron antecedentes en los cuales se acusaba a las propias forestales de ser autoras de dichos incendios. En su oportunidad (marzo de 1999) el gobierno de Frei anunció que las causas de los incidentes debían buscarse en “grupos que están infiltrados y que causan los problemas”. La UDI, por su parte, denunció que los infiltrados pertenecían al FPMR y al MIR y solicitaron, por tanto, la aplicación de la Ley Antiterrorista. Los antecedentes que poseía el Gobierno derivaban de un informe preparado por el jefe de la División Jurídica de la Secretaría de Gobierno (conocido como “Informe Arévalo”) en el que se sostenía que “efectivamente, en los incidentes con las comunidades mapuche habrían participado infiltrados, pero con la sorpresa de que éstos serían funcionarios de las empresas forestales involucradas, y no pertenecerían a entidades políticas o ecológicas interesadas”. Paralelamente, el Prefecto de Angol visitó la zona para realizar una investigación interna para determinar los excesos en los que habría incurrido personal de la policía uniformada durante los operativos realizados en comunidades indígenas. Una minuta reservada enviada al Ministro de MIDEPLAN desde el Departamento de Evaluación Social del Ministerio, advertía sobre la creciente “paramilitarización” y militarización de La Araucanía en esos días.

La estadística indica que en sólo cuatro días se produjeron 35 incendios en seis fundos de propiedad de la Forestal Mininco, todos intencionales. La situación era absolutamente inusual, ya que no hay antecedente histórico en la región de algo similar. En la prensa se comentaba insistentemente por aquellos días, sobre la figura de incendiar para cobrar seguros comprometidos. Hasta se llegó a decir que esto estaba vinculado con la baja en el precio de la madera en los mercados internacionales. Es decir, resultaba más lucrativo quemar que exportar.

Ante las nuevas evidencias, diputados del PPD en marzo de 1999, solicitaron al Ministro del Interior que aplicara la Ley de Seguridad Interior del Estado a las empresas forestales, ya que habían contratado brigadistas que en la práctica ejercían labores de seguridad encubierta. Los antecedentes se reunían a una velocidad mayor de la esperada. Una minuta de la Policía de Investigaciones de la IX Región, indicaba que la empresa contratante de los brigadistas (ESESPE), destinados a combatir los incendios forestales, “portan armas de fuego y suplantan la labor de la policía, realizando controles en los caminos y hostigando a los mapuches”. A la dueña de ESESPE se le comprobó el mismo domicilio de la empresa OSEPAR, cuyo rubro es “servicios de vigilancia privada”.

En ese momento, todo indicó que la zona había sido ocupada por “fuerzas paramilitares”. Paralelamente, Bosques Arauco y Forestal Mininco iniciaron la tala de 1 800 hectáreas de eucalipto y pino en predios colindantes a comunidades mapuches. Un editorial del diario *El Mercurio*, señaló que “...en las últimas semanas se han registrado no sólo protestas perturbadoras de la normalidad laboral de algunas empresas, sino un verdadero estado de enfrentamiento(...). Grupos organizados de chilenos de origen presunta o mayoritariamente mapuche -con ayuda de elementos de extrema izquierda nacionales y extranjeros- han incendiado intencionalmente cerca de dos mil hectáreas de bosques y, peor aún, han atacado campamentos de trabajadores forestales, donde otros chilenos laboran, con armas que van desde boleadoras hasta pistolas, escopetas y fusiles(...). Eso ya no es una protesta, sino una situación de gravísimo quebrantamiento del orden público, que amaga incluso la seguridad nacional”³².

En reunión del Comité de Seguridad de la Moneda se resolvió aplicar la Ley de Control de Armas, tanto a las comunidades indígenas como a los brigadistas contratados por Forestal Mininco. De esta manera se esperaba lograr una solución “salomónica” mientras no pudiera establecerse nada nuevo respecto de los hechos de violencia surgidos en la zona. En definitiva nada se resolvió, no obstante que los antecedentes existían. De una u otra forma éstos aparecerían con posterioridad.

En febrero de 2000 surgió más información sobre este particular. Una nueva etapa de violencia se desató entre las empresas forestales y las comunidades indígenas. La prensa, sin ningún fundamento, acusó directamente a la Coordinadora Arauco-Malleco de un atentado incendiario en contra de un vehículo en el que resultaron con lesiones graves tres pasajeros, producto de bombas molotov. Ahora la metodología era distinta. Esta vez se trató de tácticas de “guerrilla rural”, con la que se materializaron a lo menos cinco atentados de las mismas características en esas semanas: zanjas en el suelo con estacas de madera o “miguelitos” para detener a los vehículos que transitan esos caminos rurales, complementado con el lanzamiento de bombas “molotov” a sus ocupantes. El diputado Tuma planteó que: “...hace tiempo se están viendo estas prácticas tipo Vietnam en la zona, ha habido una violencia inusitada que nunca ha sido característica de aquí; lo que hace falta es una investigación a fondo de las personas involucradas, la personalidad y antecedentes de quienes se desempeñan como brigadistas y guardias de las forestales (...) ahí se podría conformar un cuadro más completo sobre si alguien ha participado en actividades u organizaciones paramilitares con experiencia en este tipo de delitos”³³. En esos días se supo del suicidio de un brigadista de Forestal Mininco, quien se habría quitado la vida después de confesar que le obligaban a incendiar plantaciones de su propia empresa.

Se debe destacar que a finales de febrero de 2000 había 57 mapuches declarados reos en los tribunales de Malleco y 40 procesos pendientes en la justicia, 45 ataques graves a Forestal Mininco, con un resultado de 13 carabineros y otros tantos heridos. Hasta ese minuto no había ningún condenado en los tribunales. Voceros de las empresas forestales en aquellos días declararon a la prensa que existía una “ineficiencia tremenda de parte del Poder Judicial” y, sobre todo, de parte de algunas autoridades de Gobierno. Paralelamente, el Poder Judicial tenía designados tres ministros para investigar los hechos y el Ejecutivo sólo pedía que se determinara a los “verdaderos culpables”.

Es importante insistir -como se verá más adelante- en que las demandas indígenas son la expresión pública de un movimiento social y, tal como han señalado sus principales dirigentes, es gente que ha actuado a rostro descubierto, lo cual le da una connotación diferente a la de una

escalada terrorista. Los dirigentes son partidarios de reivindicaciones sociales que estén en la línea de consolidar un movimiento social verdadero, lo cual es absolutamente legítimo en el contexto de un sistema democrático. Se puede decir que todos los ciudadanos tienen derecho a organizarse y a demandar y exigir respeto y satisfacción por lo que ellos consideran justo.

Desarrollo y Pueblos Indígenas

El tema del desarrollo de los pueblos indígenas ha sido tratado desde diversas perspectivas. Muchas de ellas coinciden en que la solución de este asunto debe darse en el marco de la democracia y en la posibilidad de generación de ciudadanía. La presencia pública y demandante de los pueblos indígenas en el país, requiere de la existencia de derechos que sean reconocidos por el Estado y la sociedad, en dirección a asegurar el bienestar y la participación de ellos en el proceso de desarrollo nacional. Este aspecto ha sido tratado de manera importante en el marco de definiciones del Fondo Indígena y otras instancias de debate internacional. Sobre este tópico, quien ha hecho un aporte sustancial es Víctor Hugo Cárdenas, ex-Vicepresidente de Bolivia, quien desde su condición de aymará planteó la cuestión de los pueblos indígenas, el desarrollo y la democracia en América Latina ³⁴.

Del mismo modo, las comunidades han desarrollado una conciencia de su particularidad cultural y de los derechos que de ella se desprenden, y han propuesto una serie de reivindicaciones que conforman una plataforma propia de lucha, impulsada por una basta red de organizaciones de base étnica. Paralelamente, las economías indígenas han respondido de diversas formas a las transformaciones que ha experimentado el mercado interno, constituyendo muchas veces verdaderas estrategias de sobrevivencia cultural.

Esta emergencia de los pueblos indígenas ha puesto en el tapete de la discusión varios asuntos importantes para el futuro del país. En primer lugar está la cuestión de las tierras como base de la vida económica, de los territorios como espacio de reproducción social y del medio ambiente como condición de sobrevivencia. En segundo lugar aparece lo vinculado con los derechos de las colectividades culturalmente diferenciadas, del acceso a la justicia, del derecho a la autorregulación de la vida comunitaria y al desarrollo propio. Finalmente está lo referido a la generación de mecanismos que aseguren la participación en la democracia desde sus propias instituciones y dinámicas como pueblos.

Junto a este fortalecimiento de lo indígena, en la mayor parte de los países de la región latinoamericana -con excepción de Chile- y como parte del proceso de modernización, ocurren importantes reformas constitucionales, legales e institucionales que modifican la manera tradicional de relacionarse con los pueblos indígenas. Entre ellas están las reformas constitucionales más recientes (por ejemplo, Bolivia, Ecuador, México y Paraguay) que tienden a reconocer el carácter multicultural de los Estados y la existencia de los pueblos indígenas en su interior como entidades singulares, con atributos culturales y lingüísticos propios y con derechos específicos. Algunas reformas fortalecen el régimen de comunidades indígenas (Bolivia, Guatemala, Colombia), en tanto les otorgan un estatuto que les acerca a las entidades de derecho público y, por tanto, las habilitan para ejercer ciertos niveles de autoridad y autogestión en los territorios donde viven. Varias constituciones se han modificado para fortalecer el régimen de tenencia de la tierra, asociándolo a objetivos de preservación y manejo adecuado del medio ambiente y ampliando para los indígenas el acceso a recursos naturales claves, como los bosques y las aguas.

En casi todos los países con importante población indígena las lenguas están alcanzando reconocimiento y protección constitucional y la educación bilingüe e intercultural esta siendo

promovida. Nuevas legislaciones agrarias, de educación, de participación popular, de régimen municipal, de desarrollo económico están desarrollando de alguna manera el campo legal en el cual los propósitos constitucionales podrían llevarse adelante. Por último, en varios países se están modificando también las instituciones encargadas de la relación entre el gobierno y los pueblos indígenas. En algunas partes, como Bolivia, Ecuador y Perú, han tomado rango y función ministerial, en otras como Guatemala y Chile, se trata de corporaciones o fondos especiales para atender las necesidades del desarrollo. La antigua tradición indigenista, caracterizada por integracionismo y paternalismo, está dando paso a nuevas políticas, principalmente basadas en la participación, la concertación de intereses y el fomento de formas de desarrollo propias de los indígenas, pero consistentes con los grandes objetivos nacionales.

Algunos organismos especializados del sistema de Naciones Unidas y de la OEA están incorporando nuevos principios y normas de funcionamiento basados en el derecho a la participación, la obligatoriedad de la consulta y la protección de los derechos culturales. También las prácticas de la cooperación internacional están cambiando: esto ha ocurrido primero en las organizaciones no gubernamentales internacionales y más recientemente en las agencias bilaterales y multilaterales de asistencia técnica y financiera. Estos cambios favorecen una participación directa de los beneficiarios en los proyectos de desarrollo, el mejoramiento de capacidades institucionales y de recursos humanos propios de las comunidades, el fortalecimiento de las organizaciones de base y la promoción de sus derechos. Se han privilegiado sectores de beneficiarios más vulnerables como las mujeres, los menores y los indígenas y, en general, se aprecia una mejor disposición para adaptar los procedimientos para hacer posible que estos grupos accedan a los recursos internacionales.

Los factores mencionados permiten señalar que el escenario, hoy en día, es muy prometedor para el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre los pueblos indígenas, los Estados y la cooperación internacional. Este proceso debe fructificar en un aumento del flujo de inversiones para el desarrollo indígena, en la consolidación de las prácticas de concentración como la base para el establecimiento de programas y proyectos, en el perfeccionamiento y la ampliación de la democracia para facilitar la plena participación -independiente- de los pueblos indígenas en la vida nacional.

Estas nuevas condiciones también implican riesgos. Las organizaciones indígenas fortalecidas conservan una importante capacidad de protesta social. Las modificaciones legales e institucionales no son por sí solas satisfactorias. Los cambios en las conductas burocráticas y en las prácticas paternalistas se dan muy lentamente. Los flujos de inversión para el desarrollo de los pueblos indígenas son todavía pequeños en comparación con las necesidades acumuladas y las demandas crecientes.

Hoy el debate central gira en torno a cuál es el desarrollo deseable para los indígenas. Esta pregunta tiene algunos supuestos aceptados por todos, los que a pesar de ser obvios no son siempre reconocidos por la sociedad en general: que los indígenas tienen derecho al desarrollo, que tienen derecho a participar en su definición y gestión y que el desarrollo de los pueblos indígenas es parte del desarrollo nacional de cada país. Sobre esto debe preguntarse ¿qué es el desarrollo indígena y cuáles sus principales condiciones? La respuesta común a esta pregunta es decir que el desarrollo indígena es desarrollo con identidad, que el desarrollo indígena es autónomo y sustentable y, finalmente, que el desarrollo indígena es desarrollo nacional.

Una perspectiva prevaleciente por muchos años ha llevado a plantear que desarrollo y preservación de la identidad (étnica, cultural, social) son dos objetivos antagónicos y que el logro del

primero debería hacerse siempre sobre el sacrificio de la segunda. Más aún se ha llegado a argumentar que las prácticas culturales particulares de los pueblos indígenas (y de los pobres en general) son un obstáculo para impulsarlo. Por eso, el desarrollo siempre fue de arriba hacia abajo, de afuera hacia dentro, sustituyendo la lengua, la cultura, la tecnología, las prácticas productivas y culturales de los pueblos. Una alternativa a ello es un **desarrollo desde la propia identidad**. Un desarrollo cuyo capital inicial es precisamente la riqueza cultural y social de los pueblos, potenciada con nuevos mecanismos y nuevos recursos.

Hay un ejemplo contemporáneo contundente: la educación. Cuando ésta se entendió y se ejerció como un proceso de castellanización, es decir, como un medio de eliminación de la lengua materna y su reemplazo por la “lengua nacional”, el fracaso fue más frecuente que el éxito, y el desgaste de recursos humanos y materiales incommensurable. Ahora, algunos años de experiencia en educación bilingüe e intercultural enseñan que el aprendizaje, a partir del “capital lingüístico” originario, incluso como vehículo de aprendizaje de la lecto-escritura, del castellano como una segunda lengua y de otras, muestra éxitos sorprendentes, disminuye costos, convierte a la educación en una inversión y no en un gasto, como ha sido hasta ahora.

En lo que se refiere al **desarrollo indígena como desarrollo autónomo**, implica la existencia y el reconocimiento de la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema organizativo político-interno, gestionar ellos mismos su desarrollo económico, social y cultural, y conservar un grado razonable de competencia para autorregularse. No implica el derecho ni el proyecto de constituir Estados independientes (la autonomía o autodeterminación externa), pero sí un régimen jurídico y político nacional que haga posible una coexistencia armónica y complementaria de la diversidad étnica y cultural. Esta autonomía -y en términos de desarrollo-, este derecho y capacidad de autogestión, es una característica que debe lograrse en la práctica de los mismos pueblos, pero también en el rediseño de las instituciones nacionales. Hoy en día las primeras experiencias de gestión desde el poder local ya existen. En Bolivia, 35% de las autoridades municipales son indígenas. Ellos priorizan sus necesidades, administran sus recursos financieros a través de planes específicos que incluyen decisiones para solucionar necesidades básicas.

En relación con el **desarrollo indígena como desarrollo sustentable**, un estudio recientemente realizado y publicado por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónicas (COICA), que analiza las experiencias de varias comunidades involucradas en “proyectos económicos” ejecutados con apoyo externo en los últimos años, señala los siguientes componentes, que nos pueden ayudar a comprender la idea de sustentabilidad, desde el punto de vista indígena.

- Viabilidad ecológica, basada en un concepto de manejo de recursos y no de explotación. Esto es más importante cuando se trata de recursos frágiles y poseídos en colectivo, como en una alta proporción de regiones indígenas.
- Viabilidad económica, basada en la diversificación, el uso cuidadoso del financiamiento, la combinación eficiente de recursos locales y créditos o apoyos externos, la generación progresiva de autonomía financiera, etcétera.
- Viabilidad sociocultural, basada en el sano equilibrio entre el abastecimiento familiar como un objetivo cultural (la subsistencia material y la persistencia cultural) y la producción para el mercado como un objetivo económico (el crecimiento económico y la innovación cultural).

- Viabilidad política, basada en la retención del control por parte de la comunidad sobre los procesos de desarrollo, desde la concepción de los proyectos hasta su implementación; el control de los recursos naturales y económicos de la comunidad; el control de la autosuficiencia y por tanto de la independencia económica, y el control sobre el mantenimiento y la alteración de los lazos sociales y culturales, la afirmación, la identidad y la dignidad cultural.

Finalmente, la necesidad de referirse al **desarrollo indígena como un factor del desarrollo nacional** alude a un argumento recurrente que señala que los indígenas no sólo quieren fundar sus propios Estados y desmembrar los países, sino que, además, aspiran a un “desarrollo aparente”, ciertamente utópico y regresivo. Se debe reconocer que los pueblos indígenas comprenden su propio desarrollo como un componente del desarrollo nacional, vinculado a los grandes objetivos de los países y logrando una incorporación creciente a las dinámicas del mercado y, sobretodo, basado en una enorme voluntad de poner su propio esfuerzo para lograrlo. Los indígenas aspiran a participar plenamente de los beneficios de desarrollo del conjunto de la nación (respecto de los cuales han sido siempre marginales) y a participar en el diseño de los planes y proyectos nacionales. La historia nacional enseña que se ha transitado desde un período de exclusión sistemática a un periodo de progresiva incorporación política de pueblos, que busca un objetivo específico; tal es superar de forma paulatina las estructuras del colonialismo interno que ha caracterizado a nuestros sistemas democráticos.

Chile, en doce años, ha dado pasos significativos y mayores que en todos sus años de vida republicana. En el marco de la democracia de los años noventa, el movimiento indígena ha madurando, fortaleciendo sus organizaciones, la identidad histórica y cultural; su recuperación y fortalecimiento han sido uno de los temas centrales de este proceso en el último tiempo.

Deuda histórica e incommensurabilidad

La realidad actual del pueblo mapuche es la consecuencia de un proceso de ocupación que comenzó a mediados del siglo XIX y que significó el abrupto cambio de una sociedad que gozaba de independencia política y control territorial a una sociedad subordinada y dependiente.

El Estado chileno ha sido en su origen y conformación un Estado centralizado desde el punto de vista del poder, y expansionista desde el punto de vista territorial. Poco a poco, fue anexando territorios, utilizando como mecanismos fundamentales la fuerza militar y la “creación de espacios de explotación y producción de materias primas”. Esta situación se produjo tanto en el norte del país, con la Guerra del Pacífico, como en el sur con la llamada “campana de pacificación de la Araucanía”. La independencia de que gozaba el pueblo mapuche constituía en aquellos años una situación contraria a los intereses de la racionalidad política liberal imperante ³⁵.

A partir de 1862 el Estado de Chile inicia su intervención en territorio mapuche, para lo cual combinó dos estrategias de acción: el avance militar, con el establecimiento de líneas de defensa, y la colonización territorial, lo cual le da el carácter de ser un proceso de invasión político-territorial. El proceso compulsivo concluye en 1883 con el pueblo mapuche confinado en reducciones.

Por parte de los mapuches, en lo territorial se produce una pérdida del control del espacio que anteriormente gozaba, con una pérdida consecuente de su movilidad productiva y reproductiva. A partir de entonces, los mapuches quedaron divididos entre Chile y Argentina. El Estado de Chile dispuso de aproximadamente de 90% del territorio para ser asignado a colonos y chilenos, en tanto que el resto -es decir, 10%- quedó en poder de los mapuches bajo la forma de reducciones indígenas.

En lo cultural, se produjo una gradual pérdida de los principales elementos constitutivos, tanto espirituales como materiales, contexto en el cual se destaca la pérdida de la lengua (mapuzungún), de gran vitalidad dentro de las comunidades, aunque factor de estigmatización fuera de ellas.

En lo socioeconómico, las transformaciones fueron radicales y estructurales. La sociedad mapuche deja de ser una prospera economía ganadera y comerciante y se ve impelida a adoptar una economía campesina de subsistencia, debido a la exigua cantidad de tierras que lograron conservar.

Con posterioridad se inicia un proceso de división de las reducciones al cual se suma una absoluta indefensión jurídica de las comunidades frente a las usurpaciones de terceros no indígenas sobre las tierras indígenas. Con el tiempo se da inicio a un proceso de migración campo-ciudad que ha terminado en una verdadera diáspora del pueblo mapuche ³⁶ mientras más avanzaba este proceso en el curso del siglo XX. Según James Petras, la migración rural-urbana responde a factores “de rechazo”, que obligan a la gente a abandonar las zonas rurales, más que a factores “de atracción”. El movimiento hacia las ciudades no coincidió con un crecimiento económico, sino con una declinación del sector campesino ³⁷. A partir de 1927 se inicia el proceso de división de las comunidades mapuches y tiempo después -casi como una reacción esperada- entre 1950 y 1982 se evidencia el mayor volumen de migración rural urbana, momento en que el desarrollo industrial ya no es capaz de absorber esta mano de obra migrante.

En lo jurídico, la sociedad mapuche queda en una situación de subordinación ya que al no serle reconocidos sus derechos, y luego de haber perdido el 90% de sus activos territoriales, sólo restó comenzar a estructurar las reivindicaciones y demandas, Desde entonces no ha habido ninguna iniciativa constitucional que reconozca la existencia de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, de modo que no han existido derechos políticos desde entonces para ellos.

Consecuente con lo anterior, las legislaciones indígenas implementadas por el Estado –con la excepción de la Ley 17 729 (1972) y la Ley 19 253 (1993)– tuvieron como principal objetivo establecer normas sobre la propiedad de la tierra. Sólo recientemente la ley incorpora otras dimensiones de la sociedad mapuche.

Las tareas reparatorias de esta deuda histórica, en los últimos 12 años se han centrado en reponer la capacidad real de tierras que retenía el pueblo mapuche hasta 1973, año en que se inició un nuevo proceso de división y usurpación de tierras comunales indígenas, con una pérdida sustancial en el período de aproximadamente 200 mil ha. Ello significa que de las aproximadamente 500 mil ha que logró conservar el pueblo mapuche hasta los años setenta, con el gobierno militar esta superficie se redujo nuevamente en unas 300 mil hectáreas.

La deuda que el Estado de Chile reconoce tener con los pueblos indígenas pone al país en una situación compleja, ya que, como toda deuda, ésta debería ser saldada de acuerdo a mecanismos consensuados con los pueblos indígenas.

Cuarta parte: temas críticos

La década de los años ochenta [del S. XX] fue poco esperanzadora para los pueblos indígenas en Chile. Fue el momento en que sobre las tierras ancestrales se consolidó la presencia de importantes consorcios forestales mediante la legitimación de compra de tierras a terceros, todo lo cual significó para los mapuches, la pérdida irremediable de sus antiguas posesiones territoriales.

Seguidamente, en los años noventa se inicio un período de recomposición de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas entre los pueblos indígenas y el Estado. Los gobiernos de la concertación se encargaron de inaugurar un nuevo período de convivencia en el país. Aún así, todavía existen sentimientos encontrados entre los indígenas, la sociedad y el Estado. Hay tensiones y conflictos, dudas y desconfianzas y tanto más se ha avanzado en la agenda política, más rápido ha sido el cambio en las relaciones entre estos segmentos. No obstante la buena disposición política de algunos sectores, las principales demandas históricas del mundo indígena han quedado pendientes. Lo que se refiere al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y a la ratificación del Convenio 169 de la OIT han quedado entrabadas, principalmente por las condiciones impuestas por la oposición y por una estructura legislativa que favorece que estos cambios no se produzcan³⁸. Este escenario define varias situaciones críticas que pueden ser presentadas de la manera siguiente.

Existe un número significativo de aspectos de la realidad indígena en Chile que, dadas ciertas condiciones, pueden perfilarse como temas disruptivos y potencialmente conflictivos -presentes y futuros- en relación con el desarrollo de los pueblos indígenas en el país y la implementación y sustentabilidad de las políticas públicas en la última década.

Se ha llegado al convencimiento de que el Estado cree que el lineamiento de una política pública en esta materia arranca de la certeza que ellos gozan de plenos derechos, no únicamente como individuos y ciudadanos de la República, sino como pueblos en sí mismos. Si bien éste es un elemento clave en la relación Estado/pueblos indígenas, aún falta crear los mecanismos que aseguren su integración real a la nación. Por sobre todo se debe favorecer el hecho de que ellos puedan mantener sus características culturales, su lengua, sus creencias y sus religiones.

La Ley 19 253, desde su aprobación en 1993, generó expectativas muy sentidas en el movimiento indígena. Los problemas acumulados hasta 1990 encontraron vías institucionales a partir de esta ley y de la institucionalidad a que dio origen. Sobre esta base se abordaron las primeras soluciones. Sin embargo, todo indica que el Acuerdo de Nueva Imperial se agotó en la medida en que se avanzó en la década de los años noventa, y tanto más cuanto mayor fue la expresión de demandas de parte de los pueblos indígenas. La agudización comenzó a experimentarse a partir de 1997, a propósito de los conflictos emergentes en materia de megaproyectos (hidroeléctricos y forestales, principalmente). La desconfianza del movimiento indígena hacia los gobiernos se instaló desde entonces, y de parte de los indígenas cada vez más ha sido evidente su duda frente a la voluntad del Ejecutivo en cuanto a preservar, respaldar y dar continuidad a la tarea de hacer cumplir la ley más allá de los actos administrativos inevitables y más allá de lo meramente declarativo.

Esto explica que hayan surgido los primeros síntomas de un “quiebre de confianza” respecto de la posibilidad de una relación fluida con el Estado. No debe olvidarse la fuerte intervención política que se ejerció desde el gobierno sobre la CONADI, tras lo cual se removió a más de un Director Nacional de la Corporación, ante la imposibilidad de los dirigentes por revertir la situación. Los procedimientos no contemplaron un debate de la crisis al interior del Consejo Nacional de la Institución, de modo de lograr consensos mínimos con los dirigentes indígenas, consejeros y otros, para materializar cambios que, por lo demás, todos veían como necesarios. Hoy la CONADI aparece deslegitimada frente al movimiento indígena y más de un dirigente ha expresado dudas de que pueda ser un actor relevante en el tema del desarrollo de los pueblos indígenas a nivel nacional.

En estos años la CONADI se ha visto sobrepasada por las reivindicaciones indígenas, vistas como movimiento social, no logrando cubrir la oferta estatal la creciente demanda de los pueblos indígenas del país. La Corporación ha contado con recursos escasos y, cada vez más se ha hecho evidente su inadecuada estructura territorial y funcional, generando problemas de competencia entre la Dirección Nacional, las Subdirecciones (Norte y Sur) y el Consejo de la Corporación. Estas dificultades se visualizaban, específicamente, en las dualidades producidas entre lo corporativo y lo reivindicativo. En Chile no existe una instancia “gremial” en la que se ventilen las reivindicaciones indígenas ante el Estado. En el mundo de los trabajadores, por ejemplo, existe la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que goza de autonomía desde el mismo momento en que puede elegir a sus dirigentes mediante votación democrática. Otra cosa es el Ministerio del Trabajo, que asume desde el punto de vista del Estado lo estrictamente administrativo, abordando sus competencias desde lo económico y lo técnico. En la institucionalidad actual, para atender los asuntos indígenas en el país estas dos funciones se confunden en un sólo organigrama. Bien podría plantearse la necesidad de separar ambas funciones, reservando las tareas administrativo-técnicas a la CONADI y las político-reivindicativas a otra instancia “similar a la CUT” en el mundo indígena. Esta formulación probablemente facilitaría la individualización de los directivos, ya que si en un caso el perfil de un director no necesariamente debería ser el de un representante indígena, en el otro caso, sería una condición necesaria.

Junto a lo anterior, surge otro tema que puede ser calificado como crítico. Se refiere a la tardía e ineficaz utilización de los instrumentos de desarrollo contemplados en la Ley Indígena. Por ejemplo, esto se traduce en la declaratoria de las ADI en el país. Primero se decretan tres de ellas (1997) y durante años -quizás hasta hoy- el aparato público no logra evidenciar resultados de una implementación satisfactoria. Luego se crearon dos más (1999), con los mismos procedimientos y mismos resultados. En una situación parecida se encontraría el “Plan Trienal de Desarrollo Indígena”, que fue concebido en 1997 y cuya aplicación se entorpeció por no existir los instrumentos para materializarlo. Sin embargo, quizá la principal dificultad ha sido la lenta incorporación de la variable étnica en la definición de tareas por parte de los organismos públicos, como mecanismo para hacer efectivo el principio de la “discriminación positiva” en las políticas sectoriales. Todo esto redundaba en que el Estado desconoce la Ley Indígena, especialmente en lo referido a una multiplicidad de resoluciones de entidades públicas en las cuales no se hace mención al tema indígena. La traducción directa que se puede hacer de estos componentes es que aún muy avanzada la década de los años noventa, se violentaba el espíritu y la letra de la Ley Indígena.

La Ley generó más expectativas que las que pudo absorber hasta 1997 y en años posteriores. Su promulgación y aplicación logró hasta ese momento constituirse en el marco a través del cual se canalizaron y regularon los conflictos acumulados fuertemente hasta 1990. Sobre esto, el eje de la crítica ha girado en torno a factores de insuficiencia en cuando menos tres sentidos. Primero, en relación a la mala e ineficaz aplicación real de instrumentos para el desarrollo; segundo, en relación con los escasos recursos destinados para cubrir la aplicación de los instrumentos estipulados en la Ley y, tercero, en términos del cumplimiento de la Ley en beneficio de los pueblos indígenas. Las comunidades y las organizaciones percibieron que era más eficiente enfrentar sus problemas usando los recursos de la Ley, operando con ella a pesar de sus limitaciones. Sin embargo, el desencantamiento fue progresivo e inevitable, lo cual inició un proceso con signos claros de “agotamiento”, tanto porque se ensanchaba cada vez más la brecha entre la oferta de los servicios públicos y la demanda de los “beneficiarios” indígenas. La cobertura real de la acción del Estado en estos ámbitos se mostraba exigua.

Por lo anterior, no es aventurado decir que, al menos hasta 1997, no prosperó la estrategia “confrontacional” que sí se materializó con fuerza en los años siguientes, precisamente cuando se radicaliza la postura de las organizaciones. Cada vez más, se hizo evidente que la implementación de megaproyectos afectaba tierras y patrimonios indígenas. En el contexto de las comunidades del norte del país, surgieron reclamaciones específicas de parte de las comunidades respecto del acelerado proceso de pérdida de los recursos hídricos, en razón del incremento de las inversiones mineras (privadas y públicas). En la zona mapuche, el Gobierno decretó la creación de la primera ADI en el país el mismo día en que se inauguraba la central hidroeléctrica Pangué, ubicada en la misma cuenca y aguas abajo del proyecto Ralco (VIII Región). Pangué, según denuncias de organismos no gubernamentales hechas a partir de 1991, era la “punta de lanza” de una gran inversión energética que ENDESA proyectaba realizar en ese río. Años después, con la consolidación del proyecto Ralco, esta realidad se materializaría, transformando a Ralco en un hecho emblemático de la postura confrontacional del movimiento social mapuche en Chile.

En las últimas décadas se ha registrado en el país un ritmo vertiginoso de crecimiento económico y avance tecnológico, dando origen a un nuevo paradigma productivo, cuyo cimiento es el impulso al comercio internacional y el fuerte protagonismo de las empresas transnacionales. Se ha estimulado la generación de un mundo único, de un espacio económico global, escenario de una competitividad global en la cual cada vez se perfila la posesión de la información, el conocimiento y el desarrollo de la innovación como las claves para un desarrollo exitoso ³⁹. Los pueblos indígenas no han sido parte del mismo proceso de integración material, como sí se puede decir del resto de la población. A nivel nacional, dicha integración puede ser definida en función del acceso a la vivienda, al empleo con ingresos crecientes, a los servicios de salud e infraestructura urbana y rural y, en lo que toca a los pueblos indígenas, en el acceso a los beneficios materiales que asegura la aplicación de los diversos instrumentos de desarrollo y apoyo productivo que asegura la Ley indígena, tales como el FTA y el FDI.

Los hechos demuestran que la “apropiación material” del pueblo mapuche cada vez se ha hecho más difícil, rompiendo con el imaginario del desarrollo nacional y produciendo efectos sobre los procesos de integración de los pueblos indígenas. Sin embargo, todo indica que el pueblo mapuche lejos de descomponerse, social y culturalmente hablando, se recompone sobre una demanda cada vez más específica y más estructurada.

En este contexto, y en el conjunto de estos antecedentes, un hecho merece ser destacado como uno de los más trascendentales ocurridos en la década pasada: la recomposición y definición clara de un movimiento social mapuche, con un carácter claramente contestatario respecto de la política social llevada a cabo por el Estado hacia los pueblos indígenas. Si bien siempre existió dicho movimiento social, por primera vez adopta la forma de una “rebelión” indígena frente a las políticas de Estado.

Una rebelión social, es aquella que se desarrolla sobre la base de un proceso de autounificación comunitaria, portadora de un proyecto político con alto grado de autonomía, cuya producción requiere de otros componentes que hunden su raíz en la memoria colectiva y en su capacidad de proyectar horizontes de acción racionalmente fundados en la historia colectiva o, al menos, en lo que ellos creen que es su historia. La rebelión mapuche de La Araucanía precisamente ha acontecido porque allí se han agolpado penurias contemporáneas con herencias históricas y representaciones de la vida que leen el pasado, que significan el mundo vivido como un hecho de dominación que debe ser abolido. De ahí la profunda carga política de la acción de las comunidades, pues en su acción, en sus simbolismos, en su discurso y en su manera de escindir el mundo entre *huinca* y

mapuche hay toda una recuperación de la historia, una denuncia del segregacionismo interno que ha acompañado la vida republicana y una propuesta de democratización del poder, de lo público, de la producción de lo común ⁴⁰.

Por lo anterior, se puede advertir que la rebelión social mapuche emana de estructuras propias y ancestrales, constituyéndose como un conjunto de potencialidades sociales y civilizatorias, que reaccionan (“se rebelan”) a la tendencia creciente por mercantilizar los elementos básicos que aseguran la integración simbólica de la cultura. Entre tales elementos se encuentra la tierra, el agua, el aire, el subsuelo y los recursos, entre otros. La tierra deja de ser un factor eventual y demandado de apropiación material; sobre todo se convierte -como siempre lo ha sido- en el factor determinante que asegura la identidad y explica el pasado, ayudando a proyectar el futuro, y engarza con la integración simbólica de un pueblo.

Desde este punto de vista, la rebelión mapuche, a ojos de quienes la protagonizan, no constituye un conflicto o un problema, como lo califican el Estado, el gobierno, las empresas o el resto de la población no mapuche. *Rebelión* es la calificación que hacen del proceso los propios actores; *conflicto* es la apreciación que tienen aquellos que no forman parte de la memoria colectiva de un pueblo. En este contexto, las políticas públicas han estado actuando frente a una demanda material mapuche explícita, que incluye tierras y otras oportunidades de igualdad y acceso al desarrollo y al bienestar. Es decir, se ha reaccionado ante la demanda por *apropiación material*. Sin embargo, se ha producido un rezago evidente en relación a la demanda de un movimiento social que se rebela ante un orden de cosas y que, paralelamente, exige que se produzca la *apropiación simbólica*. La lucha por la tierra, por el territorio ancestral, por el reconocimiento constitucional, por la ratificación de los acuerdos internacionales, entre otros, incorpora estos antecedentes.

Debe recordarse que un movimiento social se constituye como tal cuando un pueblo, sus comunidades o simplemente su población, se aglutina en torno a un llamado histórico que apela a sus raíces, lo que se traduce en que el colectivo demandante se apoya en una estructura social preexistente, y cuando el discurso adoptado se compone de signos, símbolos, íconos y mensajes semiológicos que representan al colectivo de manera homogénea, como una historia colectiva. Por definición, todo movimiento social se caracteriza por dos elementos centrales: su utopía y su carácter prospectivo. Lo utópico es definido como la posibilidad de realizar un sueño posible, lo cual tiene que ver con la eventualidad de realizar un proyecto de autonomía y autodeterminación y, lo prospectivo, con la formulación de un proyecto común de futuro en su condición de pueblo. En síntesis, se ha producido una brecha entre apropiación material y la apropiación simbólica, ya que el conjunto de políticas públicas ha respondido sólo a la primera, sin asumir -y aún sin comprender- la segunda. Quizá esto pueda deberse al hecho de que, por no existir en el Estado una visión de conjunto de la situación de los pueblos indígenas, no es posible una aproximación estructural al asunto y sólo se responde con una aproximación coyuntural. La demanda por apropiación material es, desde toda perspectiva, coyuntural; la demanda por apropiación simbólica es estructural, ya que viene de la historia, está en ella y se proyectará a través de ella. La apropiación simbólica es propia, como elemento constitutivo, de cualquier movimiento social y de cualquier cultura.

Las políticas públicas para pueblos indígenas, tal como resultaron ser los Diálogos Comunales Mapuches, por ejemplo, ha respondido a la coyuntura de una demanda atomizada, desprovista de contenido histórico y simbólico, ambos elementos claves para programarse respecto de lo que acontece en el mundo indígena.

Si asumimos que la demanda por tierra y territorio es parte del proceso de apropiación simbólico, debemos constatar que éste es un punto crítico en el que se evidencia que dicha apropiación no se ha logrado. Existen más de trece cuerpos legales⁴¹ que han definido las formas de demarcación, ocupación, división y reconocimiento de las tierras indígenas y que determinan una compleja trama de trámites legales, procedimientos, reivindicaciones y demandas que permanecen hasta hoy día. La situación más compleja, desde la perspectiva legal, sigue siendo la mapuche, tanto por el número de leyes que los han afectado (desde 1850 a la fecha) como por la ubicación de las tierras (desde la VIII hasta la X regiones) y la diversidad de conflictos que pueden identificarse en una misma comunidad. Según un informe de la CONADI, la aplicación de estos y otros cuerpos legales genera una trama compleja de situaciones jurídicas que, en lo sustancial, no logran dar respuesta adecuada a las reivindicaciones territoriales históricas, lo cual deriva en varios tipos de conflictos. Entre estos últimos, para el caso mapuche se destacan cuando menos tres de la mayor relevancia⁴²:

- Conflictos derivados de acciones de recuperación de tierras que hoy están en manos de particulares y que son parte de los Títulos de Merced otorgados durante la radicación y los años posteriores. Esta misma situación es calificada por los no indígenas y particularmente por la prensa como tierras “ocupadas”.
- Conflictos derivados de las antiguas reivindicaciones de tierras basadas en algún antecedente jurídico, como es el caso de las llamadas “tierras antiguas” que no fueron consideradas dentro de los deslindes de los Títulos de Merced y que hoy se demandan para ampliar la superficie predial y comunal
- Conflictos derivados de la aplicación de la Reforma Agraria, situación que dejó a ciertas comunidades en litigio entre ellas, a lo cual se suman ocupaciones, reasentamientos y uso de tierras por indígenas que no son miembros de la comunidad

Otro ejemplo de apropiación simbólica no consumado lo constituye la aprobación de la Ley 19 638, sobre libertad religiosa y de culto (1999), en la que se fijan normas que determinan la constitución jurídica y el funcionamiento de las iglesias y organizaciones religiosas en el país, proceso al cual no fueron convocados los representantes de los pueblos indígenas. Es de conocimiento general que los indígenas chilenos practican religiones particulares cuya especificidad no fue definida de manera explícita en la ley de libertad religiosa. Una anécdota cuenta que se encontraba un obispo chileno con dirigentes mapuches urbanos de la V Región. Éstos le habrían solicitado que invitara a una *machi* a la celebración del *Te Deum*, en consideración que los demás representantes de las religiones que se profesan en Chile, ya habían sido convocados. El obispo les replicó sobre la imposibilidad de tal medida, en razón que “religión” es un vocablo cuyo origen etimológico viene del latín “religere”, que se traduce (entre otras acepciones) como la relectura de las escrituras. El obispo les hizo saber a los dirigentes que el pueblo mapuche fue un pueblo ágrafo, es decir, sin escritura; por tanto, sus creencias no constituirían una religión. Por ello no podría una *machi* asistir al evento señalado.

Los pueblos indígenas mantienen una relación cosmogónica especial con la tierra, sus recursos y el territorio que ocupan, estableciendo un vínculo particular con la naturaleza, desde donde arranca la definición de su sistema religioso. Ésta es su identidad básica. Las culturas grafas han generado sistemas antropocéntricos, es decir a partir de la figura humana, en el caso de las culturas ágrafas, se conocen sistemas biocéntricos, centrados en la figura de la naturaleza.

Según la normativa aceptada internacionalmente, ningún Estado está en la actualidad en condiciones de negar la posibilidad de que un sistema religioso se consolide sobre la base de este tipo de

identidad. Precisamente, el término pueblo no responde a la idea de una población definida estadísticamente. Pueblo es una cultura, una identidad y una organización social propia, sistema que logra estructurarse y subsistir en función de definiciones específicas en lo que tiene que ver con las creencias, la religión y el culto vernáculo. La ley escrita, bajo ningún punto de vista puede ir más allá de la costumbre, de la práctica consuetudinaria. El artículo 80 de la Ley Indígena, establece este punto, la Constitución Política de Chile, no. Es decir, en el ámbito sociopolítico y cultural, el Estado se reconoce homogéneo y, en el ámbito religioso, se reconoce tolerante, aunque la ley de libertad de culto nada dice de los sistemas religiosos indígenas. Para interpretar la Ley indígena y la de libertad religiosa, es importante tener presente la tendencia actual hacia el reconocimiento de la pluriculturalidad y multietnicidad del Estado.

El principio de discriminación positiva reconoce que los pueblos indígenas han sido y son discriminados por la sociedad chilena, de modo que la ley procura lograr una igualdad real por sobre la igualdad formal, en favor de ellos. Esto supone hacer un reconocimiento explícito de su presencia en cada lugar donde estén presentes. Sobre esto, la política pública y la institucionalidad nacional presentan muchos déficit.

Otros de los principios aplicables a esta discusión son los de autogestión y desarrollo, a partir de los cuales se crean sistemas de participación democrática, desarrollo y crecimiento, en los que las formas solidarias y autogestionarias, tradicionales, propias de los pueblos indígenas, sean las prevalecientes. Subyace aquí la idea de que el desarrollo no puede ser realizado más que por los propios involucrados en dicho proceso.

En la actualidad resulta cada vez más difícil pensar que 10% de la población chilena, siga teniendo el tratamiento de una minoría en los términos en los cuales es aceptado por los cánones de la ONU. Minoría es “un grupo social relativamente aislado de otros grupos sociales, con una cierta imposibilidad de adquirir la hegemonía política en un contexto social determinado, con nula o muy escasa posibilidad de producir políticas sociales y que, por lo tanto, sufre, como sujeto pasivo, prácticas arbitrarias por parte de otros grupos sociales (de diferente o igual condición que ella) y es sometida a condiciones de vida por debajo del respeto a los derechos humanos fundamentales, sin posibilidad de obtener defensa o protección, por razón de su misma condición”⁴³. En Chile los indígenas son considerados como minoría y no como pueblo (salvo la Ley 19 253), o bien se apela a ellos en su condición de individuos que gozan de derechos y deberes idénticos a cualquier otro individuo. Como a ningún otro, a los indígenas que han migrado o que han nacido en ciudades les afecta esta situación. Ellos representan el modelo de una “sociedad fragmentada” ya que se encuentran entrabados por haberse transformado en un pueblo sin territorio, subsumido en la sociedad urbana, lo cual los convierte en una población virtualmente invisible, no porque no existan, sino porque no se les quiere ver.

Cada vez más el desarrollo de la legislación internacional en materia económica, legislativa y social, imprime con mayor fuerza obligaciones en los sistemas internos de cada país. Una prueba específica de esta situación, es la acentuada globalización económica y cultural o las obligaciones jurídicas impuestas en tratados y convenciones que determinan el quehacer doméstico de un país. En materia de pueblos indígenas, Chile tiene poco que mostrar en este frente.

En el ámbito internacional hoy se aceptan como un hecho indiscutible los principios del respeto y la participación, señalándose una tendencia clara hacia un punto en el cual la cuestión de las minorías ya dejó de ser el paradigma que permitía definir su situación nacional. En este sentido, el Convenio 169 de la OIT, alude en sus párrafos más importantes, al respeto debido hacia la

cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia de los pueblos indígenas. Alude al respeto a la participación y establece que los gobiernos deben asumir con ellos la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger sus derechos y garantizar su integridad, consultándoles cada vez que se adopten medidas susceptibles de afectarles directa o indirectamente, y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones. Este punto en Chile es una cuestión crítica y basta citar solo el caso Ralco como el “modelo” que se ha impuesto a contrapelo de la opinión de los indígenas.

El derecho a la participación de los indígenas en ámbitos tales como la política, la sociedad y la economía de la vida nacional, garantiza que no se instauren ni se perpetúen fórmulas aislacionistas hacia ellos. El hecho de que en la actualidad no exista reconocimiento constitucional para estos pueblos, muestra lo importante que es garantizar su participación en todos los niveles, precisamente para evitar la marginación, y ello porque una parte no menos significativa de Chile es indígena, sobre quienes deben hacerse explícitas todas las normas que aseguren y protejan el derecho a la participación. En este punto, el proceso que condujo a la Ley 19 638, debió ser explícito en relación con los pueblos indígenas chilenos.

Ligado a lo anterior, emerge la cuestión indígena urbana como otro de los asuntos críticos en la gestión política de los gobiernos. Ya se ha mencionado la disparidad existente entre el porcentaje del presupuesto de la CONADI destinado a cubrir la demanda urbana. Esto se suma a que el llamado Proyecto BID/ORIGENES –que quizás es la inversión directa más importante que se ha hecho nunca en beneficio de esta población– excluye expresamente a los urbanos.

La Ley Indígena se sustenta en valores y percepciones que conciben lo indígena como “lo rural”, con omisión casi absoluta de la realidad urbana. De hecho, este cuerpo legal protege las tierras y promueve el desarrollo de los indígenas y de sus comunidades de manera específica. Sin embargo, respecto de los indígenas urbanos, el tratamiento legal es deficiente y marginal. Para comprobar esta última afirmación es necesario indagar en el tratamiento jurídico hacia los indígenas urbanos por medio de la revisión de algunas instituciones y categorías señalada por la Ley Indígena en vigencia. Al efecto, la ley ha distinguido como agrupaciones y sujetos de derecho a las etnias indígenas, a los indígenas, a las comunidades y a las asociaciones indígenas. A su vez, se diferencia entre indígenas, indígenas urbanos e indígenas migrantes.

Es indígena toda persona de nacionalidad chilena que se encuentre en algunos de los casos especificados en el artículo 20, letras a), b) y c). Para tener la calidad de indígena, resulta importante la relación de la persona con la tierra indígena. Esta vinculación sigue constituyendo el elemento definitorio por antonomasia. Así, la calidad de hijo estará dada no por un hecho biológico o cultural, sino por el hecho de descender de habitantes originarios de las tierras indígenas establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 12⁴⁴. Estos artículos excluyen a aquellos que son descendientes de indígenas urbanos que por generaciones han carecido de tierras indígenas y, también a aquellos que viviendo en las urbes no practican de una forma habitual ciertas manifestaciones de su cultura, exteriorización que difícilmente realizarán quienes son discriminados por sus vecinos por el sólo hecho de tener un nombre indígena o poseer rasgos que denotan su pertenencia étnica.

Son indígenas urbanos aquellos que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2 se autoidentifiquen como tales y cuyo domicilio sea un área urbana del territorio nacional. En tanto que son indígenas migrantes aquellos que reuniendo los requisitos precedentes tengan un domicilio permanente en una zona rural no comprendida en las comunidades indígenas huilliches de la X

Región, las comunidades andinas de la I Región, las comunidades atacameñas de la II Región, la Isla de Pascua o el extremo sur, donde habitan los indígenas de los canales australes ⁴⁵.

Distinguir si un indígena proviene de una zona rural (propia indígena) o si está domiciliado en una zona urbana o es migrante, tiene importancia desde un cierto punto de vista legal, ya que una u otra condición le permitirá acceder a ciertos beneficios y derechos establecidos en la Ley. En este sentido se pueden distinguir algunas diferencias legales en lo relativo a las instancias de participación indígena, los derechos de las personas jurídicas reconocidas, la protección y ampliación de las tierras indígenas, y la conceptualización del etnodesarrollo indígena.

La instancia legal dada para la participación de los indígenas urbanos o migrantes es la asociación urbana o migrante, respectivamente. Éstas constituyen la forma de organización social, desarrollo cultural, apoyo y mutua protección, y ayuda entre los indígenas urbanos y migrantes. En tanto que a los indígenas rurales se les reconoce el derecho para constituir comunidades indígenas y asociaciones indígenas ⁴⁶.

No obstante que tanto la comunidad como la asociación indígena, pueden en el hecho cumplir objetivos similares y constituir un instrumento de desarrollo para sus integrantes, la ley excluye a las asociaciones indígenas de ciertos beneficios. Nos referimos específicamente a la exención del pago de contribuciones territoriales establecida para las tierras indígenas, beneficio que no gozan los indígenas o asociaciones indígenas urbanas, ya que la tierra adquirida por un urbano en la ciudad y las tierras de las asociaciones indígenas adquiridas en la urbe o en zonas rurales, no son consideradas por la ley como tierras indígenas ⁴⁷. A su vez, sólo a las tierras indígenas se les aplica las normas que hacen referencia a la protección de las tierras y a los procedimientos de división. La ley no permite, ni aún bajo ciertas condiciones, la adquisición de tierras por parte de las asociaciones indígenas urbanas, lo mismo en lo relativo a los mecanismos que favorecen la ampliación de tierras. Asimismo, y no obstante que el artículo 19 reconoce el derecho de los indígenas a ejercer comunitariamente actividades en espacios territoriales de uso cultural o recreativo, que sean propiedad del fisco, sólo se faculta a la comunidad indígena para solicitar la transferencia a título gratuito de estos inmuebles, derecho del cual nuevamente quedan excluidas las asociaciones indígenas urbanas.

La Ley establece diferencias en el tratamiento de lo rural y lo urbano, en un contexto en el cual lo segundo prácticamente constituía una realidad desconocida cuando se redactó el cuerpo legal hoy vigente. Por ello, los resultados arrojados por el Censo de 1992 sobre los pueblos indígenas, con todos los ajustes metodológicos que éste requiere, debiera provocar una reacción de parte del Estado a fin de adecuar la legislación a la realidad indígena urbana. Esta adecuación debiera considerar, entre otras variables, las siguientes:

- El análisis de la conveniencia o inconveniencia cultural de mantener las diferencias legales señaladas.
- La alta concentración indígena urbana como criterio de definición de las áreas de desarrollo indígena.
- El fortalecimiento de la representación de los indígenas urbanos en las instancias del Estado y, en particular, en el Consejo de la CONADI.
- La reestructuración administrativa de la CONADI en orden a fortalecer la representación de este

organismo en la zona central del país, donde hoy sólo se cuenta con una oficina en la ciudad de Santiago y una representación de enlace en la V Región, dotada de escaso personal para atender aproximadamente a la mitad de la población indígena de Chile.

- La formulación de planes y programas de fomento a las culturas indígenas en las ciudades.
- El desarrollo de un sistema de educación que tenga presente que las áreas de alta densidad indígena en Chile son algunas ciudades o algunas comunas al interior de la metrópolis.
- La necesidad de establecer una política indígena que asuma los cambios sociodemográficos experimentados en las últimas décadas, con el propósito de definir y aplicar una estrategia de desarrollo urbano.

Por último, se debe mencionar la situación de los derechos de ausentes. A este respecto, la ley establece una indemnización para aquellos indígenas que quedaron al margen de derechos hereditarios sobre tierras que fueron entregadas a comunidades indígenas y que, por su alejamiento de la comunidad no fueron considerados en el reparto. En la actualidad existe una cifra cercana a las 9 000 personas que han obtenido el reconocimiento judicial de acceder a la indemnización. Sin embargo, el Estado no ha dado curso al pago de ellas. Paralelamente, la Ley de Presupuesto consideró sólo el avalúo fiscal de las tierras indígenas como base de cálculo de la indemnización, el cual es bajísimo por estar exenta del pago de contribuciones, existiendo casos de indemnización de setecientos pesos por hectárea, lo cual desde todo punto de vista es una burla institucionalizada frente a las reclamaciones indígenas. Desde hace años se ha insistido al Ministerio de Hacienda respecto de la urgencia de reglamentar el pago y la base de cálculo, para dar curso al cumplimiento de las sentencias judiciales ya afinadas, pero considerando el valor real de las tierras.

El Informe reservado de MIDEPLAN al que se ha hecho alusión más arriba ⁴⁸, consideró el riesgo cierto de la desregulación de los conflictos emergentes en esos años, estimando que éstos podían llegar a superar el marco legal vigente, por lo cual se señaló la necesidad de superar urgentemente la situación de vulnerabilidad (económica, social y política) de los pueblos indígenas en el país, mediante un incremento del presupuesto y las capacidades de la CONADI y mediante el inicio a una nueva fase en materia de política indígena en el país, que lograra superar el cada vez más quebrantado Acuerdo de Nueva Imperial. Por ello, el llamado de MIDEPLAN a definir una política de Estado y de Gobierno tendiente a asumir estos nuevos escenarios, no solo planteaba el fortalecimiento de la CONADI, sino que señalaba la necesidad de ver y entender a un movimiento indígena que se articulaba cada día más.

Esto es lo que hoy se podría definir como una política de anticipación y prevención de conflictos que se fundamentó en la necesidad de un refuerzo al cumplimiento estricto de la ley por parte de los organismos del Estado, en donde se evidenciara la clara definición de que el accionar público no puede discriminar a los pueblos en nombre de la uniformidad cultural: "...se trata de poner nuestro sello a la modernización, vale decir, nuestro compromiso con la gente, en especial con los más pobres tanto en la acción como en el discurso gubernamental, de modo que la solidaridad, la equidad, la igualdad de oportunidades, la cooperación y la tolerancia sean los principios rectores en el ámbito de las relaciones socioculturales" ⁴⁹.

Junto a la emergencia de nuevas áreas de conflicto derivadas de megaproyectos en territorios indígenas ancestrales, tanto públicos (*by pass* de Temuco, carretera de la costa) como privados (Central Ralco, Celulosa Celco y otros), se constata en la segunda mitad de la década de los años

noventa, una reactivación de la demanda por reconocimiento constitucional y por la ratificación del Convenio 169 de la OIT, es decir, apropiación simbólica. Ambas materias ya habían sido sometidas en su oportunidad a consideración del Congreso Nacional y no fue posible su aprobación. Paralelamente, se evidenciaba la existencia de otro de los temas críticos y quizás uno de los más relevantes en su impacto sobre las políticas públicas: la situación de desconocimiento de la especificidad indígena por parte de organismos estatales, principalmente en aquellos casos en que prevaleció el derecho común por sobre los derechos que consagra la Ley 19 253.

Los grandes problemas jurídicos identificados a partir de 1997-98, suscitados con la entrada en vigencia de la ley indígena desde 1993, se refiere a la indiferencia y falta de reconocimiento de parte del Estado hacia la existencia de la Ley Indígena y el desconocimiento de las facultades y funciones de la CONADI. Respecto de lo primero, se puede referir que:

- Los Tribunales de Justicia aprobaron la constitución de servidumbres para explotaciones mineras en tierras agrícolas indígenas, haciendo primar la ley común por sobre la Ley Indígena, permitiendo que se destruyeran tierras productivas.
- La Superintendencia de Servicios Eléctricos y Gas, aplicó el DFL 1/80 sobre reglamentación para la construcción de centrales hidroeléctricas en terrenos de comunidades indígenas –en antecedente de la existencia de seis cementerios indígenas– autorizando trabajos iniciales y desconociendo absolutamente las facultades de la CONADI sobre la materia.
- La Contraloría General de la República efectuó auditorías y controles internos a la CONADI aplicando normas de carácter general para la administración pública y desconociendo la particularidad de las operaciones de la CONADI, lo que se traduce en exigir personalidad jurídica otorgada por decreto a las comunidades indígenas.
- El Ministerio de Hacienda ha aplicado normas financieras generales para los ejercicios presupuestarios de la CONADI exigiendo procedimientos, metas de gestión y requisitos de ejecución que son imposibles de aplicar en las comunidades indígenas.
- El Congreso Nacional ejerce su función de fiscalización exigiendo informes y antecedentes que las comunidades indígenas no poseen.
- Los diversos órganos del Estado no incluyeron, sino tardíamente, programas especiales a favor de las comunidades indígenas que respetaran la diversidad y protegieran su patrimonio cultural.

En relación con el desconocimiento de las facultades y funciones de la CONADI, las diferentes atribuciones y funciones que la Ley 19 253 encomendó a la Corporación no son reconocidas ni valoradas por el conjunto del Estado. Sus peticiones, prevenciones y sugerencias han sido generalmente desoídas.

Quinta parte: conclusiones

Como característica de los últimos tiempos, para el Estado los pueblos indígenas se han convertido en un hecho dual, en tanto objeto y sujeto. En relación con lo primero, son concebidos como “grupo prioritario” susceptibles de ser “objeto” de una determinada programación de intervención política. Para la política pública, los indígenas son un grupo prioritario, ya que los espacios territoriales en los que habitan tienen altos índices de pobreza. Respecto de lo segundo, son vistos

–aceptándolo algunos o negándolo otros– como un movimiento social. Se trata de un movimiento social porque existe una lucha por su reconocimiento como nación dentro del país, es la actitud de un pueblo que reivindica derechos políticos, civiles y sociales. Políticos, ya que se expresan en la demanda por autonomía y territorio, en el derecho a elección y reconocimiento de sus autoridades. Civiles, ya que se exteriorizan en el derecho a la representatividad de sus organizaciones, los cuales se manifiestan en la búsqueda del reconocimiento a sus formas de vida, a su lengua, a su cultura. Sociales, porque demandan acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la previsión.

La oferta pública define a los indígenas como grupo prioritario considerando sus componentes identitarios, es decir desde su comunidad. Dicha oferta pretende establecer “relaciones diádicas” con la comunidad, al relacionarse con las autoridades de ellas y al mismo tiempo con los comuneros. Es por ello que la ley establece que deben articularse como comunidades y llama a los individuos al “reconocimiento étnico individual”. Estos dos elementos, la interpelación a la comunidad y al ser indígena, son los fundamentos para reponer el principio de discriminación positiva en este contexto de política social. En síntesis, la política social considera lo étnico para definir a un grupo prioritario, definiendo un espacio de participación al reconocer a la comunidad como interlocutor.

La característica de movimiento social fue reconocida por el gobierno del presidente Aylwin, aunque la política social haya tenido un sello participativo-asistencialista, cuestión que se ha perpetuado hasta hoy día.

Por otra parte, paradójicamente, para el gobierno actual, la misma política social participativo-asistencialista, por su insuficiencia en la participación y en la asistencia individual ha permitido reivindicar con más fuerza que ayer el carácter de movimiento social. Esto, además ha sido incentivado por el reconocimiento internacional de los pueblos indígenas, y el conocimiento de ellos por las etnias locales que aspiran a su inserción como nación y no en forma participativo-asistencial.

Esto último releva otro factor que no ha sido considerado en todo su alcance. Lo internacional impulsa el papel de los dirigentes indígenas, cuestión que ha ido emergiendo poco a poco desde el reconocimiento como pueblos por parte de los gobiernos de la concertación, una vez concluido el gobierno militar.

Este factor impele e interpela lo étnico como un movimiento social. Los dirigentes indígenas (especialmente los mapuches) objetivizan el movimiento social bajo la forma de una rebelión, mientras que el Estado lo percibe como un conflicto.

El análisis de la oferta pública para pueblos indígenas se puede presentar desde el punto de vista de su pertinencia, su suficiencia y su coherencia.

La pertinencia reconoce a lo menos, cuatro elementos: el contenido de la oferta; los mecanismos institucionales que permiten objetivarla; su correspondencia con las necesidades de grupo prioritario, y finalmente, la focalización en la población indígena beneficiaria. El primero de estos elementos atiende la demanda indígena principalmente –demanda por apropiación material– tal como tierra, agua o recursos asociados con el objeto de contribuir a su desarrollo. Ella se enmarca en mecanismos institucionales normativos –segundo elemento de la pertinencia– como es la Ley indígena o el proceso de acreditación de la calidad de indígena para asegurar la satisfacción de la demanda. El tercer elemento, referido a la correspondencia con las necesidades, en la institucionalidad

se impulsa básicamente a través de los fondos (FTA y FDI) que establece la Ley y con los programas que se definen sectorialmente hacia los pueblos indígenas. Es así como se ejecutan programas que tienen pertinencia étnica.

Lo anterior está íntimamente ligado con el cuarto elemento que es la focalización de los programas, la cual se sustenta en la caracterización étnica, derivada de los mecanismos institucionales mencionados. Sin embargo, se produce una tensión en la pertinencia de la oferta pública al tratarla como asistencia a un grupo y no como un movimiento social. La suficiencia de la oferta pública se presenta a partir de la cobertura tanto territorial como de los beneficiarios, de la temporalidad de la intervención y de los resultados obtenidos.

Si bien la CONADI tiene una presencia nacional, la oferta pública en cuanto a la satisfacción de la demanda territorial en los actuales parámetros se ha mostrado insuficiente, porque tanto el otorgamiento de tierras como de agua no han satisfecho los requerimientos étnicos. Por otra, la situación se complica porque la oferta tiene que compatibilizarse con una legislación que corresponde al desarrollo económico de nuestro país como la legislación minera para el agua y el desarrollo de la industria forestal, entre otros, para la tierra.

A su vez, la cobertura de beneficiarios, que está en directa relación a la demanda de tierra y agua, se encuentra también insatisfecha porque la adquisición de tierras y aguas es considerada por los indígenas como fundamental para su desarrollo socioeconómico. A su entender, el despojo de ambos bienes es causa de su pobreza actual.

La temporalidad de la oferta pública, definida en ciclos anuales –y a veces mensuales– de intervención se hace insuficiente para obtener resultados que sean sustentables y sinérgicos en el tiempo. Quizás, este sea uno de los factores más importantes para obtener de la oferta pública resultados que se conviertan en impacto para los pueblos indígenas. Se requiere de intervenciones plurianuales para lograr un desarrollo de los pueblos indígenas (como también en otros grupos prioritarios).

La coherencia de la oferta pública hacia los pueblos indígenas está en directa relación con los objetivos de la Ley Indígena, la cual se convierte en lo constituyente de la política social hacia este grupo prioritario. Por lo tanto, dicha oferta debe adecuar sus objetivos, sus líneas de acción de acuerdo a lo determinado por la Ley. Aunque aparezca como coherente con respecto a impulsar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas a partir de la reconstitución de sus comunidades, otorgándoles tierras y aguas, se manifiesta incoherente (como también insuficiente y no pertinente) al reconocer sólo al grupo prioritario en las manifestaciones demográficas étnicas rurales y no en las urbanas.

La encrucijada política más importante que debe ser resuelta en los próximos años es el tipo de relación que se establecerá entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su totalidad. El Estado mantiene la obligación de cumplir con la ley en términos de procurar los escenarios para que se materialice el desarrollo y el bienestar de los indígenas, lo cual pasa por visualizar el tema de las tierras, las aguas, el acceso a los recursos naturales y la resolución de la cuestión urbana, asunto no menos importante si se considera que cerca de 80% de la población indígena vive en ciudades. Según Namuncura, tres son los elementos fundamentales para fortalecer la relación entre el Estado y los indígenas: la existencia de un mecanismo de resolución política de controversias entre desarrollo nacional –más bien se podría decir crecimiento– e identidad cultural; un sistema efectivo de participación indígena en la toma de decisiones, y el fortalecimiento de una legislación favorable para los derechos del mundo indígena⁵⁰.

Según Namuncura, las vías de entendimiento entre el Estado y los pueblos indígenas, pasan por adoptar un principio fundamental de política hacia el mundo indígena, en términos que sea una auténtica política de Estado, es decir, una acción coordinada entre los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y otras instancias, tales como los municipios y los gobiernos regionales. A estas alturas, organismos como la CONADI ya no logran por sí solos responder a los desafíos que se le imponen. Se trata de una actitud política que deberá estar presente en los distintos ministerios, intendencias, gobernaciones y municipios del país. Sobre esto mismo, es crucial establecer asesorías de expertos interculturales indígenas, capaces de construir los puentes entre esas entidades y las comunidades indígenas⁵¹.

La circunstancia política que permitió “frenar” la rebelión mapuche hasta mediados de los años noventa, ha sido la decisión de tres gobiernos sucesivos de evitar la mercantilización de los componentes sociales y culturales, y de los patrimonios indígenas en el país, mediante la aprobación de un marco legal y de una institucionalidad que trabaja en el horizonte de la multiculturalidad. Dichos gobiernos, con todo lo que se pueda decir, han abierto espacios –y probablemente han cerrado otros– en los que se han podido actualizar los pactos de fidelidad entre los miembros constitutivos de los pueblos. También se han abierto espacios a la expresión pública de dicha multiculturalidad, favoreciendo el proceso con asignaciones presupuestarias que no conocen referente en la historia del país. Para el caso mapuche, nada nos permite decir que la recuperación de cerca de las 150 mil hectáreas que se incorporaron al patrimonio mapuche en los últimos años sea un hecho irrelevante. Lo mismo respecto de la recuperación de derechos de aguas ancestrales en los casos de los pueblos aymará y atacameño o el inicio del proceso de restitución de tierras para el pueblo rapanui.

Hasta un cierto momento, hubo puentes de comunicación entre el mundo indígena y el Estado y sus gobiernos, permitiendo establecer relaciones de confianza que se materializaron, entre otros casos, en la firma del Acuerdo de Nueva Imperial en 1989.

Más aún se llegó a discutir con transparencia el problema de los recursos fiscales y la creciente demanda indígena por participar adecuadamente del proceso de crecimiento económico nacional. De hecho, el modelo de “crecimiento en equidad” ha orientado por varios años las decisiones estatales en los temas más agobiantes del desarrollo del país.

Pareciera que se han cumplido etapas y en el momento del quiebre de las confianzas, resurge el hecho que “...la crisis en el ámbito de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado proviene, fundamentalmente, de un hecho cuya magnitud sigue pendiente en la sociedad: la colisión entre proyectos de modernización industrial y productiva y las culturas ancestrales”. De hecho, el proyecto Ralco marcó definitivamente el punto de quiebre entre el mundo indígena y el gobierno⁵².

Por otro lado, la presencia de una clase dirigente mapuche ha facilitado la condensación de la predisposición y de la voluntad colectiva largamente acumulada en las comunidades. Ellos han construido un discurso mucho más elaborado de la identidad mapuche, que en muchos casos no se han dejado cooptar por el Estado, logrando articular antiguas y nuevas fidelidades con un movimiento social que ha puesto en aprietos en más de una oportunidad al ordenamiento republicano. Aquí la Institucionalidad ha naufragado frente a la personalidad de muchos líderes, ya que con frecuencia han sido ellos los portavoces del pueblo mapuche, relegando a la CONADI a segundos planos. Como un indicador de esta situación, se puede mencionar el hecho que un determinado dirigente pudo tener más cobertura en los medios de prensa que el mismo director de la Corporación.

Se hace necesario intentar aplicar nuevas formas de relacionamiento político que reconozcan la práctica mediante la cual el pueblo mapuche volvió a recuperar –contestatariamente– su capacidad de intervención en la formulación del bien común. Falta, sin embargo, que las comunidades funcionen con los organismos públicos, no en el modelo de los “Diálogos comunales mapuche”, que finalmente atomizaron la demanda, sino en un intercambio de razones y argumentos del que nadie esté excluido, ni aún los funcionarios del Estado, pero entendiendo que son iguales al resto de los comuneros indígenas. Es decir, falta *crear espacios de producción de igualdad política real* y de formación de opinión pública, ambos entendidos como componentes básicos de lo que se denomina democracia deliberativa interpelando a un Estado que, históricamente, ha institucionalizado la desigualdad entre pueblos que habitan un mismo país.

La democracia deliberativa no debe confundirse con la democracia participativa, la que con el tiempo, se ha transformado en un mecanismo mediante el cual se acercan los pueblos sólo para efectos de participar en elecciones políticas tendientes a elegir a quienes manejarán el Estado. Las deliberaciones entre iguales deberían sustentarse sobre la base de las comunidades movilizadas, ya que son ellas las portadoras de un reclamo público (local) en las que rigen formas de acción normativamente reguladas⁵³. Ciertamente, esto lleva a que muchos de los valores colectivos que guían los comportamientos de sus integrantes estén regidos por principios previos y obligatorios. De allí que se pueda hablar de un principio de comunidad que obliga a las personas a actuar dentro de la colectividad bajo el supuesto implícito de que esos lazos de unidad existen con anterioridad a cualquier actitud que respecto a ellos se tome.

Sin embargo, en el marco de las acciones colectivas a gran escala, donde la esfera pública –que es lo común que interconecta a los sujetos colectivos– rebasa el marco de las regulaciones normativas locales y tiende a ser fruto de una nueva interacción comunicativa, productora de nuevos consensos y normas colectivas. Esta democracia deliberativa debería ser capaz de fusionar dos tipos de acciones por parte de los mapuches: la comunicativa y la normativa. La primera se refiere a que los comuneros deliberen sobre sus acuerdos y puntos de vista para crear discursivamente un horizonte de acción común. La segunda hace que los acuerdos así producidos cuenten con un carácter obligatorio hacia los sujetos colectivos e individuales que participan en su elaboración. Esto no hace más que recuperar el principio de la preponderancia de lo común por sobre lo individual, propio de las estructuras sociales tradicionales.

La democracia así entendida debe procurar la creación de espacios que aseguren la producción de consensos a través de largas sesiones de mutua persuasión. No es que no exista lugar a los disensos minoritarios, más bien es asegurar que las minorías no pierdan su derecho a voz disidente y a aprobar una nueva discusión, un cambio en la correlación de fuerzas. Lo decisivo no radica, por tanto, en la coerción para el cumplimiento de un acuerdo, muchas veces simbolizada por la amenaza de usar la represión, sino en una moral de responsabilidad pública que exige a quienes han acordado una elección a cumplirla, a refrendarla con la acción.

Uno de los elementos más importantes, que no debe olvidarse en la eventualidad de practicar una democracia deliberativa como fórmula de convivencia, es lo que se podría calificar como el derrumbe del prejuicio de la desigualdad entre indígenas y no indígenas. Primero la estructura colonial y luego la republicana crearon un tipo de relacionamiento en el que un indio debía dirigirse en actitud de sumisión o de genuflexión ante quien se presentara como superior a él. A mediados de los años noventa, esta actitud se quebró ante la impronta de nuevos dirigentes indígenas que no le temen al *huinca*, y que sobre todo no se incomodan al momento de decir que ellos pueden

gobernarse a sí mismos. Reclaman autonomía, territorio y autodeterminación política. Hoy en La Araucanía, en las situaciones de litigio de tierras y de enfrentamientos con fuerzas especiales no se ven ancianos o niños mendigando, más bien hay comuneros desafiantes. Junto con la rebelión han desaparecido los miedos o, metafóricamente, se han trasladado lentamente al Estado. De hecho, mientras los comuneros ocupan decididamente la geografía, el gobierno hace valer la impostura de su soberanía desalojando predios o desbloqueando caminos. Ante esta situación, para las empresas forestales el territorio se les presenta como un cuerpo sospechoso de emboscadas, cuyo control se les diluye como un inmenso cuerpo que no logran controlar⁵⁴. La incursión punitiva con fuerzas especiales y armamento *ad hoc* en los sectores rurales de La Araucanía –lo que se puede calificar como la nueva militarización– no hace más que redundar sobre lo mismo en términos de la imposición de los criterios de dominancia del Estado y las elites regionales.

La rebelión ha roto irreversiblemente con la actitud de sumisión por medio de la reivindicación del derecho básico a la igualdad y la posibilidad de reinventar el sentido de lo político. En el fondo, lo que se ha ejercido por los hechos, no es más que un derecho positivo que debe asegurar la igualdad ciudadana en algún momento de la historia. Es el derecho a hablar, a ser oído y reconocido por los poderes instituidos. De ahí que las comunidades exijan hablar ante las autoridades de gobierno las que, irremediablemente, han debido y deberán seguir sentándose frente a frente con los comuneros indígenas.

Curiosamente, la demanda por igualdad no ha estado presente en la larga lista de solicitudes al gobierno, pero sí se explícita a través de una sofisticada estrategia de apropiación simbólica que recurre a la noción de pueblo, a una manera específica de ocupar y entender el espacio, al desplante, al discurso de asamblea y a la presencia en la prensa y la televisión. Es una manera de cubrir la necesidad de información pública sin que nadie lo percibiera de esa manera. En alguna forma se ha creado un espacio público paralelo al oficial que exige el reconocimiento y busca la solidaridad frente a los problemas que afligen al pueblo mapuche.

La rebelión mapuche, tal como la hemos conocido hasta ahora, ha sido en primer lugar una guerra simbólica, una lucha por las estructuras de representación y significación del mundo. A medida que el esquema del gobierno es impugnado, otro se interpone orientando a quienes se levantan en contra del orden establecido. Por ello, la dinámica de la rebelión mapuche y su programa, no debe buscarse sólo en los papeles escritos, sino en los otros símbolos que produce la rebelión y que producen la rebelión. Algunos de estos otros símbolos podrían ser el uso de la lengua, que se hace cada vez más pública, llegando incluso a los medios de comunicación, a las asambleas y a los “Diálogos comunales mapuche”. La forma en que se cubre el territorio, que lleva a los dirigentes desde la costa hasta el Alto Biobío y desde marchas en Concepción hasta reuniones en Osorno. Si bien todo esto puede ser asumido como un folklorismo o como una anécdota frente a una estructura social mayor, no es menos cierto que la lengua, la cultura, el manejo de un territorio y el acuerdo con las comunidades son bases importantes que definen la identidad, la que hasta ahora ha estado diferenciada irreductiblemente de lo que la rodea y la domina. Lo que importa es cómo es leída e interpretada cada señal y cómo, en última instancia, es significada por el colectivo.

En conjunto, estos componentes del movimiento social, tal como han tendido a ser resignificados, han comenzado a recrear los ejes de una identidad cultural y de una actitud ante las cosas que hasta ahora está separada de lo que propone el Estado. Esto tiene todas las características de una rearticulación de identidad nacional indígena, mayoritariamente mapuche, cuya vitalidad o existencia efímera se medirá en los próximos años.

Una nación es una construcción política que crea un sentido de pertenencia a un conjunto social, de adhesión familiar básica entre personas a las cuales seguramente nunca se las podrá ver pero con las cuales se comparte un tipo de intimidad que no se tiene con otras personas. De ahí la importancia que pueden desempeñar, en la formación de las identidades nacionales, las construcciones discursivas y los liderazgos en su capacidad de articular demandas y acción política autónoma. La nación mapuche existe desde antiguo y cada vez que ha podido –y ha querido– se ha objetivado en estructuras materiales e institucionales.

Entender estos componentes es fundamental para la superación del conflicto mapuche. Se debe concluir que se trata de un pueblo que, autodefinido como nación, desentierra una hermandad extendida, un parentesco ampliado capaz de crear un efecto de atracción gravitatoria hacia ciertos sectores poblacionales que se sentirán atraídos, lo cual nuevamente nos recuerda que el componente urbano mapuche no es de bajo perfil en la discusión global de estos problemas.

Los pueblos indígenas vienen desde fuera del paradigma de la llamada modernidad de occidente. Son sociedades cuya memoria ha persistido en el marco de una historia de dominación y sumisión. Sin embargo, no sin dificultades, hoy siguen presentes, ya sea arraigados en sus territorios ancestrales o bien reubicados en un mundo globalizado (no debe olvidarse que un elevado porcentaje de población indígena hoy vive en ciudades), pero siempre desde sus luchas de resistencia y sus estrategias de apropiación de la naturaleza.

El indígena resignifica su historia y se ubica en un mundo complejizado por la globalización económica y la crisis de sustentabilidad actual. Cada vez más se sitúa dentro del discurso de la sustentabilidad, de la globalización, de la democracia; se posiciona frente a las estrategias de control de sus territorios y de los instrumentos normativos, entre las cuales cuentan a las convenciones y protocolos internacionales, las legislaciones nacionales, los mecanismos de desarrollo limpio y de implementación conjunta, de compensaciones de daños. Así reafirman sus derechos, reclamando autonomía, identidad y territorio. En este proceso, sus identidades se reconstituyen bajo una modalidad en la que no sólo se recupera su historia, su memoria y sus prácticas tradicionales, sino que les plantea la necesidad de reconfigurarse como sujeto frente a la globalización económica. No sólo es el reclamo por una deuda histórica generada como producto de la conquista.

Existen ejemplos específicos -como los conflictos indígenas en Bolivia o Chile, por ejemplo- en los cuales emerge el reclamo al derecho a ser diferentes, por la autonomía, por los peligros que podría implicar para ellos el proceso de integración que hasta ahora no se muestra equitativo. Es el derecho a proyectar su futuro, recuperando su saber para ubicarse desde sus propios sitios. De alguna manera, los pueblos indígenas deben construir su discurso desde un nuevo escenario de complejidad sistémica y de un pasado cuya fertilidad ya ha sido erosionada por el contacto

Ante estos puntos, la política pública no ha respondido con la misma velocidad con la que se han repositionado los pueblos indígenas. Desde esta perspectiva, se constituyen en un actor negado. En este proceso están pendientes cuestiones tales como su derecho a la tierra, al territorio y sus recursos, a sus sistemas de valores y creencias, a la misma diversidad étnica al interior de cada Estado la rápida evolución que ha tenido la normativa internacional a este respecto, el conocimiento tradicional de estos pueblos y, sobre todo, las lecciones que ellos pueden dar al “occidente” globalizado sobre experiencias exitosas de sustentabilidad social y ambiental.

Uno de los principales desafíos del proceso de democratización consiste en la posibilidad de recuperar la capacidad de incluir a los actores sociales excluidos. Una de las fórmulas propuestas -al menos desde el punto de vista declarativo- ha sido evitar la concentración de poder político y

la homogeneización cultural y de estilos de vida. Por otro lado, se ha tratado de estimular el respeto a la diversidad cultural, el pluralismo de valores y la mayor autonomía de los sujetos.

En un informe reciente, la CEPAL señala que el horizonte debe ser la materialización de políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingresos, de disponibilidad de patrimonios, de seguridad humana y de capital simbólico. El desafío es compatibilizar la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias, es decir, anteponer como prioridad el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles, porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores, sin coacción, Políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos decisorios a los distintos actores sociales y de repartir democráticamente esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a la diferencia⁵⁵.

Una política de igualdad debe asociarse al criterio de no-discriminación, que incluya en sí mismo una política de acción positiva frente a los grupos étnicos y a todos aquellos que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Todo lo anterior debe complementarse con políticas sociales focalizadas a los pueblos indígenas, que son a quienes les afecta más fuertemente la pobreza y las condiciones de desventaja para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad.

Sin embargo, en esta dinámica de generar políticas públicas para pueblos indígenas en el escenario de la integración, el Estado y la sociedad civil deben concurrir sincronizadamente. No es sólo cuestión de que el primero “induzca” el respeto a las diferencias, sino también que la sociedad potencie, desde su propio capital social, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía es varias cosas a la vez. Es reclamo, es reparto y es protagonismo. Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores y, por eso, es importante recuperar el espacio público en el que los pueblos indígenas concurren a plantear sus demandas y proyectos.

Bibliografía

Aukiñ Wallmapu Ngulam, 1997, *El pueblo mapuche: su territorio y sus derechos*. Impresos Kolping, Temuco.

Aylwin, José y Eduardo Castillo, 1990, *Legislación sobre Indígenas en Chile a través de la historia*, Comisión Chilena de Derechos Humanos, Documento de Trabajo núm.2

Barbin, Lucas, “La Sociedad Fragmentada” en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, p.101.

Böeringer, Edgardo, 1995, “Reforma y Modernización del Estado en América Latina” en *Reforma y Modernización del Estado*, ILPES, Santiago de Chile, pp.151-191.

Cárdena, Víctor Hugo, 1997, “Los pueblos indígenas, el desarrollo y la democracia en América Latina”. Conferencia dada ante Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.

Castillo, Eduardo y Jorge Sanderson, 1990, *Pueblos Indígenas: Normas Constitucionales y Derecho Internacional*. Comisión Chilena de Derechos Humanos, Documento de Trabajo núm. 3.

CEPAL, 2000, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. 28 Período de Sesiones, Naciones Unidas, México.

Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), 1993, *Memoria Anual*. Santiago

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI),

—1994, *Memoria Anual*. Santiago

—1996, *Balance del funcionamiento de la Ley Indígena entre 1993 y 1996*, Informe Reservado, capítulo 3, “Análisis de los Conflictos Potenciales”. Temuco.

—1999, *Memoria Anual*, Santiago

Consejo Mundial de Pueblos Indígenas,

—1994, *Pueblos Indígenas-Gobernabilidad Global*

—1997, *Informe Especial para el Proceso Río + 5*

Comité Interministerial Social (CIS), 1997, *Bases para un Plan Trienal de Desarrollo Indígena*, Santiago.

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno,

—1992, “Declaración de Madrid”, Segunda Cumbre, Creación del Fondo Indígena, Madrid.

—1994, “Declaración de Cartagena”, Referencia en «Recomendaciones», letra Ñ, Cuarta Cumbre, Cartagena de Indias.

Dipres, 1998, “Evaluación del FTA”. Programa de Evaluación de Programas Sociales, Ministerio de Hacienda, Santiago.

Durston, John, 1994, “Libre comercio, integración económica y pueblos indígenas sur-andinos” Documento LC/R.1480, CEPAL, Santiago.

FAO, 1993, *Compromiso Internacional sobre Recursos Genéticos*. Naciones Unidas, Ginebra.

Foerster, Rolf y Javier Lavanchy, 1999, “La Problemática Mapuche”, Departamento de Antropología, Universidad de Chile, Santiago.

García Linera, Álvaro, 2001, “Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia” en *Tiempos de Rebelión*, Grupo Comuna, Editorial Muela del Diablo, La Paz.

Habermas, J., 1998, *Teoría de la Acción Comunicativa*, t. II, Taurus, España.

Hopenhayn, Martín, 1999, “Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina” en *Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo (Eds.), CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 165-180.

Marimán, Pedro, 1997, “La diáspora mapuche: una reflexión política” en *Liven* núm.4, junio, Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche. LOM Editores. Santiago.

MIDEPLAN

—1997, *Balance de Seis Años de las Políticas Nacionales (1990-1996)*. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago.

—1997, “Gravedad de la situación de los pueblos indígenas y la urgente necesidad de tomar medidas”, Documento Reservado enviado a SEGPRES, 3 de febrero. Santiago.

—1998, “Principales metas para el año”, Punto II, B-1 y C-9.

—1998, “Evaluación del FDI de CONADI”, Departamento de Evaluación Social, División Social, Santiago. Estudio a cargo de Rodrigo Valenzuela.

—1999, *Informe Final del Grupo de Trabajo para Pueblos Indígenas*, Comité Interministerial Social (CIS). Santiago.

Ministerio de Bienes Nacionales

—1998, “Principales metas para el año”, Punto II, C-1, Santiago.

—1999, *Memoria Anual*. Santiago

MINEDUC

—1997, *Memoria Anual*, Ministerio de Educación. Santiago

—1999, *Memoria Anual*, Ministerio de Educación. Santiago

Movimiento Indígena Chile 2000, 1999 *Elementos para la Formulación de una Política Pública Indígena Nacional*. Santiago

Naciones Unidas

—1992, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Agenda 21, Cap. 26 (poblaciones indígenas). Río de Janeiro.

—1994, Convención de Naciones Unidas sobre Biodiversidad

Naguil, Víctor, 1997, “Desarrollo mapuche y derecho de autodeterminación” en *Liwen* núm. 4, junio, Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche, LOM Editores, Santiago.

Namuncura, Domingo,

—1999, “Discriminación Positiva Indígena” en *El Mercurio* Santiago, 9 de abril.

—2001, “Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000” en *Políticas Públicas y Pueblo Mapuche*, José Aylwin (compilador), Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Ediciones Escaparate, Temuco.

OMS/UPOV, 1994, *Informe del Comité para Regular en Comercio Mundial*, Marruecos.

Organización de Estados Americanos (OEA).

—1995, “Declaración Americana sobre Pueblos Indígenas”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (borrador), sesión 1278.

—1997, “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sesión 1333.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas, Ginebra.

Paz Patiño, Sarela, 1998, “Los territorios indígenas como reivindicación y práctica discursiva” en Revista *Nueva Sociedad* núm. 153, Pueblos Indígenas y Democracia, enero-febrero, pp.108-119.

Petras, James, 1969, *Política y Fuerzas Sociales en el Desarrollo Chileno*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

Programas de gobierno de la concertación

—1989, *Programa de Gobierno de la Concertación*, Cap. II, punto 5.

—1994, *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*.

Quintana, Germán, 1999 *El diálogo con el pueblo mapuche: puentes y no muros*, MIDEPLAN, Santiago.

Quiroz, Jorge, 2000, “El conflicto indígena en Chile: antecedentes, análisis y recomendaciones”, estudio preparado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago.

Secretaría General de Gobierno

—1990, *Introducción al Convenio 169*, Serie Documentos, Santiago.

—1990, *Borrador de Discusión de la Nueva Ley Indígena*, Serie Documentos, Santiago.

—1999, “Mensaje del Presidente Eduardo Frei, en Respuesta a las Demandas Emergentes de Comunidades Mapuche”, 5 de agosto, Santiago.

Toledo Llancaqueo, Víctor, 1997, “Todas las aguas; el subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígenas sobre los recursos naturales y contribución a una política de defensa», Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche núm 4, LOM Editores. Santiago.

UNESCO, 1972, “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”, Conferencia General, París.

Valenzuela, Rodrigo

—1998, “Situación de los pueblos indígenas en Chile: caracterización socioeconómica según la Encuesta CASEN de 1996”, Documento de Trabajo, Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN, Santiago.

—1999, “Caracterización y Análisis de la Política Social dirigida a los Pueblos Indígenas”. Informe preparado para el Grupo de Trabajo Interministerial del Comité de Ministros Social, Secretaría Ejecutiva, MIDEPLAN, Santiago.

—1999, “La cuestión indígena urbana en Chile”, Documento de Trabajo, Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN, Santiago.

—2000, “Pueblos Indígenas y MERCOSUR” en *Actas de las Primeras Jornadas de Políticas Sociales del MERCOSUR*, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires.

—2000, “La Ley 19 638 sobre libertad religiosa y de culto y los pueblos indígenas de Chile”. Documento entregado para publicación al DAP, Santiago.

—2000, “Estudio Diagnóstico de la población quechua de Ollagüe: lo rural y lo urbano”, I. Municipalidad de Ollagüe, CONADI/Calama y MIDEPLAN, Santiago.

—2001, “La rebelión indígena en Bolivia”, ponencia presentada en *Actas del Seminario La Cuestión Indígena en América Latina*, Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad San Francisco de Asís, La Paz, publicado en *La Razón*, 16 de marzo.

—2001, “Informe Nacional de Chile (Río+10) ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (2002)”, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Santiago.

Valenzuela, Rodrigo y José Aylwin, 1992, "Analysis of the 'Assesment of the significant social impact of the Pangué Proyect: Final Report'", Ecology and Environment Inc. and Agrotec Ltda., Washington, D.C.

Zúñiga, Gerardo, 1998, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en Revista *Nueva Sociedad* núm.153, Pueblos Indígenas y Democracia, enero-febrero, pp.120-129.

WWF, 1996, "Los Pueblos Indígenas y la Conservación. Declaración de Principios". Gland, Suiza.

NOTAS

¹ Sobre esto véase Rodrigo Valenzuela, "Pueblos Indígenas y MERCOSUR", en *Actas de las Primeras Jornadas de Políticas Sociales en el MERCOSUR*, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, 2000. Y, en contraposición, Edgardo Böeninger: "Reforma y Modernización del Estado en América Latina", en *Reforma y Modernización del Estado*, ILPES, Santiago de Chile, 1995, pp. 151 -191.

² Más adelante se establece una diferencia entre "rebelión" y "conflicto". Lo primero significaría la apreciación que tienen los propios pueblos en relación con la expresión de sus demandas insatisfechas, en el contexto que se autoidentifican como una nación capaz de autodeterminación. Lo segundo sería la definición que sobre lo mismo hacen el Estado y sus segmentos hegemónicos. Cf. Rodrigo Valenzuela, "La rebelión indígena en Bolivia" en *Actas del Seminario La Cuestión Indígena en América Latina*, Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad San Francisco de Asís, La Paz, Bolivia, 2000.

³ Rodrigo Valenzuela: "Situación de los Pueblos Indígenas en Chile: caracterización socioeconómica según la Encuesta CASEN 1996", Documento de Trabajo, Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1998.

⁴ Hasta el momento de la redacción del presente informe no se han publicado los resultados de la CASEN 2000, única posibilidad de hacer un análisis comparativo.

⁵ Los ingresos autónomos corresponden a los ingresos provenientes de la posesión de factores productivos, es decir, sueldos, salarios, jubilaciones, rentas, utilidades e intereses.

⁶ Esto recibió el nombre de "reparación de la deuda histórica" que el Estado tiene con los pueblos indígenas chilenos.

⁷ El Primer Consejo de la CEPI quedó integrado por once representantes indígenas (dos aymará, un atacameño, un rapanui y siete mapuches) y diez representantes del Gobierno (uno del Presidente de la República uno del Ministerio de Agricultura, uno del MINEDUC, uno del Ministerio de Bienes Nacionales, uno de la SEGGOB, cuatro de las Intendencias de la I, VIII, IX y X regiones, respectivamente, y un representante de la Gobernación de la Isla de Pascua.

⁸ MIDEPLAN: "Gravedad de la situación de los pueblos indígenas y la urgente necesidad de tomar medidas", Documento Reservado, enviado a SEGPRES, febrero de 1997, Santiago.

⁹ Rodrigo Valenzuela "Situación de los Pueblos Indígenas en Chile", *op.cit.*

¹⁰ MIDEPLAN, "Informe Final del Grupo de Trabajo para Pueblos Indígenas". Comité Interministerial Social, Santiago, 1999.

¹¹ El Consejo de Todas las Tierras irrumpe con una fuerte estrategia comunicacional. Sus dirigentes obtienen apoyo solidario a la causa indígena debido a su conocimiento del derecho indígena en el país y en el extranjero, incluido el derecho consuetudinario. Potencian el respeto a sus autoridades tradicionales y entregan el liderazgo a representantes jóvenes, quienes han puesto el tema indígena en la agenda pública, La Coordinadora Arauco Malleco, no tiene una historia de mayor construcción ideológica ni una orgánica de inserción de base. Sus líderes descalifican a las organizaciones territoriales y funcionales de base. Sus acciones tienen dos productos: el primero, materializar la recuperación de tierras y, el segundo, develar la situación de extrema pobreza de algunos sectores rurales. En la Región Metropolitana aglutinan a un grupo de mapuches con diversa formación intelectual, sin embargo no ha logrado transformarse en una alternativa de conducción del movimiento. La Organización Identidad Lafquenche, cuya base se encuentra en Tirúa, goza de importante legitimidad local. Conducida por el alcalde de Tirúa, presenta una construcción política propia. De baja cobertura, su apuesta es conseguir grados crecientes de autonomía territorial. El Congreso Nacional Mapuche, homologable hoy al Movimiento Mapuche 2000, aglutina a organizaciones diversas (comunidades y asociaciones indígenas, comités de pequeños agricultores mapuches y cooperativas) que fueron parte del movimiento de 1989, entre las cuales se puede destacar a Choin Foliiche, Lautaro Ni Aaylla Rewe, Ad Mapu y Newen Mapu. Representan los sectores dispuestos a materializar el diálogo y la negociación con representantes del Estado. Sus demandas no difieren de las planteadas por las otras organizaciones, salvo por la estrategia de negociación.

¹² SEGGOB, "Mensaje del presidente Eduardo Frei en respuesta a las demandas emergentes de comunidades mapuches", Santiago, 5 de agosto de 1999.

¹³ Rolf Foerster y Javier Lavanchy: "La Problemática Mapuche". Departamento de Antropología, Universidad de Chile, Santiago, 1999.

¹⁴ Germán Quintana: "El diálogo con el pueblo mapuche: puentes y no muros". MIDEPLAN, Santiago, 1999.

¹⁵ Domingo Namuncura: "Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000", en *Políticas Públicas y Pueblo Mapuche*, José Aylwin (compilador), Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Ediciones Escaparate, Temuco, 2001.

¹⁶ El Reporte sobre Derechos Humanos es elaborado por el Departamento de Estado del gobierno estadounidense desde 1977 y se entrega todos los años al Congreso de ese país con el objetivo primordial de orientar al Poder Legislativo a la hora de suscribir o anular acuerdos internacionales relativos a la ayuda social o al comercio. El documento recopila antecedentes a través de sus embajadas, utilizando una variedad de fuentes en el sector político, funcionarios de gobierno, periodistas, monitores de derechos humanos, académicos y sindicalistas.

¹⁷ MIDEPLAN, "Informe Final del Grupo de Trabajo para Pueblos Indígenas", Comité Interministerial Social, Santiago, 2000.

¹⁸ Cuando se constituyeron las comisiones a partir de las que se desarrollaría el Grupo de Trabajo creado por el Presidente de la República no se consideró la "cuestión urbana". Por esa razón se generó una "toma" pacífica de algunas dependencias de MIDEPLAN por parte de las organizaciones mapuches de la V y VI regiones y la Región Metropolitana, logrando que el gobierno enmendara la omisión cometida, constituyendo la Comisión Indígena Urbana.

¹⁹ MIDEPLAN, "Informe final Grupo de Trabajo ...", *op. cit.*, p.175

²⁰ La única salvedad es la de no asistir en juicios entre indígenas. En estos casos el Estado, a través de CONADI ofrece sus servicios profesionales en calidad de árbitro.

²¹ Véase Rodrigo Valenzuela, "La cuestión indígena urbana en Chile", Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN, Santiago, 1998.

²² Comité de Ministros Social (CIS): "Bases para un Plan Trienal de Desarrollo Indígena", Santiago, julio de 1997. La elaboración del documento, fue coordinada por la Secretaría Ejecutiva del CIS, bajo la coordinación de la Subsecretaria de MIDEPLAN. La primera versión estuvo terminada en abril de 1997, y fue enviada al Director Nacional de CONADI para sus comentarios. La propuesta fue discutida en Sesión del Consejo Nacional de CONADI. El documento final fue afinado en MIDEPLAN, momento en el cual se integran las observaciones de CONADI y enviado, finalmente, al CIS para su aprobación.

²³ Gerardo Zúñiga: «Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina» en *Revista Nueva Sociedad* num. 153, Pueblos Indígenas y Democracia, enero-febrero de 1998, pp.120-129.

²⁴ Sarela Paz Patiño: «Los territorios indígenas como reivindicación y práctica discursiva» en *op. cit.* pp.120-129.

²⁵ Véase John Durston, "Libre comercio, integración económica y los pueblos indígenas sur andinos". Documento LC/R. 1480, CEPAL, Santiago, 1994.

²⁶ MIDEPLAN, "Evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI". Estudio a cargo de Rodrigo Valenzuela, Departamento de Evaluación Social, División Social, Santiago, 1998.

²⁷ Informe DIPRES del FTA.

²⁸ Jorge Quiroz, "El conflicto indígena en Chile: antecedentes, análisis y recomendaciones", Estudio preparado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, junio de 2000.

²⁹ *Ibid.*, 20.

³⁰ *Ibid.*

³¹ En 1885 a la Comunidad Juan Currin se le entregaron 147 hectáreas mediante Título de Merced, para un total de 52 familias. Más tarde la comunidad fue dividida, asignándose títulos individuales de dominio. Actualmente en el lugar viven las últimas familias en poco menos de 2 hectáreas en condición de precariedad, ya que el dominio del terreno pertenece a un particular. Cf. Aukin Wallmapu Ngulam, *El Pueblo Mapuche: su territorio y sus derechos*, Impresos Kolping, Temuco, 1997.

³² *El Mercurio*, Editorial, marzo 2 de 1999.

³³ *La Segunda*, 21 de febrero de 2000.

³⁴ Víctor Hugo Cárdenas, "Los pueblos indígenas, el desarrollo y la democracia en América Latina", conferencia dictada en su condición de Vicepresidente de Bolivia en una reunión del BID, Washington, D.C., febrero de 1997.

³⁵ Víctor Naguil Gómez, "Desarrollo Mapuche y Derecho de Autodeterminación" en *Liwen* núm. 4, Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen, Temuco, p.12.

- ³⁶ Pedro Marimán, "La diáspora mapuche: una reflexión política" en *op.cit.* pp. 216-223.
- ³⁷ Sobre estos conceptos véase a James Petras, *Política y Fuerzas Sociales en el Desarrollo Chileno*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- ³⁸ Domingo Namuncura: *op.cit.*, p. 67-68.
- ³⁹ Cf. Martin Hopenhayn: "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina", en *Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo (Eds.), CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999, pp.165-180.
- ⁴⁰ Sobre el concepto de "rebelión social" véase Álvaro García Linera, "Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia" en *Tiempos de Rebelión*, Grupo Comuna, Editorial Muela del Diablo, La Paz, Bolivia, 2001, y Rodrigo Valenzuela, "Rebelión Indígena en Bolivia", publicaciones del Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad San Francisco de Asís, La Paz, 2001.
- ⁴¹ Ley 4 169 (1927) sobre División de las Comunidades Indígenas que podía solicitar cualquier comunero. Ley 4 802 (1930) que suprimió la Comisión Radicadora de Indígenas creada en 1866 y 1883. Este cuerpo legal creó los Juzgados de Indios, cuyo objetivo era lograr la división de las comunidades. Ley 4 111 (1931) que autorizó la división de las comunidades indígenas en aquellos casos en que era solicitada por un tercio de los integrantes de una comunidad. En el artículo 54 se establece que una persona es indígena cuando pertenece a una familia cuyo jefe es miembro-copropietario de una comunidad de indígenas, que tiene una Merced de Tierras. Quedaban exceptuados los indígenas que habían cumplido con la ley de instrucción primaria obligatoria. Ley 14 511 (1960), decreta que el Presidente de la República tiene facultades para expropiar terrenos de propiedad indígena, crea los Juzgados de Letra Indios, que modifica las funciones de los Juzgados de Indios formados en 1930. Ley 16640 (1967) o Ley de Reforma Agraria, en la que se incorpora a los mapuches a los beneficios de la Reforma Agraria. Ley 17 729 (1972), decreta la "comunidad indígena indivisa", momento a partir del cual se permite la división de una comunidad indígena sólo a condición que sea solicitada por el total de los miembros de dicha comunidad. Ley 2 568 (1978), establece que la división de una comunidad indígena puede ser solicitada por cualquiera de sus miembros y dispone que "a partir de la división dejan de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños". Ley 19 253 (1993), establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile; el cuerpo legal crea la Corporación de Desarrollo Indígena.
- ⁴² CONADI, "Balance del funcionamiento de la Ley Indígena entre 1993 y 1996, Informe Reservado, capítulo 3, Análisis de los Conflictos Potenciales". Temuco, octubre de 1996.
- ⁴³ Lucas Barbin "La Sociedad Fragmentada" en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, p.101.
- ⁴⁴ Letra b, artículo 12, Ley 19 253.
- ⁴⁵ Artículos 60, 62, 66 y 72 de a Ley Indígena a que hace referencia el artículo 75.
- ⁴⁶ Artículos 9 y 36 de la ley, respectivamente.
- ⁴⁷ Artículo 12 de la ley, penúltimo inciso; artículo 12, último inciso.
- ⁴⁸ MIDEPLAN, «Gravedad de la situación indígena», documento reservado, *op.cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Domingo Namuncura, *op.cit.*: 71.

⁵¹ *op.cit.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Habermas, *Teoría de la Acción Comunicativa*, Taurus, España.

⁵⁴ Una prueba de ello, es la contratación de “grupos de seguridad” privados para efectos de cautelar la integridad de los bosques y de sus faenas. Estos componentes han alertado a las organizaciones mapuches y a entidades de defensa de los derechos humanos, en relación a la aparición de lo que se ha calificado como grupos paramilitares, entre los cuales ya se han hecho conocidos la empresa de seguridad OSEPAR (fundada por un ex-oficial de ejército con vínculos probados en la CNI), el Frente por la Defensa de las Tierras, la empresa de seguridad ASS de Los Ángeles que presta servicios a Forestal Mininco. Finalmente, se ha discutido respecto de la eventual existencia del llamado “Comando Hernán Trizano”.

⁵⁵ Véase CEPAL, “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, 28 Periodo de Sesiones, Naciones Unidas, México, abril de 2000.

Tierra y territorio mapuches: un análisis desde una perspectiva histórico-jurídica *

Introducción

En el presente artículo se intenta dar cuenta de la relación de los mapuches con sus tierras y territorios a través de la historia, desde tiempos precolombinos hasta nuestros días. En la parte inicial se describen las características y fundamentos de esta relación en forma previa al contacto, así como las alteraciones introducidas durante los períodos colonial y republicano. Posteriormente se analizan las políticas impulsadas y las leyes dictadas por el Estado chileno en esta materia, incluyendo, entre otras, la de radicación de los mapuches en reducciones, la de división de tierras comunales y las de reforma agraria y contra reforma agraria, así como sus implicancias para los mapuches.

Se explica la génesis de la ley indígena vigente (Ley N° 19 253 de 1993), se analizan sus contenidos principales, en particular aquellos que tienen relación con las tierras y recursos naturales indígenas, así como las políticas impulsadas en estas materias en el territorio mapuche por el Estado a través de CONADI, desde entonces hasta la fecha. Se reconocen los avances de dichas políticas, y se identifican sus problemas y contradicciones.

Posteriormente se profundiza en el análisis de la demanda mapuche actual, así como en los factores que han incidido en su evolución reciente -de tierra a territorio y de participación a autonomía-, identificando, entre otros, las frustraciones provocadas por las limitaciones del marco jurídico vigente y de la política pública de tierras indígenas, así como los avances existentes en el derecho internacional y comparado en estos ámbitos.

Finalmente se reflexiona sobre el contexto actual de la relación Pueblo Mapuche-Estado en Chile, así como sobre los desafíos que las demandas territoriales hoy emergentes en el movimiento mapuche -con sus componentes materiales (tierra y recursos naturales) e inmateriales (autonomía, derechos políticos y culturales) plantean para los propios mapuches y para el Estado.

1. Antecedentes históricos

No se puede tener una comprensión adecuada de la situación y los problemas actuales de los mapuches en relación con las tierras y territorios que ocupan o reclaman sin hacer referencia al

* Documento de Trabajo de la Comisión, código CVHNT/SE/2002/023, elaborado por José Aylwin O., con el fin de que sirva de insumo en los análisis y deliberaciones de los Grupos de Trabajo. El documento fue preparado dentro del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, en Temuco, y contó con el apoyo de la Fundación Ford.

pasado. Dicha situación y problemas son consecuencia de distintos procesos verificados a lo largo del tiempo, relacionados con las formas de ocupación, distribución y uso de sus tierras y territorios, y de los recursos naturales que hay en ellos. Los análisis históricos que se hacen sobre esta materia suelen comenzar –erróneamente, a nuestro entender- con la llegada de los españoles a su territorio ancestral. Aun cuando la presencia de los españoles y de colonos europeos y chilenos que más tarde se asentaron aquí alteró -muchas veces de modo significativo- la relación de los mapuches con sus tierras, territorios y recursos naturales, es central referirse a las características y fundamentos de dicha relación en forma previa al contacto, por cuanto muchas de sus demandas actuales en la materia están enraizadas en ellos. Ello, además, por razones éticas que obligan a los investigadores a incorporar la visión, historia e instituciones propias de los pueblos indígenas para la comprensión de los fenómenos tanto pasados como presentes que les atañen ¹.

1.1. Período precolombino

Antes de la llegada de españoles los mapuches ocupaban un extenso territorio emplazado entre lo que hoy es el Chile central por el norte, hasta la isla grande de Chiloé por el sur ². Como consecuencia de la expansión de los incas hacia la parte norte de su territorio, poco antes de la llegada de los españoles, los indígenas (mapuche picunche) debían pagar un tributo a los gobernadores incaicos que allí se establecieron. Producto de la presencia e influencia ejercida por los incas, adoptaron la agricultura y utilizaron la irrigación para el desarrollo de esta actividad (Bengoa, 1985). Es probable que en esta parte los indígenas hayan adoptado los patrones incaicos de división de las tierras, incluyendo destinar una parte de ella para la comunidad o *ayllu*, otra parte para el Estado o la burocracia y otra para mantener el culto del sol (Villalobos, 1983).

En la parte sur de su territorio los mapuches vivían fundamentalmente de la caza, la pesca y la recolección. A pesar de practicar la horticultura en pequeña escala (plantaban papas y porotos pallares, y luego del avance incaico, maíz y quínoa), los mapuches desarrollaron técnicas que les permitían vivir de los abundantes recursos que les proporcionaban los bosques, el mar, los lagos y los ríos (Bengoa, 1985). Por lo mismo, su relación con la tierra no era de propiedad, sino más bien de un usufructo comunitario de los recursos. El ejercicio de este usufructo comunitario de la tierra y sus recursos estaba determinado por la pertenencia al *lof*, una institución de tipo patrilineal cuyo liderazgo correspondía al *lonko*, así como por su pertenencia a una *ruka*, vivienda en que habitaban las familias extensas mapuche. Los derechos y obligaciones de los miembros del *lof*, incluyendo sus derechos sobre la tierra y los recursos, estaban regulados por el *Ad mapu*. De acuerdo a este *Ad mapu*, o derecho mapuche, cada familia (extensa) tenía derecho al desarrollo de sus actividades de recolección o agricultura en un determinado territorio de tipo familiar que pasaba de generación en generación y era ejercido en forma comunitaria. Dicho territorio no solo comprendía el derecho a la caza y recolección y a la práctica de la agricultura en pequeña escala, sino también implicaba derechos de jurisdicción del *lonko* sobre quienes habitaban en él. El *Ad mapu* también establecía principios de tratamiento de la tierra y los recursos, los que no debían ser destruidos y debían ser preservados para las futuras generaciones. La alianza territorial de varios *lof* daba lugar a un *rewe*, y la de varios *rewe* a un *affla rewe* (nueve *rewe*). Cada uno de estos *rewe* era autónomo política y territorialmente. La territorialidad general mapuche era identificada con el concepto *mefiwixan mapu* (los cuatro puntos cardinales), concepto que indicaba la propiedad territorial jurisdiccional global de este pueblo (Nanculef, 1898; 1990).

1.2. Período colonial

Los efectos de la conquista en los pueblos indígenas que habitaban el territorio actual de Chile fueron diversos, dependiendo de las distintas actitudes asumidas por ellos frente a los españoles.

No obstante su resistencia inicial, los pueblos del norte y centro de Chile -incluyendo los aymara, atacameños y mapuche-picunche, entre otros- que habían estado sometidos al dominio incaico, terminaron por aceptar la presencia española, así como la vigencia de sus instituciones en sus territorios. Al igual que a la mayor parte de los pueblos indígenas del continente americano, a ellos les sería aplicada la encomienda, que en el caso de Chile incluyó el servicio personal en las tierras del encomendero o en minas, y la relocalización desde sus tierras originarias a los llamados pueblos de indios ³.

En la parte sur de la colonia, en cambio, los mapuches resistirían la ocupación española. A pesar de la penetración inicial de los hispanos, del establecimiento de fuertes en su territorio y de la distribución de su población en encomiendas, para fines del siglo XVI los mapuches habían logrado expulsarlos y afianzar su autonomía política y territorial sobre el espacio de la Araucanía. Tal autonomía sería reconocida a través de “parlamentos” celebrados periódicamente con las autoridades españolas hasta fines de la colonia. Entre estos parlamentos destacan los de Quilin, de 1641 y 1647, y el de Negrete de 1726 ⁴. Como lo han afirmado algunos académicos, y más recientemente los propios mapuches, los parlamentos que tuvieron lugar durante el periodo colonial constituyen un reconocimiento del estatus independiente del pueblo mapuche y de su territorio (Araucanía) ⁵. A pesar de las muchas obligaciones que los mapuches asumieran con los españoles en la mayoría de estos documentos, los parlamentos coincidían en reconocer la existencia de una frontera, el río Bío Bío, que dividía los territorios y las jurisdicciones de ambos pueblos. El parlamento de Negrete de 1726 fue claro al establecer que ninguno de los pueblos podía cruzar esta frontera sin la autorización del otro, estableciendo sanciones para castigar a aquellos que quebrantaran esta disposición. El estatus legal de los parlamentos, como ha argumentado Alamiro de Ávila, uno de los pocos juristas chilenos que ha reflexionado sobre esta materia, era el de un tratado internacional entre naciones soberanas (Ávila, 1973). En años recientes este argumento ha sido apoyado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tratados, Miguel Alfonso Martínez (Martínez, 1999) ⁶, así como por la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Walimapu Ngulam, 1998) ⁷.

La relación con los hispanos, sin embargo, provocaría fuertes alteraciones en la sociedad mapuche y en su forma de utilización de la tierra. Además de causar en los primeros cincuenta años de contacto la muerte de dos tercios de la población indígena de la Araucanía, el contacto incidió en el cambio de sus patrones de subsistencia, convirtiendo a los mapuches en ganaderos y comerciantes. Las riquezas generadas por estas actividades, aun cuando no derivaron en la conformación de propiedad privada de la tierra entre los mapuches, posibilitó el establecimiento de ciertos dominios de los *lonkos* o caciques sobre sus territorios, sustituyéndose así en parte la tradición de uso comunal de la tierra dominante en el pasado (Bengoa, 1985; Pinto, 2000).

1.3. *Período republicano*

El tratamiento que el Chile republicano diera a los indígenas se inicia con la declaración de su igualdad jurídica con el resto de la población, mediante el Decreto dictado por Bernardo O'Higgins en 1819 (4 de marzo). En este Decreto se cuestionaba la política “inhumana” aplicada por los hispanos a los indígenas, disponiendo que en adelante debían ser llamados “ciudadanos chilenos, y libres como los demás habitantes del Estado concurriendo por sí mismos a la celebración de toda clase de contratos”. (Jara, 1956). Consistente con esta política, en 1823 (10 de junio) una ley dispone que se identifiquen los pueblos de indios existentes en cada provincia, que se midan y tansen las tierras del Estado, y que lo poseído por indígenas les sea reconocido en propiedad.

La igualdad contractual de los indígenas, sin embargo, resultaría perjudicial para los mapuches, cuyas tierras comenzaban a ser objeto de presión por parte de no indígenas. Es así como a mediados del siglo XIX se daba cuenta de la existencia de numerosos contratos (compraventa, arrendamiento, cesión, etc.) celebrados entre chilenos y mapuches, mediante los cuales los primeros adquirirían, a precios que no guardaban ninguna relación con su valor real o mediante fraude, vastos territorios hasta entonces en poder de los segundos. Como consecuencia de esta situación, en 1853 (14 de marzo) se dicta un decreto en virtud del cual se pone término a la libertad contractual de los indígenas, al disponerse que la venta de sus tierras debía verificarse con autorización de autoridades de gobierno. En la práctica, los contratos sobre tierras de los mapuches en el sur del país seguirían realizándose (Leiva, 1984).

El impacto mayor se produciría con la ocupación del territorio mapuche por el Estado chileno y la posterior radicación de los indígenas en reducciones. Dicho proceso se inicia con la dictación por el Congreso chileno de una ley (Ley de 4 de diciembre de 1866) que, indirectamente, declara fiscales las tierras de la Araucanía⁸, y ordena se deslinden los terrenos poseídos por indígenas, debiendo otorgárseles un título de merced sobre ellas. De acuerdo a esta ley, las tierras restantes serían vendidas por el Estado en pública subasta, en lotes de 500 ha, y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros (arts. 3 a 5).

La radicación de los indígenas a través del otorgamiento de títulos de merced sólo se iniciaría en 1883, una vez que el ejército chileno ocupó militarmente el territorio mapuche. Como consecuencia de este proceso, los mapuches serían confinados en cerca de 3 000 reducciones de carácter comunal, con un total aproximado de 500 mil ha, de un territorio original estimado en 10 millones de ha (González, 1986). (Véase Cuadro 1)

La radicación sedentarizó a los mapuche en tierras reducidas (6.18 ha por persona) forzándolos a cambiar su economía -de ganadera a agrícola- y su cultura, a través de la escuela y la evangelización. Los esfuerzos de los gobiernos de la época se orientaron a la colonización -primero con extranjeros y luego con nacionales- de los territorios arrebatados a los mapuches. Los remates en pública subasta permitieron la formación del latifundio en el área. A contar de 1920, una vez concluida la radicación, el Estado promovería la división de las tierras mapuches en hijuelas individuales, así como su enajenación a no indígenas que las hicieran producir. Leyes especiales fueron dictadas en 1927, 1930, 1931 y 1961 para estos efectos. Entre 1931 y 1971 se dividieron 832 reducciones o comunidades mapuches, de las casi 3000 existentes, dando origen al parcelamiento de las tierras mapuches en hijuelas de propiedad individual. No obstante que varias de estas leyes declararon la inalienabilidad de las tierras divididas, se estima en al menos 100 mil ha, un quinto del total, las tierras mapuches enajenadas a no indígenas durante este período (González, 1986; Ormeño y Osses, 1972).

La política de división de tierras indígenas tuvo su auge en el período del gobierno militar (1973-1990), época en que se dictó una legislación (Decretos-Leyes [D.L.] 2 568 y 2 750, de 1979) que resultaría en la división en hijuelas individuales de la casi totalidad de las comunidades reduccionales restantes a la época. La intención de esta legislación era acabar con el status especial de los indígenas y de sus tierras, integrándolos al régimen común del derecho nacional⁹. Desde su aprobación en 1979 hasta el fin del régimen militar en 1990, alrededor de 2000 comunidades mapuche serían divididas, dando origen a alrededor de 72 mil hijuelas individuales con un total de 463 mil ha. En promedio, cada hijuela entregada a los mapuche a consecuencia de la división de sus tierras tendría 6.4 ha (DASIN-INDAP, 1990, en Aylwin y Castillo, 1990). Más aún, a pesar que estas leyes prohibieron la enajenación de las hijuelas resultantes de la división, en la práctica se

dejó abierto su traspaso a no indígenas a través de diversos contratos, tales como arriendos por 99 años, cesión de derechos, etc., los que proliferaron en el período.

El minifundio al que dio origen la división de las tierras comunales incidió en el empobrecimiento de la población mapuche rural, lo que aceleró su migración a los centros urbanos. Este último fenómeno, verificado desde comienzos del siglo XX, quedaría claramente demostrado en el Censo de 1992, que determinó que alrededor de 80% de la población mapuche era urbana, mientras que sólo 20% (192 763 personas) era rural (Instituto Nacional de Estadísticas, 1992) ¹⁰.

No muy diferente sería la suerte de otros pueblos indígenas en esta materia. Sus territorios serían incorporados al estado chileno a través de distintos mecanismos -anexión militar y colonización, entre otros- durante la segunda mitad del siglo XIX ¹¹.

1.4. Reforma agraria.

En el contexto de los cambios políticos y sociales impulsados en Chile en la década de los sesenta e inicios de la de los setenta, un programa de reforma agraria fue desarrollado bajo las administraciones de Eduardo Frei M. (1964-1970) y Salvador Allende (1970- 1973) ¹². Aunque orientada hacia el mundo campesino en general, la reforma tendría importantes implicancias para los mapuches en el sur del país. Su base legal se encuentra en la Ley N° 16 640 de 1966, que posibilitaba la expropiación de tierras que se encontraban mal explotadas, abandonadas, o que poseyeran más de 80 ha de riego básico (correspondientes a la mejor tierra del país o a su equivalencia), así como por razones sociales. En el caso de los mapuches, dicha ley fue complementada por la Ley N° 17 729 de 1972, aprobada durante el gobierno de Allende. Esta ley, que por primera vez se refiere al conjunto de pueblos indígenas del país, intenta frenar el proceso divisorio de las tierras mapuches al disponer que las comunidades sólo podrían dividirse por mayoría absoluta de comuneros o por razones técnicas; establece la posibilidad de restituir tierras a los indígenas; utilizando para ello el mecanismo de la expropiación contemplado en la reforma agraria; y crea el Instituto de Desarrollo Indígena a fin de promover el desarrollo económico, social, cultural integral de los indígenas.

Entre 1965 y 1972 se expropiaron en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, en el territorio mapuche, un total de 584 predios con un 710 816 ha (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche *et al.*, eds., 2000). Aunque no todos estos predios fueron expropiados a favor de comunidades mapuches, sino que también de inquilinos y trabajadores forestales no indígenas, la presión ejercida por el movimiento indígena -así como por sectores políticos que los apoyaban- a través de la ocupación de predios colindantes a comunidades mapuches, resultó en la expropiación, y posterior traspaso material a indígenas de gran cantidad de predios sobre los cuales estas tenían reivindicaciones históricas ¹³. En contraste con las 1 443 ha que a través de las leyes indígenas serían reconocidas a los mapuches a lo largo de la década de los sesenta, durante 1971 y 1972 habrían sido traspasados a mapuches, a través de la reforma agraria, un total de 70 000 ha (Allende, 1973, en Berdichewsky, 1975).

Las tierras expropiadas fueron asignadas a mapuches, siendo luego incorporadas como unidades de producción del sector reformado. Tales unidades incluían asentamientos de reforma agraria y cooperativas campesinas constituidas de acuerdo a la ley de 1966, así como Centros de Reforma Agraria promovidos por la administración de Allende. El Estado, a través de Corporación de Reforma Agraria (CORA), apoyó la tecnificación y el desarrollo productivo de las tierras restituidas, a través de programas de cultivos tradicionales, ganadería y leche, así como forestación con pino radiata de tierras erosionadas y de aptitud forestal, constituyendo estas últimas un porcentaje importante de las tierras expropiadas (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche *et al.*, eds., 2000).

Los esfuerzos realizados durante la administración de Allende por posibilitar la recuperación de tierras de los mapuches vía reforma agraria, respondiendo así a sus reclamos históricos, han sido destacados por distintos analistas (Berdichewsky, Molina, entre otros). La cantidad de tierra que les fuera entregada en un lapso tan breve de tiempo fue significativa. El apoyo otorgado al desarrollo de las comunidades en las tierras recuperadas también fue importante. Sin embargo, al analizar este periodo con la perspectiva que da el tiempo, queda claro que las acciones impulsadas por las autoridades de la época en este corto periodo intentaron incorporar a los mapuches a un proyecto político -en este caso socialista- basado en un análisis de clase y no en uno de tipo étnico-cultural. Tal como algunos analistas que apoyaron el proceso de la reforma agraria han reconocido, los mapuches mostraron su rechazo a las formas colectivas o cooperativas de tenencia de la tierra que fueron promovidas por el gobierno a través de dicho proceso. La voluntad de los mapuches no siempre fue respetada cuando se tomaba decisiones sobre estas importantes materias (Berglund, 1977). Consecuentemente, las políticas que el gobierno de Allende aplicó a los mapuches -de un carácter marcadamente campesinista y no indigenista- siguieron subordinadas a proyectos que no eran definidos por ellos, tal como había ocurrido a lo largo de la historia republicana.

Otro problema de la reforma agraria impulsada bajo el gobierno de Allende estuvo relacionado con la demora en la titulación a campesinos e indígenas de las tierras expropiadas. Dado que a la fecha del golpe de Estado que llevo a la instauración del régimen militar encabezado por Pinochet (1973-1990), gran parte de las tierras expropiadas en ese período no habían sido tituladas a nombre de los beneficiarios de la reforma agraria, ellas serían privatizadas mediante un proceso de regularización de la propiedad, también conocido como “contra reforma agraria”. Este proceso consistió en la parcelación de tierras que eran entregadas a campesinos, la devolución parcial o total de los predios expropiados a sus antiguos propietarios, la revocación de la expropiación, o el remate de tierras de aptitud forestal. En el caso de estos últimos predios, la Corporación de Reforma Agraria mantuvo en su poder 415 053 ha en las provincias de Arauco Malleco y Cautín. Dichas tierras serían más tarde traspasadas a la Corporación Nacional Forestal, CONAF, la que habría rematado gran parte de ellas a empresas forestales a precios ínfimos (Molina, 2000). Esta situación explica, en parte importante, como veremos más adelante, los conflictos que actualmente tienen las comunidades mapuche con las empresas forestales presentes en su territorio ancestral.

2. LEY N° 19 253 de 1993

2.1. Génesis y contenidos

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en forma coincidente con el ocaso del régimen militar, los mapuches –junto a otros pueblos indígenas de Chile- levantaron un conjunto de demandas a objeto de proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, y de establecer una nueva relación con el Estado. Entre los ejes centrales de esta demanda destaca el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, hasta entonces negada en el país, la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del Estado, la protección legal de sus tierras y aguas, el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras particulares adquiridas por el Estado a objeto de poner fin al proceso histórico de jibarización de sus comunidades y permitir la ampliación de sus tierras, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades (CEPI, 1991).

Luego del término del régimen militar de Pinochet, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) ¹⁴, creada en 1990, elaboró un anteproyecto de reforma legal y constitucional sobre la materia. En base a las propuestas de CEPI, el ejecutivo envió tres iniciativas al Congreso Nacional

en 1991 para su estudio: un proyecto de ley, otro de reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas, y un proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Parte importante de las demandas indígenas reseñadas estaban contenidas en dichas propuestas legislativas ¹⁵. Como es sabido, tales iniciativas no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. El proyecto de ley indígena fue aprobado en el parlamento en 1993 (Ley N° 19 253 de octubre de 1993 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas) con importantes modificaciones que debilitaron sus contenidos.

Los proyectos destinados a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, así como a la ratificación de Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) relativo a los derechos de estos pueblos, tampoco encontraron acogida en el parlamento, y siguen sin ser aprobados hasta la fecha. La aprobación del proyecto de reforma constitucional, aunque de carácter simbólico ¹⁶, habría permitido reafirmar el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad chilena por largo tiempo negado. La ratificación del Convenio 169, habría permitido el fortalecimiento de los derechos participatorios y territoriales de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de expansión de la inversión hacia las áreas indígenas verificado en Chile en la última década.

Entre los elementos centrales de la ley indígena aprobada en 1993 cabe destacar el reconocimiento de los indígenas, de sus distintas etnias ¹⁷ y comunidades, así como del deber de la sociedad y del Estado de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas y sus culturas, y proteger sus tierras, adoptando medidas para tal efecto (art. 1); el reconocimiento de sus tierras ancestrales, su protección jurídica y el establecimiento de un fondo especial -el fondo de tierras y aguas- para proveer su ampliación (arts. 12 a 22); la creación de un fondo de desarrollo indígena destinado a financiar programas orientados al desarrollo de los indígenas y de sus comunidades (arts. 23 a 25); el establecimiento de las “áreas de desarrollo indígena”, como espacios territoriales para la localización de la acción pública a favor del “desarrollo armónico” de los indígenas y de sus comunidades (arts. 26-27); el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas y la promoción de programas de educación intercultural bilingüe en áreas indígenas (arts. 28-33); la promoción de la participación indígena a través del derecho reconocido a sus organizaciones a ser escuchados y considerados en su opinión al tratarse materias que les atañen (art. 34) y al contemplarse la participación de representantes electos por sus comunidades y asociaciones en el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)¹⁸, órgano encargado de la conducción de la política indígena del Estado (art. 38 a 42); el reconocimiento de la costumbre indígena hecha valer en juicio entre indígenas, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política, así como de un procedimiento especial en los juicios sobre tierras en que se encuentre involucrado un indígena, contemplándose la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos de tierras (arts. 54- 57).

En materia de tierras, la ley intenta poner término al proceso divisorio de las comunidades reduccionales mapuches, impulsado a partir de la década de 1920, con graves consecuencias -desposeimiento, migración, pobreza- para quienes las integraban. Pretende además posibilitar el reconocimiento de los derechos que los indígenas tienen sobre las tierras que históricamente han ocupado y poseen, así como a establecer su protección, impidiendo que éstas sean enajenadas y traspasadas a no indígenas, como había ocurrido en el pasado. Finalmente, abre posibilidades para la ampliación de las tierras de los indígenas, las que como antes señaláramos eran claramente insuficientes para garantizar la subsistencia cultural y material de las comunidades, abriéndose a modalidades de mercado (adquisición de predios vía subsidio o en casos de conflicto) y al traspaso de tierras fiscales para estos efectos. (Véase el Recuadro)

Síntesis de principales disposiciones de la Ley 19 253 de 1993 relativas a las tierras (y aguas) indígenas:

- Reconoce que para las denominadas etnias indígenas, la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura, y establece, entre uno de los deberes del Estado y la sociedad en general, proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (art.1);

- Identifica las tierras indígenas, incorporando en esta categoría las que provienen de toda clase de títulos emanados del Estado, aquellas que por ocupación histórica sean inscritas a futuro en el registro de tierras creado por la ley, las que sean declaradas a futuro como pertenecientes a comunidades indígenas, y las que los indígenas y sus comunidades reciban a futuro a título gratuito del Estado (art. 12);

- Otorga protección jurídica a dichas tierras indígenas, que pueden ser de propiedad individual o colectiva, al disponer que estarán exentas del pago de contribuciones. La ley establece además que, "por exigirlo el interés nacional" las tierras indígenas no podrán ser enajenadas, embargadas ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia (art.13). Tampoco podrán ser arrendadas en el caso de las tierras de comunidades, y sólo por un plazo no superior a cinco años en el caso de las tierras de propiedad individual. Además, sólo podrán permutarse por tierras de no indígenas de similar valor, con la autorización de la CONADI, las que se considerarán tierras indígenas. La CONADI abrirá y mantendrá un registro de tierras indígenas, en el que se inscribirán las tierras de que trata el artículo 12 (art.15). En cuanto a la división de las tierras comunitarias provenientes de merced, la ley establece que se requerirá de solicitud formal al juez, de la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios en ella (art. 16), y que las tierras resultantes de la división de comunidades, serán indivisibles, aun en el caso de sucesión por causa de muerte (art. 17);

- Establece como mecanismo para proveer la ampliación de las tierras indígenas el Fondo de Tierras y Aguas. En lo sustancial, establece dicho Fondo, que será administrado por la CONADI, con el objeto de a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas, cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; b) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas, y c) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (art. 20). Los recursos de este Fondo estarán compuestos por aquellos que anualmente disponga la ley de presupuesto con este objeto, además de aquellos provenientes de la cooperación internacional, aportes de particulares, organismos públicos y privados, devoluciones contempladas en el artículo 22 de esta ley, las rentas que devenguen los bienes del Estado, así como por las tierras, predios o propiedades que reciba del Estado (art. 21). Las tierras, no indígenas y aguas adquiridas con este fondo, no podrán ser enajenadas por 25 años desde su inscripción (art. 23);

- Dispone, finalmente, que a CONADI corresponderá velar por la protección de las tierras indígenas a través de los mecanismos que establece la ley y posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas a través del Fondo respectivo, así como asumir, cuando se le solicite, la defensa de indígenas y sus comunidades en conflictos de tierras y aguas, y ejercer funciones de conciliación y arbitraje (art. 39).

A diferencia de la legislación dictada en el pasado en Chile en relación a indígenas, ésta es una ley aplicable a los distintos pueblos (o etnias en este caso) indígenas del país, intentando dar protección y reconocimiento de tierras (y aguas) indígenas a pueblos cuyas tierras no habían sido objeto de reconocimiento o regulación jurídica. Sobre el particular se debe señalar que la ley cuenta

con un conjunto de disposiciones relativas a cada pueblo o comunidad indígena y su realidad específica de tierras y aguas u otros recursos.

No obstante los avances que esta legislación introduce, resulta insuficiente en relación a las demandas que en materia de tierras y recursos naturales fueron planteadas por el movimiento mapuche al momento de la discusión de la ley. También resulta insuficiente en relación a las normas que sobre la materia están incluidas en el Convenio 169 de la OIT. El concepto de territorialidad indígena, que en el anteproyecto de ley se intentó tímidamente incorporar a través de la figura de las áreas de desarrollo indígena, no fue incluido en la ley aprobada debido a los temores de fragmentación del Estado que, al igual que en otros países, provoca en los sectores más conservadores. Así la ley indígena aprobada por el Congreso modificó en sus artículos 26 y 27 la redacción del artículo 24 del anteproyecto de ley en que se establecía que las áreas de desarrollo indígenas eran “áreas inseparables con su existencia y desarrollo” y otorgaba a CONADI la facultad de señalar criterios de planes, programas y proyectos a realizarse en ellas, así como expresar su opinión desfavorable a tales proyectos. El derecho de los indígenas a no ser trasladados de sus tierras, y a ser consultados antes de que dicho traslado excepcionalmente se verificara, tampoco fue respetado al eliminarse en el Congreso, aunque el artículo 25 del anteproyecto lo establecía. Finalmente, los derechos de los indígenas sobre sus recursos naturales no fueron reconocidos, al eliminarse en el Congreso la disposición (art. 18 anteproyecto) que establecía que los titulares de tierras indígenas, en igualdad de condiciones con otros interesados, tendrían derechos preferentes para la constitución de derechos de agua, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes.

2.2. Reglamentos.

Para la puesta en marcha de la ley en materia de tierras indígenas se han aprobado dos ordenamientos: el reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas (Decreto Supremo N° 395 de 24 de noviembre de 1993), y el reglamento sobre funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas (Decreto Supremo N° 150 de 30 de marzo de 1994). De particular importancia es el primero de ellos, que a pesar de los planes existentes para su reforma, ha regulado la operatividad del fondo de tierras y aguas desde su entrada en vigencia hasta la fecha. En su artículo 2 y siguientes se regula la operación de los subsidios de tierras, subsidio que es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios, sin cargo de restitución, que deberá ser destinado a la adquisición de tierras. Podrán postular al subsidio las personas y comunidades indígenas, o una parte de éstas, cuando la superficie de tierras de que dispongan sea insuficiente. Entre los criterios que CONADI debe considerar para la selección de los beneficiarios se incluyen el ahorro previo, la situación socioeconómica de los postulantes y el grupo familiar. En el caso de las comunidades, se considerarán además la antigüedad y el número de asociados. Corresponde al Director Nacional resolver sobre el monto y los beneficiarios de cada subsidio (art.2). La CONADI pagará directamente el subsidio al vendedor, quien deberá acreditar la venta y las inscripciones respectivas (art.4). En el mismo reglamento se establecieron los criterios y procedimientos para la adquisición por CONADI de predios en conflicto. Entre estos criterios se señalan, el número de personas o comunidades involucradas, la gravedad de la situación social producida, y la antigüedad del problema (art. 5).

2.3. Política pública de tierras indígenas; avances y contradicciones.

Ha correspondido a CONADI, a través de su Departamento de Tierras y Aguas, impulsar las acciones destinadas a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 19 253 sobre protección y ampliación de tierras. En materia de protección de tierras, desde la apertura del Registro de Tierras

Indígenas en 1995, hasta fines de 2000, se habían inscrito en dicho Registro un total de 54 389 hijuelas con un total de 294 112 ha en el territorio mapuche (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2001)¹⁹. La inscripción en este Registro de una superficie aún inferior a la mitad del total que, de acuerdo a la información oficial, sería actualmente de propiedad de los mapuches, permite a sus titulares la acreditación de su carácter de tierras indígenas y, por consiguiente, asegurar la aplicación de los derechos (exención del pago de contribuciones) y de las restricciones (inalienabilidad, inembargabilidad, entre otras) que la ley establece para éstas.

En materia de ampliación de tierras, las acciones de CONADI se han centrado en el traspaso de tierras fiscales a indígenas, la adquisición de predios en conflicto y en el programa de subsidio de tierras para individuos y comunidades indígenas²⁰. En base a un convenio suscrito por CONADI con el Ministerio de Bienes Nacionales en 1994, al año 2000 han sido transferidos a la primera entidad, para su posterior traspaso a indígenas, un total de 112 146 ha beneficiando a un total de 3 484 familias indígenas. De ellas, sin embargo, alrededor de 20 mil ha aún seguiría en poder de CONADI, estando la titulación a indígenas pendiente (CONADI, 2000). Del total de tierras fiscales traspasada a indígenas, o en vías de serlo, 105 981 ha corresponden a tierras ubicadas en las regiones del Bío Bío, Araucanía y Los Lagos, en el territorio mapuche. Por lo mismo, sus beneficiarios serían mayoritariamente de origen mapuche, los que por su situación demográfica y social tienen mayores necesidades de tierra²¹.

En cuanto a los predios adquiridos por CONADI para dar solución a las demandas más urgentes de tierra de los indígenas, y en particular a las situaciones de conflicto de tierras (art. 20, letra b, Ley 19 253), antecedentes de la misma entidad indican que a la misma fecha éstos alcanzaban una superficie total de 31 203 ha, beneficiando a un total de 2 906 familias indígenas. De éstas, 31.166 ha beneficiaban a 2 861 familias mapuches en las regiones de Bío Bío, Araucanía y Los Lagos, en el sur del país. La inversión realizada por CONADI para estos efectos alcanzaba a 22 186 705 229 de pesos. Finalmente, a través del programa de subsidios de tierras indígenas de CONADI (art. 20, letra a, Ley 19 253), se adquirieron 7 760.78 ha, beneficiando a 688 familias indígenas en el país, en su gran mayoría mapuches. La inversión realizada por CONADI en este programa ascendió a 7 509 266 623 (CONADI, 2001).

A lo anterior cabe agregar lo realizado por CONADI, en forma conjunta con el Ministerio de Bienes Nacionales, en materia de regularización y saneamiento de tierras indígenas. Se estima que al año 2000 las tierras cuya propiedad había sido regularizada por esta vía ascendían a 19 247 ha, beneficiando a 1 541 familias. De ellas, 13 314 ha beneficiaron a 1 011 familias mapuches, en tanto que el resto benefició a familias aymaras y atacameñas en el norte del país (CONADI, 2001).

En síntesis, entre 1994 y el 2000 se habrían incorporado en el país al patrimonio indígena, o estarían en vías de incorporarse, a través de estos programas públicos, un total de 170 357 ha, beneficiando a 8 619 familias indígenas (CONADI, 2001). En su gran mayoría, están destinadas a personas o comunidades mapuches. (Véase el Cuadro 2).

Otra línea de acción desarrollada por CONADI en cooperación con la Dirección General de Aguas²² que debe ser señalada, es la orientada a la adquisición de derechos de agua, así como al saneamiento de derechos de agua ancestrales en favor de individuos y comunidades indígenas. De acuerdo con los antecedentes de la Unidad de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI, a través del programa de saneamiento de derechos de agua entre 1995 y el 2000 se solicitaron en el sur del país un total de 19 724 litros por segundo en beneficio de 17 816 familias mapuches, estando su inscripción aún pendiente (CONADI, 2001)²³.

Se debe valorar la acción desarrollada por CONADI y otros entes públicos desde la dictación de la ley indígena en 1993, con el objeto de revertir la tendencia histórica a la disminución de las tierras indígenas. En el caso de los mapuches, que por razones históricas y demográficas constituyen los principales destinatarios de la política de tierras de CONADI, dicha acción habría permitido incrementar de un modo significativo la cabida de las tierras que les fueran reconocidas por el Estado luego de la ocupación de su territorio ancestral a fines del siglo XIX, dando acceso a la tierra, y seguridad jurídica en su tenencia, a una cantidad significativa de familias que, a raíz de los fenómenos históricos antes descritos, carecían de ella.

Las múltiples deficiencias de la política pública en esta materia, sin embargo, deben ser subrayadas. Al igual que en los otros países analizados en este estudio, los recursos destinados por el Estado al Fondo de Tierras y Aguas de CONADI a objeto de posibilitar la adquisición de tierras indígenas a través del mercado, han sido insuficientes en relación a las necesidades y demandas de tierras existentes, en especial, en el área mapuche. En efecto, aun cuando el presupuesto de dicho Fondo se habría incrementado en casi cuatro veces en los últimos años -de \$ 2 108 millones en 1994 a \$ 8 150 millones en 1999 (MIDEPLAN, 1999)-, los recursos existentes solo han permitido adquirir a través del mercado una cantidad inferior a 40 mil ha de tierra en el mismo período. Ello en contraste con las 150 000 ha que la administración del presidente Lagos ha señalado se deben adquirir en el sexenio 2000-2006 para satisfacer las necesidades de tierra de los indígenas.

Esta situación es preocupante si se considera que existe un agotamiento de tierras fiscales, en particular en la zona sur del país, con las cuales satisfacer las necesidades de tierras de los indígenas. Dicha situación resulta aún más preocupante al constatar el incremento verificado en los últimos años en el valor de mercado de las tierras adquiridas por CONADI a través del Fondo de Tierras. De acuerdo a antecedentes de la propia CONADI, el valor de la hectárea de tierra adquirida en el mercado por esta entidad en la región de la Araucanía entre 1994 y 1998 se habría triplicado (CONADI, 1999). Para el año 2000, el valor de una hectárea pagado por CONADI en la misma región habría subido en casi siete veces en relación a 1994 según antecedentes del Departamento de Tierras y Aguas de esta entidad ²⁴ .

Otros de los problemas detectados en la política de tierras indígenas dicen relación con la mala calidad de las tierras adquiridas por CONADI, muchas de las cuales carecen de potencial productivo, tienen problemas topográficos, de calidad de suelos o de deslindes; con la falta de apoyo técnico y productivo para las familias beneficiadas con su adquisición, situación que denota una falta de coordinación entre el Fondo de Tierras y Fondo de Desarrollo Indígena, así como con la arbitrariedad y falta de transparencia en las adquisiciones de tierras, muchas de las cuales han estado relacionadas con la capacidad de presión de las organizaciones indígenas más que con las necesidades reales que tienen quienes las componen de acceder a la tierra (CONADI, 1999). Esta situación reviste la mayor gravedad, puesto que luego de varios años de implementación, ha quedado en evidencia que el traspaso o adquisición de tierras para indígenas no asegura, por sí solo, sin el acompañamiento de programas de desarrollo productivo, la solución de los problemas de marginalidad y pobreza que afectan a quienes constituyen los beneficiarios de esta política pública.

Más grave aún resulta el hecho de que, a pesar de la protección establecida en el artículo 13 de la ley 19 253 de 1993 (inalienabilidad, inembargabilidad, etc.), los derechos de los indígenas sobre sus tierras han seguido siendo vulnerados en virtud de diversos proyectos de inversión públicos y privados, tales como centrales hidroeléctricas, carreteras, proyectos forestales, etc. ²⁵ . Muchas de

estas iniciativas han sido impulsados en los últimos años con el apoyo del gobierno chileno, aun en contra de la voluntad original de los indígenas, resultando en su desplazamiento hacia las ciudades o relocalización hacia otras tierras. Es el caso, por ejemplo, de la central hidroeléctrica Ralco, la que esta siendo construida en tierras indígenas de los mapuches-pehuenches. De concluirse este proyecto, forzaría a la relocalización de 500 personas de sus tierras ancestrales, actualmente amparadas por la ley. Es el caso también de las inversiones forestales realizadas en las últimas décadas con el apoyo del Estado en tierras reclamadas por los indígenas y/o en tierras aledañas²⁶. Se estima que las empresas forestales tanto nacionales como extranjeras poseen hoy alrededor de 1.5 millones de ha entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos; esto es, tres veces el territorio reconocido por el Estado a los mapuches. Dada la naturaleza de la actividad forestal, que no requiere de la contratación de gran cantidad de mano de obra para su desarrollo, los impactos económicos, sociales, culturales que dichas empresas han provocado en comunidades mapuches son significativos. Ello, además de los impactos ambientales (pérdida de biodiversidad, erosión, desecamiento de aguas, entre otros) que la sustitución de bosques naturales por plantaciones de especies exóticas de rápido crecimiento (*Pinus radiata* y *Eucaliptus globulus*) ha provocado en las tierras indígenas. No es de extrañar que sea esta actividad la que mayor resistencia ha provocado en las organizaciones mapuches, que en los últimos años han venido demandando, tanto a través de planteamientos públicos²⁷, como a través de acciones directas -tales como ocupaciones de predios forestales, bloqueo de caminos, etc.- el retiro de esas empresas de su territorio ancestral.

La materialización de estos proyectos en territorio mapuche, con el aval de las autoridades, deja en evidencia la contradicción existente entre la política de protección y ampliación de las tierras indígenas impulsada por el estado con base en la ley de 1993 y la política de fomento a las inversiones productivas o de infraestructura hoy vigente en el país. Lamentablemente para los intereses indígenas, como regla general esta última política ha terminado por imponerse a la primera, en situaciones de conflicto entre ambas.

Vinculado a lo anterior, en los últimos años se ha producido un proceso de apropiación por no indígenas de recursos mineros, aguas, recursos pesqueros y otros recursos naturales que se encuentran en tierras indígenas o en tierras o aguas colindantes a ellas. Es así como se estima que para 1996 existían 1 357 concesiones mineras nacionales y extranjeras constituidas (o en trámite de serio) entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos en territorio ancestral mapuche, de las cuales 144 se encontraban en tierras de comunidades pertenecientes a este pueblo. A la misma fecha se había otorgado a particulares no indígenas un número significativo de concesiones de acuicultura en lagos, ríos y mar en aguas colindantes a comunidades mapuches. Para ese año también se habían otorgado en el mismo espacio territorial el 75% de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales disponibles. De estos derechos, sólo el 2% estaba en poder de los mapuches (Toledo, 1997). La apropiación por no indígenas de estos recursos naturales se encuentra amparada por la Constitución Política de 1980 y otros cuerpos jurídicos, tales como el Código de Aguas, el Código Minero y la Ley de Pesca. Debe recordarse que los intentos de resguardar los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras o aguas a través del reconocimiento de un derecho preferente para obtener su concesión por parte del Estado, fueron frustrados por el Congreso Nacional en el debate del anteproyecto de ley indígena. Esta situación, en el contexto de la crisis de la agricultura campesina tradicional que hoy existe en Chile, a raíz de las políticas de apertura al comercio exterior y globalización, viene a limitar seriamente las potencialidades económicas de las tierras indígenas afectando las posibilidades de desarrollo material de las familias que viven en ellas²⁸.

Otro problema que debe ser señalado dice relación con la demora en la constitución de las áreas de desarrollo indígena (ADI) establecidas en el artículo 26 de la ley indígena²⁹. Aun cuando en los

últimos dos o tres años, luego de la situación de conflicto creada en el territorio mapuche, el gobierno ha comenzado a destinar mayores recursos a las ADI, éstas siguen siendo hasta la fecha áreas de localización de la acción del Estado en relación con el mundo indígena, sin que la participación de los indígenas y sus comunidades haya sido considerada en su interior. Vinculado a esta figura legal, otro problema que debe ser señalado aquí dice relación con el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la ley indígena, que establece que los organismos del estado deben considerar la participación de los indígenas al interior de las áreas silvestres protegidas que se encuentren en las ADI, así como regular los derechos de uso que corresponden a las comunidades. Un estudio reciente constata que 9 de las 93 áreas silvestres protegidas existentes en el país, con una superficie de 799 mil ha, que afectan a 10 600 habitantes, se encuentran actual o potencialmente en ADI's. No obstante lo anterior, hasta la fecha no se han puesto en marcha iniciativas o mecanismos que posibiliten la participación indígena en la gestión de dichas áreas o que regulen el uso de recursos que en ellos se encuentran, como lo dispone la ley. Tal participación permitiría enfrentar los numerosos conflictos que hoy existen entre las comunidades indígenas y las áreas protegidas, conflictos entre los que se encuentra la presión indígena por el uso de recursos naturales y culturales en ellas existentes, la presión por la regularización de tierras en su interior y la falta de confianza hacia los organismos que las administran (Valenzuela y Contreras, en Castro y Albo, orgs., 2000).

Los problemas y limitaciones de la política de tierras indígenas antes reseñados son graves si se consideran los niveles de pobreza en que hoy se encuentra la población indígena en general, y la población indígena rural en particular. Los resultados de una encuesta oficial realizada en 1996 (CASEN, 1996) demuestran que el 35.6% de la población indígena en Chile vive en condición de pobreza; que el 25% de la población indígena vivía en condiciones de pobreza no indigente, en tanto que el 10.6% vivía en condiciones de pobreza indigente. Tales niveles de pobreza contrastan con los de la población no indígena, que según la misma encuesta solo alcanzaban al 17.1% de pobres no indigentes y al 5.5% de pobres indigentes (Valenzuela, en Grupo de Trabajo Interministerial). La misma encuesta demuestra que los niveles de empleo, remuneración, acceso a educación, salud, agua potable, entre otros, eran, en todos los casos, inferiores para la población indígena que para la población no indígena del país. La situación de pobreza en comunidades indígenas rurales también ha sido constatada por diversos estudios. Un estudio realizado en comunidades mapuches rurales señala que, a consecuencia de la consolidación de un esquema productivo de subsistencia, basado en el cultivo de productos agrícolas para el autoconsumo (trigo, papa, maíz, leguminosas, hortalizas y ganadería menor), se estima que el 72% de las familias que allí habitaban vive bajo la línea de pobreza (Bengoa, 2000). Esta situación, junto a otros fenómenos, explica la continuidad de los procesos de migración mapuches/campo-ciudad (*Censo de Población y Vivienda, 1992*), tendencia que se evidencia además en el envejecimiento y la masculinización de la población residente en comunidades mapuches rurales ³⁰.

Lo anterior, junto a los procesos de inversión públicos y privados en tierras de propiedad o reclamadas por mapuches, explica la situación de alta conflictividad existente en el sur del país. Lamentablemente, no se vislumbra una pronta solución a un conflicto que involucra a una gran cantidad de comunidades rurales pertenecientes a este pueblo y a empresas nacionales o extranjeras y organismo públicos presentes en el área. Ello en razón de la falta de voluntad de los partidos de oposición para dar aprobación en el Congreso Nacional al proyecto de reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas, y en particular al proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la OIT, iniciativas cuya aprobación permitiría una mayor protección a los derechos de los indígenas sobre sus tierras y territorios, así como a su derecho a participar en la definición de su propio desarrollo ³¹.

3. La evolución de la demanda indígena: de tierra a territorio

3.1 Contenidos de la demanda mapuche

Uno de los fenómenos perceptibles en la última década en el sur del país ha sido la evolución experimentada tanto en las características del movimiento mapuche como en los contenidos de su demanda. En el primer ámbito, las organizaciones mapuches de carácter nacional que habían jugado un rol central en la defensa de los intereses de su pueblo bajo el régimen militar, como *Ad Mapu*, los Centros Culturales Mapuches y otras nacidas en el contexto de la recuperación democrática (Nehuen Mapu, Lautaro Ñi Ayllarewe, Calfulican, etc.), van siendo gradualmente reemplazadas por organizaciones de carácter territorial, tales como Identidad Lafkenche en Arauco, la Coordinadora Arauco Malleco, la Asociación Ñankucho de Lumaco, la Asociación Comunal Pewenche de Lonquimay, la Asociación Poyenhue de Villarrica, entre otras, que emergen en la última década³². A diferencia de las anteriores, cuyos vínculos con partidos políticos o instituciones de la sociedad chilena eran fuertes, estas últimas organizaciones se articulan sobre una base territorial y se definen como independientes del Estado y las instituciones de la sociedad chilena, en forma coincidente con la forma de organización territorial emergente. En el segundo plano, de una demanda que en los ochenta estuvo centrada fundamentalmente en la participación en el Estado y en la protección y ampliación de la tierra mapuche³³, se ha avanzado hacia fines de los noventa hacia una demanda orientada al reconocimiento de la territorialidad mapuche, hasta hoy negada en el país. Junto a la demanda por territorio, emerge otra demanda estrechamente relacionada, que dice relación con el derecho a un desarrollo político, económico y cultural autónomo al interior de dichos territorios. Ello no resulta casual; es consecuencia de la naturaleza de las demandas territoriales de los pueblos indígenas, que además de tener componentes materiales como la tierra y los recursos naturales, tienen también componentes inmateriales de carácter político y simbólico. Tal como señala la Relatora Especial de Naciones Unidas, Érica-Irene Daes en su estudio sobre el derecho a la tierra:

Uno de los aspectos importantes de la afirmación de los derechos indígenas a la tierra es permitir que éstos controlen sus tierras, territorios y recursos mediante sus propias instituciones. Aunque se afirmen los derechos a la tierra, los territorios o los recursos, a menudo no se da a los indígenas la posibilidad de ejercer la libre determinación interna en forma de control y de adopción de decisiones en el ámbito del desarrollo, el uso de los recursos y las medidas de gestión y conservación. (Érica-Irena Daes, 1999).

En un intento por aclarar los contenidos de la demanda de los pueblos indígenas por territorialidad, Zúñiga sostiene que ésta contiene dos dimensiones:

La primera dimensión -el espacio- se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda dimensión se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas (Zúñiga, 1998).

La nueva orientación de las demandas mapuche se manifiesta ya en las resoluciones del Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, celebrado en 1997 con participación de las organizaciones territoriales emergentes. Dicho Congreso incorporó el concepto de territorialidad indígena hasta entonces ausente, exigiendo su reconocimiento y protección³⁴. En materia de desarrollo,

propone que las ADI se constituyan en espacios de autogestión y de participación indígena, y de protección del territorio frente a proyectos que perjudican el medio ambiente ³⁵. El mismo Congreso propuso la autonomía como “eje de articulación del nuevo diálogo que impulsa el pueblo mapuche en su relación con el Estado y la sociedad chilena” ³⁶.

En una perspectiva similar el Consejo de Todas las Tierras exige del Estado ...“el derecho a la restitución de tierras y territorios, uso y aprovechamiento de los recursos naturales del suelo y subsuelo”, derechos que deben quedar incluidos en una reforma a la Constitución. Reconociendo los distintos componentes de la demanda territorial, fundamenta el derecho al territorio y los recursos del suelo y el subsuelo en dos principios: “uno de orden cultural y el otro desde un principio que sustenta las actividades inherentes a los pueblos indígenas en el marco del desarrollo e implementación de su estrategia, en un proceso gradual de la autodeterminación” ³⁷.

En la misma línea, la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, en su propuesta de 1999 propone, con base en los conceptos de “Pueblo, Nación originaria, control territorial, desarrollo endógeno, autonomía y libredeterminación”, la creación de los “Espacios Territoriales de Patrimonio-afkenche”. Estos últimos son entendidos como áreas de “protección y conservación de los espacios naturales y culturales” que las comunidades aún poseen en las distintas comunas de la provincia, e incluyen tanto las tierras, como “sus recursos suelo y subsuelo y espacios naturales, de la misma manera que los espacios ribereños y costa que poseemos”. La misma entidad propone que estos espacios sean administrados por una Asamblea Territorial, que estará integrada por un conjunto de consejeros territoriales y presidida por un Coordinador Territorial electo por sufragio universal por todas las comunidades de la provincia. Finalmente, propone el reconocimiento de dicha institucionalidad y de su Coordinador, como autoridad política con derecho a voz y voto en las instancias de participación en el poder comunal, provincial, regional y nacional ³⁸.

Se trata posiblemente de la propuesta más acabada hasta ahora formulada por los mapuches para hacer operativo el derecho a la territorialidad y a la autonomía que reclaman. En un comunicado público emitido en 1999 la Coordinadora Arauco-Malleco explica el sentido de su estrategia de recuperación territorial al sostener:

Señalamos que el único logro político real y a largo plazo es el reconocimiento de la existencia de la NACIÓN MAPUCHE y la devolución de espacios territoriales necesarios para el desarrollo de nuestro pueblo ... (Nuestra) estrategia tiene como eje central la recuperación de predios que hoy día se encuentran en disputa principalmente con empresas forestales y que son considerados por nuestras comunidades como espacios sagrados para la sobrevivencia y la reproducción de nuestra cultura (Comunicado público, Coordinadora Mapuche de Comunidades en Conflicto, Arauco -Malleco, Junio de 1999).

La Asociación Ñankuqueo de Lumaco, finalmente, ha desarrollado no tan sólo una demanda, sino también una práctica de fortalecimiento territorial que incluye dimensiones económicas, políticas y culturales. La importancia del territorio no sólo como espacio físico sino también como espacio político es resaltada por Alfonso Reiman, su presidente, al señalar: “Si decimos que somos un Pueblo o Nación, pienso que todo pueblo debe conservar su territorio, y hoy lo que tenemos son porciones de tierra, pero no control de un espacio territorial”(Reiman, 1999). La dimensión económica del territorio, así como la necesidad de que los mapuches logren una autonomía en este plano en sus respectivos territorios es uno de los énfasis de Ñankuqueo ³⁹.

Esta evolución del movimiento y la demanda mapuche en el último decenio explica el distanciamiento que hoy existe entre las organizaciones mapuches emergentes y el estado, en particular con CONADI. El carácter mixto o bipartito de esta entidad -con representación de gobierno y de indígenas- que parecía tener cierta lógica al momento del debate de la ley indígena, no se compatibiliza con las demandas autonómicas hoy dominantes al interior del movimiento mapuche ⁴⁰. Esta evolución explica también el por qué de la resistencia mapuche a la expansión de la inversión hacia sus espacios ancestrales, expansión que además de provocar los impactos sociales y ambientales antes señalados, es visualizada como una amenaza a la reconstrucción territorial en la que están empeñadas muchas de sus organizaciones.

3.2. Factores que explican esta evolución

Dos hechos explican esta evolución. El primero de ellos dice relación con la incapacidad de la normativa vigente (Ley N° 19 253 de 1993) y de la política pública impulsada a la fecha para dar protección a los derechos que los mapuches reivindican, en el contexto económico vigente. En efecto, la tierra por sí sola, si no va acompañada de derechos sobre los recursos naturales, así como de derechos que aseguren grados mayores de participación y control indígena de los procesos económicos sociales y culturales que en ellas se verifican, no asegura hoy las posibilidades del desarrollo material y cultural que los mapuche legítimamente reclaman para sí. Ello, en especial, teniendo en cuenta la crisis de la economía campesina mapuche existente en la actualidad, en el marco de las transformaciones agrícolas experimentadas con la apertura de los mercados, y de los impactos que sobre las tierras y los recursos naturales indígenas están teniendo los proyectos de inversión a los que anteriormente nos referíamos (Mc Fall comp., 2001).

El segundo de ellos es el conocimiento, que gracias a los procesos de conexión global ⁴¹, han adquirido los mapuches y otros pueblos indígenas de Chile de los procesos que hoy ocurren a nivel internacional y comparado, donde crecientemente se reconocen y protegen los derechos territoriales de los indígenas, así como los derechos de participación, autonomía o co-gestión inherentes a ellos. Nos detendremos, por su importancia, en el análisis de este segundo factor.

3.2.1. Reconocimiento de derechos indígenas en el ámbito internacional

De gran relevancia ha sido para los pueblos indígenas de Chile y del mundo la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989). Dicho Convenio, que ha sido ratificado ya por doce Estados, diez en América Latina, agrega al concepto de tierras indígenas el de territorios, concepto que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna otra manera (art. 13.2). El mismo Convenio dispone que deberá reconocerse el derecho de estos pueblos a la “propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” y tomarse medidas para “salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (art. 14.1). Agrega además, que los gobiernos deberán tomar medidas “para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art. 14.2) e instituir “procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras” (art. 14. 3).

El Convenio contiene además un conjunto de disposiciones que se refieren tanto a los derechos sobre la tierra como sobre los territorios indígenas. Entre ellas destaca la que establece que deberán protegerse especialmente los derechos de los pueblos indígenas “a los recursos naturales existen-

tes en sus tierras”, derechos que comprenden “participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”(art. 15.1). En caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los gobiernos deberán “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”. Los mismos pueblos “deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”(art. 15.2).

Igualmente aplicables a las tierras y territorios indígenas son las disposiciones relativas al traslado. Como principio general el Convenio establece que estos pueblos “no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan”(art. 16.1). Excepcionalmente, cuando el traslado se considere necesario, “sólo podrá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”. Cuando no haya consentimiento, “el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al termino de procedimientos adecuados establecidos por la legislación ... en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”(art. 16.2).

Aún cuando no han sido aprobados por las instancias en que se discuten, cabe destacar la importancia que han tenido en el debate y difusión de los derechos indígenas, en especial en materia de tierra, territorio y autonomía los proyectos de declaración de derechos de los pueblos indígenas que están siendo elaborados en el ámbito de la ONU y la OEA. Así, el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas⁴² reconoce a los pueblos indígenas el derecho a “mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma”(art. 25). Reconoce además el derecho que estos tienen a “poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación, o invasión en relación con estos derechos”(art. 26).

El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴³, no difiere en sus lineamientos centrales sobre la materia del de la ONU. Es así como dispone que estos pueblos tienen derecho “al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como al uso de aquellos a los cuales hayan tenido igualmente acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento”(art. XVIII 2). Cuando los derechos de propiedad y uso de estos pueblos “surgen de derechos preexistentes a la existencia de los Estados, estos deberán reconocer dichos títulos como permanentes, inalienables, imprescriptibles e inembargables”(art. XVIII 3). El mismo proyecto agrega que los pueblos indígenas tienen derecho a “un marco legal efectivo de protección de sus derechos sobre recursos naturales en sus tierras, inclusive su capacidad para usar, administrar, y conservar dichos recursos”, así como a la protección de sus usos tradicionales de sus tierras (art. XVIII 4). Finalmente, dispone que tienen “derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que han tradicionalmente sido propietarios, ocupado o usado, y que hayan sido confiscados, ocupados, usados o dañados; o de no ser posible la restitución, al derecho de indemnización”(art. XVIII 7).

En estrecha relación con la temática de la territorialidad indígena, las dos propuestas de declaración en discusión abordan además el tema del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, esta última como expresión o manifestación concreta del primer derecho. Así, disponen que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación de su condición o status político y de su desarrollo económico social y cultural (art. 3 PDONU y art. XV 1 del PDOEA). Dichos proyectos reconocen además, como forma concreta de ejercer la libre determinación, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de las tierras y recursos, el medio ambiente, el acceso a personas que no son miembros a su territorio y los medios de financiar estas funciones autónomas (art. 31 PDONU y XV 1 PDOEA).

3.2.2. Reconocimiento de derechos indígenas en el ámbito comparado.

En estrecha conexión con los procesos de discusión y reconocimiento de derechos indígenas en los foros internacionales antes señalados, se han verificado en las últimas décadas importantes transformaciones a los ordenamientos jurídicos internos de los estados que han incidido en el reconocimiento y protección de derechos territoriales y políticos a los pueblos indígenas.

A nivel latinoamericano, la gran mayoría de los Estados han elevado a rango constitucional los derechos de los pueblos y personas indígenas. Así, reformas constitucionales han sido impulsadas en Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Ecuador (1994 y 1998), reconociendo a los indígenas tanto derechos individuales como colectivos.

En dichas reformas se ha incluido normas relativas al derecho de los indígenas a la mantención y desarrollo de sus lenguas y culturas; al reconocimiento de las comunidades indígenas, garantizándose su personería y capacidad legal; de sus costumbres jurídicas o del derecho consuetudinario indígena, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como a través de sistemas de jurisdicción indígena; y al reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación. Excepcionalmente se han reconocido además los derechos de los indígenas a la autonomía en sus asuntos internos (Nicaragua, 1986; Colombia, 1991). Los derechos de los indígenas a la tierra (o a sus territorios) y a los recursos naturales han sido especialmente reconocidos en varias de estas reformas constitucionales. Argentina, Brasil, Colombia, México, Guatemala, Paraguay, Perú, entre otros, hacen referencia a estos derechos en sus cartas fundamentales.

Junto a dichas reformas constitucionales, en la mayor parte de los países de la región se han aprobado en las últimas décadas legislaciones que regulan la naturaleza y alcance de los derechos de los pueblos indígenas, así como de los derechos que a ellos, sus comunidades e individuos indígenas les corresponden sobre sus tierras y territorios y recursos naturales, reconocidos o no constitucionalmente. En algunos de estos países, como Guatemala y México, la legislación que regula estos derechos o que establece programas para acceder a la tierra se aplica, por regla general, indistintamente a indígenas y no indígenas, esto es, a campesinos sin tierra. En otros países de la región, como Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, la legislación que regula los derechos sobre los recursos naturales, tales como recursos forestales y mineros, las aguas, etc., y la legislación de protección del medio ambiente, contiene disposiciones específicas tendientes a proteger de un modo especial los derechos de los pueblos indígenas. Tales derechos, en el caso de los recursos del subsuelo, quedan por regla general condicionados a la propiedad que los Estados tienen sobre

los mismos, de acuerdo con los ordenamientos constitucionales hoy vigentes en ellos. Se reconoce en varios países a los indígenas, en este último caso, el derecho a ser consultados antes de emprenderse la explotación de dichos recursos.

De especial interés resultan en materia de territorialidad los casos de Bolivia y Brasil. En el primer caso, tanto la Constitución Política (1994) como la legislación agraria (1996) reconocen a los pueblos indígenas sus "tierras comunitarias de origen", garantizándoles el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. En virtud de este marco jurídico, ha venido desarrollándose un proceso de saneamiento de las tierras indígenas de gran magnitud, habiéndose titulado en forma comunitaria al año 2000 más de un millón de ha a favor de indígenas, y existiendo demandas pendientes por un total cercano a los 20 millones de ha, una cuarta parte de la superficie de Bolivia. En el segundo caso, la Constitución Federal de 1988 establece que las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios son de la Unión, correspondiendo a los indígenas su posesión permanente y el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y los lagos existentes en ellas. En base a esta normativa se han demarcado en favor de indígenas, o están en proceso de demarcación, más de 100 millones de ha correspondientes al 12% del territorio de Brasil y 20% de los territorios de la Amazonía. (Aylwin, 2001)⁴⁴ .

En materia de derechos políticos territoriales, cabe destacar el régimen de autonomía indígena existente en Nicaragua, y los derechos jurisdiccionales reconocidos a los pueblos indígenas en Colombia. En el caso de Nicaragua, con base en la Constitución de 1986 fueron establecidos en 1987 dos regiones autónomas en la Costa Atlántica. En dichas regiones, que son consideradas formas de gobierno público y que están gobernadas por concejos regionales electos democráticamente, los pueblos indígenas tienen derechos que incluyen la participación en la definición e implementación de programas de desarrollo, la administración de los servicios sociales, y el establecimiento de impuestos. Una reciente reforma constitucional establece además derechos sobre los recursos naturales allí existentes. En el caso de Colombia, la Constitución de 1991 incluye los territorios indígenas como parte de la división política administrativa del país, reconociéndoles el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, administrar recursos y establecer tributos y a participar de las rentas nacionales. Dentro de estos ámbitos territoriales, las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales, en coordinación con el sistema jurídico nacional⁴⁵ .

En otras latitudes también se han verificado transformaciones en materia de derechos políticos y territoriales indígenas que también han llegado al conocimiento de los pueblos indígenas de Chile. De particular interés en esta materia es el caso de Canadá, país donde la población indígena alcanza a alrededor de un millón de personas de una población total de 30 millones. Producto de la presión indígena, el gobierno federal de ese país reconoció en 1995 el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, manifestando su interés en llegar a acuerdos que permitan a estos pueblos el ejercicio de poderes legislativos y administrativos en una amplia gama de materias, excluyendo sólo aquellas relacionadas con la soberanía, la defensa, la política monetaria, las relaciones externas de Canadá y el derecho criminal sustantivo. Con base en esta política, y en los lineamientos establecidos por los tribunales de ese país, se han suscrito desde la década de los sesenta una serie de tratados entre los gobiernos (federal y provinciales) y diversos pueblos indígenas en que se ha reconocido a estos últimos derechos de propiedad y uso (caza y pesca, entre otros) en importantes áreas reivindicadas por ellos, derechos de administración compartida sobre extensas áreas de tierras fiscales y parques, así como derechos de autogobierno que les permiten el manejo de sus asuntos internos. Finalmente, se ha verificado un proceso de traspaso a los indígenas de los recursos públicos destinados a su desarrollo económico y cultural. En 1997 más del 80% de los recursos del Ministerio de Asuntos Indígenas de ese país eran administrados por los indígenas.

4. LOS DESAFÍOS ACTUALES

4.1 Las posturas y estrategias de los actores involucrados

Al momento de concluir este análisis se hace más profunda la crisis de relación entre el movimiento mapuche, el Estado y los actores económicos no indígenas al sur del Bío Bío. El primero ha centrado su acción en la defensa de sus tierras hoy amenazadas, tales como las tierras pehuenches del Alto Bío Bío, en la que se está construyendo la central Ralco, o las tierras nagches y lafkenches afectadas por las plantaciones de bosques exóticos propiedad de empresas forestales. Junto a dichas acciones, el movimiento mapuche ha puesto énfasis en la recuperación de tierras que reclaman les pertenecen y que consideran les han sido usurpadas⁴⁶. Es así como, en forma regular, comunidades mapuches, con el apoyo de las organizaciones territoriales hoy emergentes, desarrollan acciones de ocupación de las tierras que reivindican a lo largo de todo su territorio ancestral. Dichas acciones, además de llamar la atención de la opinión pública sobre su situación de carencia o insuficiencia de tierra, tienen como objetivo central comprometer la intervención del Estado, de modo de que este -a través del Fondo de Tierras Indígenas de CONADI u otra instancia pública- adquiera las tierras que reclaman y luego les traspare su propiedad. Es importante señalar, además, que muchas de estas acciones han sido duramente reprimidas por los carabineros y efectivos de seguridad pública, así como por guardias privados, siendo los participantes en ellos, así como sus líderes detenidos y procesados a requerimiento de las autoridades, razón por la cual Chile ha sido objeto de numerosas denuncias internacionales por la violación de los derechos indígenas⁴⁷.

El Estado, por su parte, ha carecido de una política definida en esta materia. Por una parte, las autoridades han dado apoyo a la expansión de la inversión privada en áreas indígenas, aun en contradicción con el mandato legislativo de dar protección a las tierras indígenas. Por otro, las instancias encargadas de la política indígena han actuado fundamentalmente en respuesta a las acciones de recuperación de tierras llevadas a cabo por los mapuches. En efecto, aunque inicialmente el Consejo Nacional de CONADI había acordado que no se comprarían predios que hubiesen sido ocupados, como una forma de evitar la presión en la adopción de decisiones en relación a ellos, en los últimos años dicha decisión no ha sido respetada. Por el contrario, la ocupación de los predios demandados se ha convertido, en la práctica, en un requisito fundamental para su adquisición por parte de CONADI⁴⁸. En forma paralela a la acción de CONADI, MIDEPLAN, también intentando responder a acciones de movilización mapuche para la recuperación de sus tierras, ha suscrito en forma directa con organizaciones mapuches compromisos para la adquisición de tierras a favor de comunidades en áreas de conflicto, cuya materialización se encuentra en gran medida pendiente⁴⁹. Una de las consecuencias más evidentes de la política pública en esta materia ha sido la generación de expectativas en el mundo mapuche que el Estado no podrá, en un plazo razonable, cumplir. En efecto, el ex director nacional de CONADI, Edgardo Lienlaf, reconoció que en la actualidad hay 124 solicitudes de compra o regularización de tierras por un total aproximado de 170 000 ha hechas a esta entidad⁵⁰. Se trata de una cantidad de tierras que difícilmente el Estado podrá disponer para los mapuches, tomando en cuenta los precios que cobran por ellas sus actuales propietarios, los precarios recursos asignados para estos efectos a CONADI, así como el agotamiento de tierras fiscales en las áreas de conflicto. Más recientemente el presidente Lagos ha hecho un llamado al diálogo, advirtiendo que debe respetarse el Estado de derecho y que su gobierno actuará con dureza frente a hechos de violencia en que estén involucrados mapuches. Además, ha anunciado una serie de medidas que incluyen el nombramiento de un nuevo Director Nacional de la CONADI, el nombramiento de un coordinador ejecutivo de políticas y programas indígenas⁵¹. la reposición de la reforma constitucional sobre la materia, la destinación

de 130 millones de dólares para desarrollo indígena⁵² -medida ya anunciada meses atrás- y la redefinición de los criterios del Fondo de Tierras Indígenas, excluyendo a aquellos que ocupen predios como beneficiarios de dicho programa⁵³.

Los sectores no indígenas (empresarios agrícolas y forestales, y sus aliados políticos) hoy en conflicto con el movimiento mapuche, por su parte, amparados en los derechos propietarios que han adquirido sobre tierras, aguas y bosques con base en la legislación estatal antes referida, han iniciado una ofensiva publicitaria tendiente a criminalizar la acción de las organizaciones mapuches en reclamo de sus tierras y recursos⁵⁴. Para la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) las acciones de los mapuches son de carácter terrorista y ponen en peligro el Estado de derecho, la propiedad privada y la inversión. A diferencia de otros agricultores más “duros”, que han decidido hacer justicia por sí mismos, formando para tales efectos un grupo paramilitar que lleva el nombre de Hernán Trizano⁵⁵, la SNA reconoce que ellos no son los encargados de velar por el orden público, exigiendo por tanto la intervención del Estado. El Instituto Libertad y Desarrollo, además de criticar la política de gobierno, la que favorecería las tomas ilegales de tierra y la corrupción, plantea que la solución a este problema, consecuencia de la pobreza mapuche, pasa por asegurar el respeto a la propiedad privada y un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo. Similar es la postura de los representantes de las empresas forestales, así como de ENDESA, los que han hecho valer todo su poder político y publicitario para denunciar la acción “terrorista” de los mapuches y cuestionar la debilidad del accionar del gobierno frente a ella.

4.2 *Los desafíos*

Sin desmerecer la legitimidad de la demanda mapuche por tierra, la que encuentran su fundamento último en la propia acción del Estado que, con la ocupación militar de la Araucanía, les arrebató gran parte de sus tierras ancestrales, y que más tarde con su legislación, legitimó la usurpación de las mismas por parte de no indígenas, cabe reflexionar en torno a estrategia hasta hoy desarrollada por el movimiento mapuche a la luz de las demandas territoriales y autonómicas que hoy prevalecen.

En primer lugar, no existe un planteamiento claro en el movimiento mapuche sobre cuales son las tierras que reclaman para su pueblo. Los planteamientos existentes sobre la materia son diversos: para algunos la demanda se centra en las llamadas tierras en conflicto (Congreso Nacional Mapuche, 1997) o en disputa (Coordinadora Arauco Malleco, 1999), sin especificar claramente cuales son ellas⁵⁶; para otros se centra en la restitución de ...“las tierras que nos han usurpado a causa de leyes y políticas del Estado, tanto aquellas declaradas fiscales, como las que han sido tomadas por particulares y más recientemente por empresas forestales trasnacionales y nacionales”. (Aukiñ Walimapu Ngulam, 1997). Más recientemente, el abogado mapuche José Lincoqueo ha esgrimido ante los tribunales los parlamentos celebrados por los mapuches como fundamento para la restitución de cualquier tierra ubicada al sur del Bío Bío. La falta de precisión en la definición de las tierras reivindicadas por los mapuches contrasta con los avances logrados en esta materia en otros contextos, tanto en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, entre otros) como en Norteamérica (Canadá y México) donde los pueblos indígenas han desarrollado importantes trabajos histórico-culturales y cartográficos, basados en conocimientos tradicionales y en antecedentes jurídicos, destinados a identificar las tierras y territorios que reclaman para sí, sean estos basados en ocupación ancestral, títulos coloniales o estatales, o en su importancia cultural o económica⁵⁷.

Más allá de la indudable justicia de las reivindicaciones de tierra mapuche, la definición de las tierras a restituir por parte del movimiento resulta crucial. Ello por razones políticas, por cuanto

si tales tierras no están hoy en poder de los mapuches, se requiere negociar su restitución con otros actores (Estado, particulares, empresas), para lo cual la certeza de lo reivindicado parece un paso esencial. Ello, además por el carácter del poblamiento actual del espacio territorial en que hoy viven los mapuches, que a diferencia de otros espacios territoriales reivindicados por los pueblos indígenas, tales como la Amazonia en América del Sur o el Ártico en América del Norte, donde los pueblos indígenas constituyen el porcentaje mayoritario de la población, constituye un espacio compartido, en el que los mapuches son una minoría demográfica en comparación con otros sectores de la población⁵⁸. Y en un espacio de estas características, sería iluso suponer que los mapuches podrían recuperar la propiedad total de su territorio ancestral. Ello resultaría complejo, no sólo desde el punto de vista político y económico, sino incluso podría ser cuestionable desde el punto de vista de los derechos de la población campesina no indígena, también pobre, que se ha asentado en áreas rurales en virtud de las políticas desarrolladas por el Estado a lo largo de los últimos ciento cincuenta años.

Lo anterior deja en evidencia la necesidad de avanzar en la definición del espacio territorial reclamado, ya sea que este incluya las tierras y recursos considerados por los mapuche como usurpados, o aquellos que resulten claves para reforzar una territorialidad desarticulada, o los que resulten necesarios para la sustentación material y cultural de los mapuches como pueblo. También parece fundamental la elaboración de propuestas en relación a la futura forma de utilización de dichas tierras y recursos, de modo de asegurar en ellas un desarrollo cultural y ambiental sostenible, y que su traspaso no genere, como ha sucedido en los últimos años en un contexto de depresión de la agricultura tradicional, nuevas formas de dependencia respecto del Estado.

En segundo lugar, no obstante la importancia que han adquirido en el movimiento mapuche las demandas por el ejercicio de derechos colectivos de carácter político en los espacios territoriales en que viven sus comunidades, son muy pocos los avances que se han podido lograr en este contenido inmaterial de la territorialidad indígena. Es evidente que en el país existe un sistema político y administrativo, así como una discriminación cultural que en nada favorecen el ejercicio de estos derechos por parte de los mapuches y otros pueblos indígenas.

Los resultados del proceso electoral municipal del año 2000, y más recientemente, de la elección parlamentaria de 2001, dejan en evidencia que bajo el marco jurídico constitucional actual no hay cabida para una representación política mapuche, ni siquiera en su espacio territorial ancestral o en los sectores en que su población es mayoritaria⁵⁹. También es efectivo que la legislación indígena vigente deja pocas posibilidades para el ejercicio de derechos políticos por parte de los pueblos indígenas. Aquellas disposiciones de la ley que les reconocen derechos participatorios, no han sido respetadas por el Estado, como ha quedado en evidencia en los proyectos de inversión hoy en ejecución en territorios indígenas. Sin embargo, también puede observarse en la práctica que la construcción de espacios de autonomía política territorial, objetivo que forma parte del discurso de las organizaciones mapuches hoy emergentes, no ha constituido, en general, una prioridad en el accionar de dichas organizaciones. En efecto, el movimiento, en su esfuerzo por recuperar el territorio material, ha postergado muchas otras tareas, como aquellas orientada al logro de una soberanía alimentaria y al desarrollo económico autónomo, al fortalecimiento cultural en ámbitos tales como la salud y la educación, la recuperación y puesta en vigencia de *Ad mapu* o derecho mapuche, como sistema normativo de regulación de relaciones internas y de resolución de conflictos, que son fundamentales para llegar a tener un cierto control sobre los espacios territoriales hoy reivindicados⁶⁰.

Esta situación también contrasta con aquella existente en otras latitudes, incluido América Latina, donde los esfuerzos de los pueblos indígenas, además de la protección y ampliación

territorial, han estado orientados de un modo central en los últimos años en la conquista de derechos políticos en los territorios en que viven. Tal como señala Iturralde, antropólogo ecuatoriano, en un reciente análisis sobre las demandas territoriales indígenas en la región:

... los movimientos indígenas vuelven a plantear la reivindicación del territorio, cada vez con un énfasis más claro en el sentido político y simbólico que éste ha tenido o ha adquirido para su cultura. Tal como se puede apreciar en las demandas y movilizaciones recientes de los pueblos indígenas de Bolivia, Chile, Ecuador y México entre otros, sus plataformas incluyen el tema territorial como un elemento de la demanda de autonomía, de la misma manera que incluyen temas relacionados con el ejercicio de la autoridad propia, la supremacía de los usos y costumbres locales sobre las leyes nacionales y la posibilidad de resolver sus asuntos conforme a sus propios sistemas de administración de justicia (Iturralde, 2001).

La experiencia de los pueblos indígenas en países como Colombia, Nicaragua, Panamá y México, sin mencionar países como Canadá y Groenlandia (Dinamarca), donde estos ejercen grados crecientes de autonomía en diferentes ámbitos (político, cultural, económico, jurídico, etc.) sin duda puede servir para la reflexión de las organizaciones mapuches en sus esfuerzos por lograr la territorialidad que hoy exigen del Estado chileno. La definición deL tipo de derechos políticos a ser ejercidos por los mapuches en sus actuales espacios territoriales, teniendo en cuenta sus características demográficas actuales, constituye uno de los desafíos importantes que debe ser abordado por sus organizaciones.

Para el Estado los desafíos que hoy se presentan en su relación con los pueblos indígenas, y con el pueblo mapuche en particular, no son menores. Por de pronto aparece como urgente la redefinición de la política de tierras indígenas aplicada hasta la fecha. Las autoridades deben, en primer termino, resolver la evidente contradicción que significa el desarrollo de una política orientada a hacer posible la ampliación de las tierras mapuches y en forma paralela avalar o promover proyectos de inversión privados o públicos que vulneran la protección que la ley ha otorgado a dichas tierras. En relación a los conflictos creados por estos proyectos, el desafío consiste no tan sólo en hacer llamamientos al diálogo, sino también en generar las condiciones e impulsar las instancias para que ese diálogo sea posible, al menos en las situaciones de conflicto más apremiantes. En el caso de la central Ralco, por ejemplo, por qué no aceptar la suspensión del proyecto, hasta que las partes involucradas resuelvan los temas económico-sociales, ambientales y culturales de desencuentro. En el caso de los proyectos forestales, por qué no crear instancias integradas por empresas forestales, comunidades mapuches y autoridades de gobierno central y regional que puedan dialogar sobre los derechos de las partes involucradas, las formas de resolución de las demandas territoriales mapuches y las modalidades de participación de las comunidades en los beneficios la actividad forestal.

Por otro lado, más que seguir a la zaga de una estrategia que es definida por el movimiento mapuche con sus recuperaciones de tierra, como actualmente ocurre, prometiendo la adquisición o transferencia de tierras a mapuches sin saber para qué y sin contar con los recursos que permitan apoyar la permanencia de las comunidades beneficiarias en las tierras que le son asignadas, el Estado debe elaborar una política de tierras que identifique objetivos a alcanzar en el mediano y largo plazos, e impulsar acciones de corto plazo que sean consistentes con tales objetivos. El diseño de tal política supone, sin embargo, la creación de instancias de trabajo conjunto con las organizaciones territoriales mapuches, a fin de determinar las tierras, así como los recursos naturales que hay en ellas, cuya propiedad debe ser traspasada a los mapuches, así como los recursos financieros que se requieren para ello .

No obstante las complejidades antes subrayadas, el mayor desafío para el Estado chileno, sin embargo, no está en su capacidad de respuesta a las demandas de tierra de los mapuche, sino más bien en su capacidad para comprender y aceptar los componentes inmateriales de la demanda territorial mapuche, demanda que, como vimos, esta asociada a la creación de espacios o instancias que permitan la participación y control de sus comunidades, dependiendo de las condiciones y de la gestión de los procesos políticos, económicos, culturales que en ellos ocurran. Dicha demanda obliga, al igual que como ha ocurrido en otras partes de América Latina y del mundo, a introducir importantes transformaciones jurídicas y políticas con el objeto de dar cabida a la territorialidad indígena hasta ahora negada. Se trata de una demanda difícil de asumir para un Estado como el chileno, cuya tradición centralista ha obstaculizado a lo largo de su historia la descentralización territorial del poder, y cuya tradición cultural, al menos la de sus elites, le ha impedido aceptar la diversidad étnico-cultural existente en su interior. Tal tradición explica por qué Chile, a diferencia de la mayor parte de los países de América Latina, se mantiene sin reconocer el carácter multiétnico y multicultural de la sociedad, y se opone a la ratificación del Convenio 169 de la OIT. La misma tradición explica el rechazo a iniciativas como la presentada en 1999 al Congreso Nacional por el diputado Francisco Huenchumilla, intentando el reconocimiento de los derechos políticos indígenas a través de la creación de un parlamento indígena y de la representación proporcional indígena, de acuerdo a su población, en el Congreso Nacional, en los concejos regionales y en los gobiernos comunales.

Finalmente, para los empresarios agrícolas y forestales presentes en el territorio mapuche, los desafíos dicen relación con la revisión de las posturas que hasta ahora han sostenido frente a este conflicto de larga data. No basta con esgrimir títulos de propiedad a sabiendas que tales títulos se constituyeron con base en una historia de despojo de los mapuches. No basta con argumentar el respeto al Estado de derecho cuando los chilenos no hemos respetado a los mapuches en sus derechos más esenciales. Si son consecuentes con su postura en favor de la globalización, deben observar a sus pares en otras latitudes y aprender de ellos que, por razones éticas y también económicas, se han abierto a nuevas formas de relación con pueblos indígenas, pasando de la confrontación a la colaboración.

La creación de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato por el gobierno a comienzos del 2001 parece una iniciativa importante para abordar las demandas de tierra y territorio de los mapuches, aquí analizadas. Su trabajo, en la medida en que considere la perspectiva mapuche, puede ayudar a iluminar el camino a seguir hacia el futuro para dar respuesta a los numerosos desafíos que tales demandas plantean, contribuyendo además a definir las bases sobre las cuales se debe cimentar una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Sin embargo, ni el gobierno, ni las organizaciones mapuches, ni los sectores empresariales presentes en el espacio territorial mapuche, pueden esperar a que dicha Comisión concluya su trabajo para asumir los desafíos que aquí se han identificado. Si no lo hacen en forma urgente, es muy posible que la situación de conflictividad hoy existente en el sur del país siga en aumento, con un costo social, en particular para los mapuches, enorme. Esperamos que los antecedentes entregados, así como las reflexiones realizadas en este artículo, puedan constituir un aporte para los actores involucrados en esta temática, para poder avanzar en su resolución.

Cuadro 1
Proceso de radicación mapuche (1884-1929)

PROVINCIA	No. DE RESERVAS	% SUPERFICIE	% PERSONAS	% HAS./PERS.	% DEL TERRITORIO TOTAL			
ARAUCO	77	2.6	9.700,59	1.9	2.477	3.0	3.92	1.79
BIO-BIO	6	0.2	16.667,00	3.3	804	1.0	20.73	1.11
MELLECO	280	9.6	80.900,75	15.8	9.455	11.4	8.56	6.03
CAUTIN	2.038	69.8	326.795,31	64.0	61.798	74.8	5.29	17.72
VALDIVIA	477	16.4	70.852,32	13.9	7.091	8.6	9.99	3.85
OSORNO	40	1.4	5.470,70	1.1	1.004	1.2	5.45	0.59
TOTAL	2.918	100	510.386,57	100	82.629	100	6.18	6.39

Fuente: González, Héctor, «Propiedad comunitaria o individual.

Las leyes indígenas y el pueblo mapuche» en *Nutram*, Año II, No 3, 1986, p. 7.

Cuadro 2
Tierras incorporadas al patrimonio indígena, 1994-2000

Programa	Has.	Familias
Subsidio (art. 20 letra a)	7.760,78	688
Subsidio (art. 20 letra b) (predios en conflicto)	31.203,74	2.906
Traspaso de predios fiscales	* 112.146,01	3.484
Saneamiento propiedad indígena	19.247,28	1.541
TOTAL	170.357,81	8.619

* Alrededor de 20 mil ha tienen aún trámites pendientes para su traspaso a indígenas.

Fuente: CONADI, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de Gestión 1994-2000, 2001 (inédito), con comentario y adecuaciones del autor.

BIBLIOGRAFÍA

Aukiñ Wallmapu Ngulam, “Conferencia sobre parlamentos y tratados mapuche” en *Aukiñ*, febrero de 1998.

Assies, Willem *et al.* eds., *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., México, 1999.

Aylwin, José, *Materializaciones y conflictos. Aplicación de la ley indígena en el territorio mapuche (1994-1997)*, Universidad de la Frontera, Temuco, 2000.

----- *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos*, en publicación por CEPAL, Santiago, 2001.

Aylwin, José y Eduardo Castillo, *Legislación sobre Indígenas en Chile a Través de la Historia*, Comisión Chilena Derechos Humanos, Santiago, 1990.

Bello, Álvaro y Marta Rangel, *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, 2000.

Bengoa, José, *Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX)*, Sur, Santiago, 1985.

----- *Los Mapuches. Comunidades y Localidades en Chile* Instituto Nacional de Estadísticas y Sur, Santiago, 1997.

----- "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en *Perspectivas*, Vol. 3, No 2, 2000.

Berdichewsky, Bernardo, *The Araucanian Indian in Chile*, IWGIA, Copenhagen, 1975.

Berglund, Staffan, *The National Integration of Mapuche Ethnical Minority in Chile*, Almqvist and Wiksell International, Estocolmo, 1977.

Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos, *Nacionalidad y Ciudadanía Jornada Temática "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Desafíos para la Democracia"*, Santiago, 12 Julio 1999.

Casa de la Mujer Mapuche et al. eds, *Pueblo mapuche: Desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*, Ediciones Escaparaté, Concepción, 2000.

Castro, Milka y Xavier Albó, coords, *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos del Tercer Milenio* (XII Congreso Internacional, marzo de 2000, Arica, Chile) Vol. 2, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericano, Santiago, 1991

Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, noviembre 15-17 de 1997. Disponible en Internet en (www.xs4all.cl/rehue).

Coordinadora Mapuche de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, *Comunicado Publico*, Traiguén, junio de 1999.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Chile). *La política de tierras de la CONADI*, 1999.

----- *Cuadros sobre tierras y aguas indígenas*, 2000 (antecedentes inéditos proporcionados por Departamento de Tierras y Aguas Dirección Nacional CONADI).

----- *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de gestión 1995-2000*, 2001 (inédito).

----- *Inscripción de tierras indígenas área sur* (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2000)

Daes, Érica-Irene, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final* (UN Doc E/CN. 4/Sub.2/1995/26..

----- *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra, Segundo Informe*, UN Dcoc E/ CN.4/Sub.2/1999/18)

de Ávila, Alamiro, "Régimen jurídico de la guerra de Arauco" en *III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Internacional de Estudios Jurídicos, 1973.

Díaz, Miguel y Raúl Elgueta, "La protección y uso de las aguas entre los mapuches de la región de la Araucanía de Chile. Problemas y perspectivas para el desarrollo indígena" (artículo inédito presentado al Tercer Encuentro de las Aguas, Santiago de Chile, 24 a 26 de octubre de 2001).

Foerster, Rolf, *Jesuitas y mapuches 1593-1767*, Santiago, Ed. Universitaria, 1996.

Góngora, Mario, *El estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570*, Universidad de Chile, Santiago, 1951.

González, Héctor. "Propiedad Comunitaria o Individual. Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche" *Nutram* 1, 1986.

Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas (Chile), *Informe final*, MIDEPLAN, Santiago, 2000.

Hirst P. y G. Thompson, "Globalization and the Future of the Nation State", *Economy and Society* (1995) 24

Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, VIII Región, Chile, "De la Deuda Histórica Nacional al Reconocimiento de Nuestros Derechos Territoriales", Tirúa 1999, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

Instituto Nacional de Estadísticas (Chile), *Censo de Población y Vivienda. Chile 1992*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 1992.

Iturralde, Diego, "Tierras y territorios indígenas. Discriminación, inequidad y exclusión". Documento del UNRISID presentado a la Conferencia Mundial Contra el Racismo, Durban, septiembre 2001.

Jara, Álvaro comp., *Legislación Indígena de Chile*, Instituto Indigenista Interamericano, Ciudad de México, 1956.

Kofman, E. y G. Youngs, eds., *Globalization: Theory and practice*, Londres, Printer, 1996.

Leiva, Arturo, *El Primer Avance a la Araucanía, Angol 1862*, Universidad de la Frontera, Temuco, 1984.

Martínez, José, ed., *Atlas territorios Indígenas de Bolivia*, Cidob, Santa Cruz, 2000

Martínez, Miguel, *Estudio sobre los Tratados, Convenios y Otros Acuerdos Constructivos*

entre los Estados y las Poblaciones Indígenas (Informe Final), Naciones Unidas, Consejo Económico Social, E/CN.4/Sub.2/1999/20 22 de junio de 1999.

Martinic, Mateo, *Historia de la región magallánica*, Universidad de Magallanes, Punta Arenas, 1992.

Mc Fall, Sara ed., *Territorio mapuche y expansión forestal*, Instituto de Estudios Indígenas UFRO, Temuco, 2001.

Ñanculef, Juan, “El concepto territorial en el pueblo mapuche” en *Nutram*, núm. 4 de 1989, p. 5-9.

..... “La filosofía e ideología mapuches”, en *Nutram*, núm. 4 de 1990, p. 9- 16.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989.

Ormeño, Hugo y Jorge Osses, “Nueva legislación sobre indígenas en Chile” en *Cuadernos de la Realidad Nacional* núm. 15, 1972.

Pinto, Jorge, *De la Inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 2000.

Reiman, Alfonso, “Solo tenemos porciones de tierra, pero no control de un espacio territorial”, entrevista a Alfonso Reiman Huilcaman, *Liwen*, 1999.

Rochna, Susana. *La Propiedad de la Tierra en la Isla de Pascua*, CONADI, Santiago, 1996.

Salazar, Gabriel, *Labradores, peones y proletarios*, Sur Ediciones, Santiago, 1985.

Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México, México, 1988.

Toledo, Víctor, “Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras” en *Anuario Liwe*, núm. 4, Junio de 1997, p. 36-79.

Universidad de la Frontera et. al, *Condiciones de Vida de los Pueblos Indígenas. Estudio Realizado en Reducciones Mapuche Seleccionadas IX Región*, Chile, Santiago, UFRO, CELADE, 1991.

----- *Población Mapuche. Tabulaciones Especiales*, Universidad de la Frontera, Temuco, 1998.

Villalobos, Sergio, *Historia del Pueblo Chileno* vols. 1 y 2, 2da ed., Zig- Zag e Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1983.

Wa, Gisday y Delgam Uukw, *The spirit in the land*, Gabriola BC, Reflections, 1989-1992.

Zúñiga, Gerardo, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en *Nueva Sociedad*, núm 153, enero-febrero 1998, Caracas, p. 141-155.

NOTAS

¹ Ver Daes, 1995.

² Los mapuches más tarde ocuparían también los territorios ubicados al oriente de dicha cordillera, llegando a extenderse hasta el océano Atlántico.

³ Contradiendo las leyes de la Corona, que disponían que sólo las tierras desocupadas podían ser objeto de asignación, la creación de ciudades en esta área derivó en la apropiación de las mejores tierras agrícolas y ganaderas de los indígenas, las que serían otorgadas a hispanos. También en contradicción con dichas leyes, muchas tierras indígenas fueron asignadas a encomenderos o adquiridas por estos. Dicha apropiación habría sido el resultado del aislamiento de la colonia, situación que determinó que en ella no se aplicaran, y en ocasiones, no se conocieran, las leyes hispanas (Góngora, 1951). La encomienda sería abolida a fines de la colonia (1791), siendo las tierras pertenecientes a indígenas reconocidas a sus ocupantes. Después de siglos de sumisión, sin embargo, sólo unos cuantos indígenas recobrarían su libertad. La mayor parte de ellos, para entonces étnica y culturalmente mestizos, se vieron obligados a trabajar en las haciendas, manteniendo con los hacendados la relación de subordinación que antes tuvieron con los encomenderos (Salazar, 1985).

⁴ Otros parlamentos serían celebrados en 1651, 1683, 1692, 1693 y 1694, 1716, 1726, 1738, 1746, 1756, 1760, 1764, 1771, 1774, 1784, 1787 y 1793. Los últimos parlamentos datan de 1803 y 1816, en las postrimerías del régimen colonial (Ávila, 1973).

⁵ Para Foerster, sin embargo, mientras los mapuches entendían la política de los parlamentos como un sistema de representación entre iguales, los hispano-criollos la entendían como una política que permitía la instalación de la hegemonía hispánica en el seno de la sociedad indígena (Foerster, 1996).

⁶ El Relator Especial de las Naciones Unidas, Miguel A. Martínez, en el Informe Final de su estudio sobre los tratados que involucran a los pueblos indígenas sostiene que los tratados suscritos entre los europeos y los pueblos indígenas eran relaciones contractuales entre naciones soberanas, con implicancias legales. Martínez se refiere en su Informe a los parlamentos celebrados entre los mapuches y los españoles durante la colonia en Chile, señalando que "...el origen, causas y desarrollo de estos instrumentos jurídicos podría compararse, *prima facie* y desde ciertos puntos de vista, a los de ciertos tratados indígenas en los territorios británicos y franceses de Norteamérica". (Ver Martínez, 1999).

⁷ Esta organización ha fundamentado los reclamos de autonomía política y territorial del pueblo mapuche de Chile y Argentina en estos parlamentos, los que considera como tratados entre naciones soberanas que siguen estando vigentes (Aukin, Febrero 1998).

⁸ Dispone que se reputará como baldías, y por consiguiente de propiedad del Estado, todas aquellas tierras sobre las cuales no se probase una posesión efectiva y continuada de un año (art. 6), prueba que los mapuches, con una ocupación no agrícola y extensiva de su territorio, no estaban en condiciones de hacer.

⁹ El artículo 1 del D.L. 2 568 originalmente disponía que una vez inscritas, "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse indígenas, e indígenas sus adjudicatarios".

¹⁰ La migración fue incentivada por esta legislación al establecerse una compensación monetaria para los integrantes de las comunidades que no estaban presentes en ellas al momento de la división, los que perdían su derecho a la tierra.

¹¹ Las tierras de los aymara en el norte fueron, en su mayoría, consideradas fiscales, siendo sus títulos coloniales o republicanos (estos últimos emanados de Perú y Bolivia) desconocidos por el Estado chileno (González y Gunderman, 1997). Los territorios de la Isla de Pascua fueron inscritos por el Estado a su nombre en 1933, negándose a los rapa nui, hasta muy recientemente, sus derechos posesorios sobre la isla (Rochna, 1996). Las tierras de los pueblos del extremo austral, en particular las de quienes vivían en los sectores esteparios del continente (aonilkenk o tehuelche) y de Tierra del Fuego (selknam u ona), fueron en su mayoría concedidas en el siglo XIX a inversionistas nacionales y extranjeros, quienes formaron grandes haciendas dedicadas a la crianza del ganado ovino. Las acciones de exterminio impulsadas por los hacendados en contra de estos pueblos a fin de apoderarse de sus tierras se encuentran hoy documentadas (Martinic, 1992).

¹² Una ley de reforma agraria fue dictada en 1962 (Nº 15 020) bajo la administración de Jorge Alessandri. Dada su política de adquisición de tierras a precios de mercado, la ausencia de voluntad para aplicar la expropiación como modalidad de redistribución y la falta de financiamiento, esta fue llamada «reforma macetero». Algunos fundos fueron entregados a mapuches en la provincia de Arauco y Malleco a través de esta ley (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche *et al.*, eds., 2000).

¹³ Acuerdos entre la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), más tarde Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), fueron celebrados a objeto de posibilitar la transferencia de predios expropiados a las comunidades mapuches que los reclamaban (Berdichewsky, 1975).

¹⁴ CEPI estaba integrada por representantes tanto de gobierno como de los distintos pueblos indígenas del país, incluido el mapuche. Los contenidos del anteproyecto elaborado por esta entidad fueron luego debatidos en reuniones en comunidades indígenas y acordados en el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, celebrado en Temuco en 1991 (ver Comisión Especial de Pueblos Indígenas, Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile, Editorial Interamericana, Santiago, 1991).

¹⁵ Cabe señalar que en materia de tierras, el ejecutivo introdujo algunas limitaciones al anteproyecto de ley indígena elaborado por CEPI, en particular en el reconocimiento de la territorialidad indígena, y en materia de derechos indígenas sobre recursos del suelo y subsuelo.

¹⁶ El proyecto de reforma constitucional agregaba al art. 1 de la Constitución chilena; “El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena”.

¹⁷ Como es sabido, la ley no reconoció a los indígenas el carácter de pueblos que los indígenas reclamaban.

¹⁸ De acuerdo al proyecto de ley, el Consejo Nacional de CONADI estaría compuesto por once indígenas representativos de los distintos pueblos indígenas del país. La ley aprobada dispone que los consejeros indígenas serán ocho (al igual que los de gobierno), siendo designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas (art. 41)

¹⁹ Las tierras indígenas inscritas en este Registro en otras partes del país ascenderían a solo 5 mil ha (CONADI, 2001).

²⁰ El reglamento 395 de 24 de noviembre de 1994 establece los criterios y procedimientos para la operatorio del subsidio. Dicha subsidio, al cual pueden postular todas las personas y comunidades indígenas, es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios. Entre los criterios para su asignación destacan el ahorro previo del postulante, su situación económica social y el grupo familiar. La adquisición de los predios en conflicto se hace por el Consejo Nacional de CONADI, en base a criterios establecidos en el mismo reglamento.

²¹ Según el Censo de 1992, la población mapuche mayor de 14 años alcanzaba a 928 mil. Si se considera los menores de 14 años, dicha población alcanzaba a 1.3 millones (*Censo de Población y Vivienda, 1992*). Se estima en 230 mil la población mapuche rural que vive en comunidades o localidades homogéneas (Bengoa, 2000)

²² En 1997 se habría suscrito un Convenio entre ambas entidades para la regularización de los derechos de aguas de los indígenas.

²³ Ver CONADI, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de Gestión 1994-2000, Junio 2001. Los derechos de agua solicitados por mapuches en la región de la Araucanía, a través del Fondo de Tierras y Aguas, entre 1995 y el 2000 ascenderían a 12 996.7 litros por segundo, de los cuales 10 075 estarían en tramitación (Antecedentes de CONADI en Díaz y Elgueta, 2001).

²⁴ El valor de la ha adquirida por el Fondo de Tierras y Aguas habría subido de \$ 228 183 en 1994 a \$ 706 545 en 1998 (CONADI, 1999). Para el año 2000 se estaba pagando por la misma ha \$ 1.4 millones (entrevista a representantes de Departamento de Tierras y Aguas, CONADI, Temuco, enero 2001).

²⁵ Entre estos proyectos de inversión figuran la construcción por el Estado de la carretera de la Costa, atravesando territorio mapuche lafkenche y mapuche huilliche; la ampliación de la Ruta 5 sur, proyecto que a la altura de Temuco (*by pass* de Temuco) atraviesa comunidades mapuche huenteche, y la central hidroeléctrica Ralco, iniciativa privada que afecta tierras indígenas de los mapuche pehuenche.

²⁶ La expansión forestal privada en territorio mapuche ha sido en gran medida posible gracias al subsidio estatal a la forestación establecido en el Decreto Ley 701 de 1974. La vigencia de esta normativa fue renovada por 15 años más bajo la administración del Presidente Frei. Este Decreto Ley libera de impuestos y subsidia directamente las plantaciones forestales, al devolver al propietario el 75% de su costo, además de los costos de manejo y administración.

²⁷ Ver Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, Chile, noviembre 15-17 de 1997. Disponible en Internet en www.xs4all/prehue.

²⁸ Para un análisis de los impactos de las políticas de modernización económica en la agricultura tradicional campesina e indígena en el país ver Bengoa, "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en *Perspectivas*, Vol. 3, Núm 2, 2000, p. 331-366.

²⁹ Hasta la fecha se han constituido tres áreas de desarrollo en el territorio mapuche (Alto Bío Bío y Lago Budi en 1997 y Llieu-Llieu en 2001).

³⁰ La edad promedio en comunidades mapuche rurales se habría elevado entre 1982 y 1995 de 28.9 a 35.5 años. La población femenina en las comunidades habría disminuido del 45% en 1982 al 38% en 1995, en tanto que la del hombre se habría elevado de 55% en 1982 a 62% en 1995 (Bengoa, 1997). Este último fenómeno se debería a las posibilidades de empleo doméstico de las mujeres indígenas en áreas urbanas.

³¹ Esta última iniciativa, aún cuando fue aprobada en 2000 por la Cámara de Diputados, tiene pocas posibilidades de ser aprobada en el Senado debido al quórum de cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio, establecido para su aprobación por el Tribunal Constitucional en agosto de 2000.

³² Una excepción en este sentido es el Consejo de Todas las Tierras (Aukin Walimapu Ngulam), que con un carácter nacional mantiene su vigencia como organización mapuche hasta la fecha. No obstante su carácter nacional, desarrolla un trabajo a nivel de los distintos espacios territoriales mapuches y sus planteamientos son similares a los de las organizaciones territoriales mapuches emergidas en los últimos años.

³³ Debe reconocerse, sin embargo, que a fines de los ochenta algunas organizaciones mapuche, como Liwen y el Consejo de Todas las Tierras, ya esbozaban las demandas autonómicas y territoriales hoy asumidas por el conjunto del movimiento mapuche.

³⁴ Al respecto, el Congreso afirma: La tenencia de la tierra es la base del pueblo mapuche, como asimismo el uso de las aguas de los ríos, de los lagos y del mar. Aun cuando la mitad de la población está en zonas urbanas, la referencia ideológica cultural es la tierra y el territorio mapuche ancestral. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, Conclusiones, Temuco, Chile, Noviembre de 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Como propuesta concreta para lograr dicha autonomía, plantea la creación de un Parlamento Mapuche, con representación de autoridades tradicionales mapuches de distintas regiones (desde Bío Bío a Los Lagos), de un Tribunal Mapuche, y de una Unión Comunal de Organizaciones Mapuches. El Congreso sugirió además la constitución de un padrón electoral mapuche con este fin. (*ibidem*).

³⁷ Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam), "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Un Desafío para la Democracia", en Cámara de Diputados, 1999.

³⁸ Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, 1999.

³⁹ Al respecto Reiman señala: "Hoy no basta con llegar con un discurso bonito...sino que se tienen que hacer cosas concretas. A mi juicio eso significa autonomía. Basta de seguir mendigando. Si nos relacionamos con otros pueblos, nos vamos a vincular en términos comerciales y diplomáticos"(Reiman, 1999).

⁴⁰ En la legislación comparada no se encuentran otras agencias públicas como CONADI que incentiven la participación indígena al interior del aparato del Estado. La tendencia hoy dominante en esta materia es que los Estados tengan su institucionalidad propia en materia indígena, sea esta un ministerio, una oficina o una corporación, desde la cual impulsan su política hacia los pueblos indígenas y dialogan con ellos, y que los pueblos indígenas tengan sus organizaciones autónomas desde las cuales formulan sus demandas y negocian con el Estado.

⁴¹ La globalización, lejos de tener exclusivamente implicancias económicas, como algunos sectores en Chile quisieran, ha permitido la difusión, el conocimiento de procesos de transformación social y cultural, de procesos de reforma de los Estados, contribuyendo a la profundización de los derechos humanos de muchos sectores hasta ahora oprimidos, entre ellos los pueblos indígenas (Schoolte, en Kofman y Youngs ed, 1996, y Hirst y Thompon, 1995).

⁴² Aprobado por el Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas en 1993, adoptado por la Sub Comisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la ONU en 1994. Actualmente se encuentra en análisis por la Comisión de Derechos Humanos de la misma entidad.

⁴³ Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en 1997.

⁴⁴ Uno de los aspectos de interés de la Constitución brasileña es el reconocimiento que esta hace del carácter originario del derecho de los indígenas sobre sus tierras tradicionales. Consecuente con ello, los actos recaídos sobre las tierras indígenas son nulos, y por consiguiente no dan derecho a indemnización, salvo a los ocupantes de buena fe, por las mejoras realizadas en ellas.

⁴⁵ Se trata de un derecho que los pueblos indígenas de este país vienen ejerciendo desde la dictación de la nueva Constitución, en virtud de fallos reiterados de la Corte Constitucional de ese país, aun sin que exista una ley de desarrollo de la normativa constitucional.

⁴⁶ Para los mapuches el concepto de tierras “usurpadas” incluye tanto aquellas que materialmente ocupaban o utilizaban de alguna manera, antes de la ocupación de su territorio por el ejército chileno, y no les fueron reconocidas en los títulos de merced otorgados por el Estado; aquellas que siendo parte de dichos títulos fueron traspasadas más tarde a manos de no indígenas, en virtud de las leyes divisorias (1927-1993), y aquellas que les fueron entregadas en el proceso de reforma agraria (1966-1973) y que posteriormente fueron devueltas a sus propietarios o quedaron en manos del Estado, siendo vendidas a empresas forestales en virtud de la contra reforma agraria verificada bajo el régimen militar

⁴⁷ Entre otras instancias que han condenado al gobierno chileno por esta actitud represiva en contra de los mapuches cabe destacar el Parlamento Europeo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, y el Departamento de Estado de Estados Unidos.

⁴⁸ Esta situación, que puede ser constatada en numerosos casos de conflicto de tierras hoy existentes en el sur, ha provocado fuertes críticas de sectores latifundistas que acusan al estado de premiar con su política de tierras la ocupación de sus predios.

⁴⁹ Compromisos contraídos por la ministra Alejandra Krauss en el año 2000 con la Asociación Ñancuqueo de Lumaco y con la Coordinadora Arauco Malleco (Victor Aricalaf) en el año 2001. Tales acuerdos han sido objeto de críticas al interior de la propia CONADI, por cuanto ellos responderían a la presión de las organizaciones beneficiarias y no respetarían los criterios del Fondo de Tierras Indígena para la adquisición de predios.

⁵⁰ Entrevista a Edgardo Lienlaf, *El Mercurio*, 3 de marzo de 2002, D 19.

⁵¹ Nombramientos que recayeran en el abogado mapuche Aroldo Cayún y en el Sub Secretario de MIDEPLAN Jaime Andrade, respectivamente.

⁵² Proyecto MIDEPLAN-BID.

⁵³ Anuncios efectuados por el presidente Lagos con fecha 19 de marzo de 2002.

⁵⁴ Campaña liderada por el diario *El Mercurio* y otros pertenecientes a su cadena, como *El Austral*, de Temuco, durante el mes de marzo de 2002.

⁵⁵ Trizano fue un italiano que participó en la persecución de indígenas luego de la ocupación de la Araucanía por el ejército chileno.

⁵⁶ La Coordinadora Arauco Malleco agrega que se trata de tierras en disputa, principalmente con empresas forestales, y que son consideradas “como espacios sagrados para la sobrevivencia y la reproducción de nuestra cultura” (1999).

⁵⁷ Un ejemplo de estos trabajos de identificación de tierras y territorios indígenas es el desarrollado por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Martínez, ed, 2000). Otros ejemplo es el desarrollado por los pueblos indígenas de la Columbia Británica, Canadá, en el proceso de negociación de acuerdos territoriales desarrollado en los últimos años en el marco del British Columbia Treaty Process (ver Wa y Uukw, 1989-1992).

⁵⁸ En la Araucanía, que es la región con el mayor porcentaje de población indígena, los mapuches constituyen sólo una cuarta parte de la población total, de acuerdo al Censo de 1992

⁵⁹ De alrededor de un centenar de candidatos mapuches en las elecciones municipales del 2000, sólo tres resultaron electos como alcaldes. Ninguno de los candidatos mapuches en las últimas elecciones parlamentarias resultó electo.

⁶⁰ Cabe reconocer aquí, por cierto, algunas excepciones a esta tendencia, como los esfuerzos desarrollados por algunas entidades territoriales en el ámbito del desarrollo económico autónomo (Asociación Nancuqueo de Lumako, de la salud intercultural (Maquehue) o del fortalecimiento y puesta en vigencia del *Ad Mapu* (Aijarewe de Xuf Xuf).

Los mapuches-warriaches; procesos migratorios contemporáneos e identidad mapuche urbana*

1. Presentación: procesos de cambio y adaptación de los mapuches

Una de las situaciones de mayor alcance en los procesos migratorios que han afectado a América Latina en las últimas décadas ha sido la de la urbanización y migración de poblaciones indígenas a los centros urbanos de la región, principalmente a las grandes ciudades. Las migraciones indígenas, señala Stavenhagen, "constituyen, probablemente, el fenómeno migratorio más importante en América Latina en este siglo" (Stavenhagen, 1992: 73). Sin embargo, hasta hace poco tiempo, tanto el tema de la migración indígena como el de la presencia indígena en las ciudades han sido escasamente repertoriados y poco estudiados a nivel continental. Ello se debe, ciertamente, a la importancia indiscutible de la presencia indígena en las áreas rurales de América Latina, pero también obedece a la concepción particular que se ha tenido de la etnicidad, caracterizada por la "ruralidad" y la "tradicionalidad", en oposición a la "urbanidad" y a la "modernidad". Por un lado, la identidad étnica indígena ha sido caracterizada como un atributo exclusivo de la vida en comunidades rurales tradicionales. Por otro, se ha pensado que la urbanidad -como el resultado más visible de la modernidad asociado a la secularización, a la racionalización y a la individualización de los sujetos-, terminaría destruyendo, por medio de la asimilación y la integración, las identidades indígenas. Así como en África se hablaba de destribilización, en América Latina se hablaba de ladinización. En efecto, para las naciones mestizas la migración y la urbanización eran un paso en el proceso de integración de los indígenas a la sociedad moderna. En consecuencia, como la urbanización terminaría con aquellas identidades étnicas indígenas "tercamente vivas", la mayor parte de los esfuerzos y estudios destinados al mundo indígena debían concentrarse en programas dirigidos a las comunidades rurales. Durante mucho tiempo, y hasta bien entrada la segunda mitad del siglo veinte, prevaleció la idea que era indio o indígena solamente aquel que vivía en su comunidad rural de origen, ya que su establecimiento en la ciudad significaba, *sine qua non*, la pérdida de su identidad.

* Versión corregida y aumentada del artículo de Andrea Aravena R. publicado en *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas*, varios autores, mayo 2002, Abya-Yala (Quito)/ Instituto Francés de Estudios Andinos (Lima). Una versión resumida fue expuesta en el IV Congreso Chileno de Antropología, en noviembre de 2001, y se encuentra pronta a ser publicada. Este artículo forma parte de una investigación en la que trabajamos tanto con mapuches migrantes como con mapuches urbanos. El trabajo se centró en la construcción de la identidad en los medios urbanos, y por eso encabezamos el artículo con el nombre mapuche-warriache, para referirnos de este modo al mapuche urbano. Literalmente, significa "gente de la tierra - gente de la ciudad", pero se puede interpretar como la "gente de la tierra que es gente de la ciudad" del mismo modo que hablamos de los mapuche-huilliches o los mapuche-pehuenches. *Warria* significa ciudad, al igual que *kara* y *che* gente. Como etnónimo, el término mapuche-warriache es utilizado ocasionalmente por dirigentes mapuches residentes en Santiago.

Definiciones como la siguiente ilustran este punto de vista sobre el indígena, desgraciadamente aún demasiado generalizado: "El indígena es siempre un rural que vive ya sea de la recolección, de la caza y de la pesca, o de actividades más complejas y elaboradas, pero siempre de tipo agrícola. Reside en aglomeraciones pequeñas, situadas sobre las zonas de caza,... al interior del país. A menudo, estas aglomeraciones se constituyen y se destruyen al ritmo del agotamiento de los suelos; se reconstruyen afuera, en tierras vírgenes abiertas a la explotación. Si el indígena frecuenta la ciudad, es solamente para entregar su producción, y para arreglar los problemas administrativos que le impone la estructura del Estado, de la cual forma parte. Pero siempre se siente extranjero al medio urbano que lo tolera sin aceptarlo totalmente. ... El indio, al dejar el campo y establecerse en Ciudad de México, en la Paz o en Lima, no se considera a sí mismo ni es más considerado como tal. El indio viene a inflar esta 'masa mediana' de 'cholos', de 'ladinos' de 'rotos', es decir de mestizos ya integrados en grados más o menos importantes a la sociedad nacional" (Favre, 1966: 48; traducido del original en francés).

De este punto de vista que asimilaba la identidad indígena a una identidad fundamentalmente rural y campesina se desprende un segundo respecto de la migración, la urbanización y la adaptación de los indígenas a los medios urbanos. Este punto de vista consiste en sostener que una vez acontecida la migración -y luego la urbanización- el nuevo ciudadano se integra al medio urbano a partir de su aculturación y asimilación progresiva a una identidad de clase -popular y subordinada- olvidando su identidad de origen. De tal modo que si los estudios sobre la migración indígena, su urbanización y sus mecanismos de adaptación a los medios urbanos son hoy más abundantes, escasos fueron aquellos que en el siglo XX se interesaron en el tema de la identidad que estos migrantes trajeron con ellos, y menos aún en conocer las diferentes maneras en que dicha identidad logró no solamente ser reproducida sino también recreada.

El pueblo mapuche no constituye una excepción a esta tendencia. En otros trabajos hemos analizado diversas situaciones de contacto entre los mapuches, en tanto pueblo, en proceso de construcción y etno-génesis. En gran medida, dichos procesos de contacto se remiten a situaciones de conflicto que han caracterizado a los mapuches como uno de los pueblos que ha opuesto la mayor de las resistencias a la invasión extranjera que haya conocido la historia. Las situaciones de conflicto a las que los mapuches se adaptaron continuamente no terminaron con su derrota militar en manos del ejército chileno a fines del siglo XIX, sino que aún se encuentran presentes en nuestros días.

Pero también sabemos que conocieron tiempos de paz y de equilibrio. Cada vez que ganaron batallas ganaron tiempo sobre el exterminio, sobre la pérdida de sus territorios y la defensa de su cultura e identidad. Constantemente amenazados desde el exterior, los tiempos de paz les permitieron crecer, autoafirmarse y "construirse". Durante esos períodos llegaron a adaptarse y a desarrollarse, en el sentido de un pueblo que vive en constante proceso de cambio y de adaptación, sin por ello dejar de conservar una conciencia de unidad, de la historia y del pasado, como todo pueblo soberano.

Inicialmente constituidos por numerosos grupos de parentesco, los mapuches heredaron del contacto y del conflicto su unidad. Como toda sociedad, experimentaron grandes diferencias internas, diferencias que no impidieron se les considerara como una entidad homogénea a lo largo de la historia. De las diferentes situaciones de contacto que enfrentaron, lograron ciertos beneficios desde el punto de vista económico y cultural, a pesar de los innumerables perjuicios ocasionados por la guerra y los conflictos políticos. Los beneficios del contacto dicen relación con el desarrollo

de estrategias militares, y la incorporación de técnicas y tecnologías extranjeras que les ayudaron a adaptarse y a sobrevivir frente a las condiciones siempre desfavorables que les fueron impuestas desde el exterior. Una frontera simbólica entre el “interior” y el “exterior”, el “nosotros” y el “ellos” se creó entonces, y los mapuches se constituyeron en un pueblo que reivindicó una adscripción identitaria y un tal sentido de pertenencia, tanto como sus fronteras geográficas, físicas, lingüísticas y culturales se iban cimentando.

Luego del advenimiento de la independencia chilena y de la integración jurídica de los mapuches a la República de Chile, esta identidad, simbólicamente “encerrada” en la reducción, no sufrió sino procesos de afirmación y de reivindicación, sin llegar a disolverse en la identidad nacional transmitida e impuesta por el Estado. Hace menos de una década, a través de la Ley Indígena N° 19 253 (1993), los indígenas de Chile fueron reconocidos y su status confirmado. A pesar del carácter ruralista de dicha Ley, La posibilidad de organizarse, de asociarse y de existir más allá de los límites de la comunidad rural les fue reconocida también, lo que determina un nuevo contexto en las relaciones con el Estado chileno. Ello, en la medida en que no constituyen más un pueblo condenado a residir en las comunidades rurales para ser reconocidos como tal. Recordemos que en la legislación antes vigente, todo mapuche que dejaba de pertenecer a una comunidad mapuche -cuando ésta se dividía- dejaba de ser mapuche por el solo ministerio de la Ley. Hoy, se les considera “indígenas urbanos”.

Cerca de los años 80, cuando la mayoría de los estudios sobre los mapuches se centraba en las condiciones de “reproducción” de su sistema de vida en las comunidades rurales, el interés de unos pocos investigadores se desplazó hacia el análisis y la descripción del fenómeno de pauperización que enfrentaban los mapuches en esas comunidades, y en los conflictos que enfrentaban a causa de la escasez de tierras y de la falta de medios para trabajarla. Igualmente en esa época, los especialistas en la temática comienzan a observar una suerte de despoblamiento de las comunidades y el abandono de las mismas por la población joven, especialmente femenina. En efecto, se estaba ejerciendo una fuerte presión demográfica sobre las tierras de posesión ancestral y como, de acuerdo a las normas de la sociedad patrilineal la tierra se transmite por los hombres, si las mujeres no se casaban dentro de la comunidad, no tenían más opción que dejarla.

Tanto los estudios de la época como los más recientes, centraron su atención sobre el éxodo rural, al tiempo que profetizaban que para los mapuches, la migración y el “abandono” de sus comunidades de origen significaba su destrucción y completa asimilación, en la medida en que acarrearía el fin de la identidad mapuche. Vista de tal manera, la identidad era conceptualizada como la expresión de un conjunto de características propias de la sociedad mapuche “reduccional”. Curiosamente, la misma idea sobre la supuesta desaparición de los mapuches estuvo presente a principios del siglo XX, cuando tuvieron que deponer sus armas y fueron confinados a la vida en reducciones. Es lo que nos cuenta Guevara en su estudio *Las últimas familias y costumbres araucanas* (Guevara, 1913), constituyendo un testimonio de la hipótesis cíclica que ha existido sobre la desaparición o extinción de los mapuches.

La mirada sobre los mapuches como una sociedad que al enfrentar cambios perdería sus características como pueblo, hasta el punto de la desaparición de toda su identidad, no es sólo signo evidente de un tipo de análisis estático que resulta inadecuado e impropio a las ciencias sociales contemporáneas, sino que además, ha traído consecuencias negativas en la mirada que se tiene sobre los mapuches. Una de ellas es la imposibilidad de comprender el cambio social que viven los mapuches y sus mecanismos de adaptación a través del tiempo. Otra, es la confusión que proviene del supuesto que, al tratarse de una sociedad que no es capaz de adaptarse ni evolucionar,

se mantendría estancada o encerrada en una especie de “pasado congelado”, en una “tradicción” inmutable. La consecuencia más grave, sin embargo, es la representación que de los mapuches hace la sociedad no mapuche a través de la opinión pública en general o, lo que es más grave, de investigadores del pueblo mapuche, perteneciente a la sociedad llamada “moderna”. Para ellos, los mapuches encerrados en el pasado, se presentan como un obstáculo permanente al desarrollo y, aun como un obstáculo a la modernización. En este contexto, las expresiones contemporáneas de la sociedad mapuche llegan a ser interpretadas como las últimas expresiones de los descendientes de una sociedad primitiva refugiada en su pasado y en su historia.

Sin embargo, los mapuches continúan existiendo, y en un gran número han emigrado a las ciudades, y de igual modo como en el pasado, continúan reivindicando sus demandas políticas, sociales, económicas y exigen participación en la vida política del país, especialmente en aquellos aspectos que les conciernen, sin por ello dejar de ser mapuches. Si bien es cierto en este proceso de cambio y adaptación hay elementos que desaparecen o se transforman, una identidad propia y una conciencia de pertenencia a un pueblo con una identidad diferente y propia, persisten.

Estas contestaciones nos remiten a una nueva situación de los pueblos indígenas, situación de pueblos e individuos que forman parte de un movimiento social presente en la mayoría de los países mestizos y de substrato indígena de América Latina. Se trata de un movimiento indigenista, principalmente urbano, cuyos miembros, hayan o no roto los lazos con sus comunidades de origen, reivindican su derecho a conservar su identidad mapuche, sin por ello tener que renunciar a los supuestos “privilegios” de la “modernidad”.

Pensar en los migrantes indígenas y hablar de la cuestión indígena urbana nos remite a abordar nuestra problemática a partir de dos criterios. El primero está definido por el contexto que determina y permite explicar, en cierta medida, la migración rural urbana mapuche. El segundo nos lleva a la revisión de las consecuencias que el proceso migratorio tiene sobre la sociedad mapuche actual, y cómo ésta logra reconstruir su identidad en la ciudad.

En primer lugar habría que señalar que esta migración, lejos de significar una evasión de la comunidad mapuche, constituye un medio de apoyo a la economía mapuche campesina. De tal manera que la migración, en lugar de representar el abandono de la vida mapuche de la propia comunidad, constituye un puente entre la ciudad y la comunidad rural. Revisaremos por tanto, desde un punto de vista histórico, cómo se constituyó la vida de los mapuches en la reducción, con el objeto de comprender primero el origen del proceso migratorio.

En segundo lugar centraremos nuestra atención en algunas de las consecuencias generadas por este proceso migratorio. Si bien el contacto entre sociedades diferentes puede enriquecer los marcadores de diferenciación entre una sociedad y otra a través de la alteridad, puede resultar también tremendamente desestructurante de las relaciones sociales de los individuos que parten. Esta ha sido una de las principales consecuencias del llamado éxodo mapuche y es uno de los argumentos más recurrentes que se ha utilizado para señalar que la identidad del pueblo mapuche desaparece en el proceso migratorio.

En tercer lugar, describiremos algunas características socio-demográficas de los mapuches urbanos en Santiago de Chile. Para ello disponemos de un conjunto de datos extraídos del Censo de Población del año 1992, datos que esperamos actualizar con el Censo del año 2002. Con ello, esperamos aportar algunos elementos de información al lector no formado en la materia, y a la vez profundizar en el conocimiento de los mapuches urbanos.

Finalmente, analizaremos la relación existente entre las organizaciones urbanas y la comunidad, y el rol que la primera juega en la constitución de la identidad mapuche urbana.

2. Sistema reduccional mapuche y migración: las condiciones estructurales de la emigración

Como es sabido, a fines de la mal llamada “Pacificación de la Araucanía”, los mapuches perdieron la autonomía que hasta entonces ejercían y el control de su territorio a través de la imposición del sistema reduccional. En las reducciones debieron adaptarse a una nueva situación desde el punto de vista territorial, económico, social y político. En el contexto del Estado - nación la cuestión mapuche se transformó a partir de entonces en una cuestión de reducciones o comunidades. Esta nueva situación es particularmente relevante, por cuanto la vida reduccional mapuche contribuyó a determinar un patrón de comportamiento de la sociedad mapuche reduccional, Este, a su vez, fijó en la mente de numerosos investigadores y observadores, una forma de identidad mapuche, entonces característica de la vida reduccional,

De tal manera que, luego que el estado chileno ocupara militarmente el territorio ancestral de los mapuches a fines del siglo XIX, la población mapuche fue reagrupada en comunidades o reducciones indígenas. Este proceso se conoce bajo el nombre de *radicación* y el período durante el cual se efectuó se conoce como el período de la “radicación mapuche” (1866 a 1927).

Desde un punto de vista jurídico, la radicación de los mapuches en reducciones se formalizó con la asignación de parte del Estado a las familias indígenas de los llamados Títulos de Merced. Para tales efectos, el Estado creó una Comisión Radicadora, para asignar a cada familia extensa, mediante Títulos de Merced, la porción de tierra efectivamente por ellos ocupada en el momento en que los funcionarios del Estado, representantes de la Comisión, se constituían en terreno a efectos de mensurar el territorio donde dichas familias podían probar ocupación desde al menos un año de antigüedad. De esta manera, las familias mapuches, que tenían el hábito de desplazarse en un vasto territorio de cerca de diez millones de hectáreas, que les permitía asegurar su subsistencia a través del pastoreo, fueron reducidas a un poco más de quinientas mil hectáreas. De esta manera, perdieron la mayor parte de su territorio y la mayoría de ellas fueron radicadas en sectores donde la tierra era de menor calidad, y en general poco apta a la agricultura, por cuanto en dichas porciones de terreno sólo habitaban. El resto del territorio, donde cada grupo de familias extensas criaba ganado y cultivaba, pasó a manos del Estado. Una parte de ellas fue asignada a colonos chilenos y europeos y el resto adjudicada públicamente a particulares.

Con la creación de las reducciones, el objetivo del Estado era establecer a los mapuches en pequeñas extensiones de terreno, permitiendo liberar el resto para integrar el país y proceder a una colonización efectiva del mismo. De acuerdo a la vasta literatura que trata de este proceso, este parcelamiento de la propiedad indígena significó que cada mapuches tuviera, hacia el fin del período de radicación, un promedio de seis hectáreas¹. Durante el mismo período, el Estado asignó más de nueve millones de hectáreas a los colonos chilenos y extranjeros, entregándoles porciones de quinientas hectáreas a cada uno. El resto de las tierras pasó a manos del Estado y a partir de ellas se constituyó el latifundio en Chile (Jeannot, 1972: 8). Las reducciones fueron establecidas principalmente en las regiones del Bío Bío y la Araucanía. Un sistema similar se constituyó con las tierras mapuche-huilliches en la región de Los Lagos, a través de los llamados Títulos de Comisario.

La radicación de los mapuches en reducciones produjo su sedentarización definitiva, la disminución y la división de su territorio, la pérdida del ganado como primera fuente de su economía y su progresiva transición hacia la pequeña agricultura campesina de autosubsistencia. De esta manera, los mapuches fueron obligados a adaptarse a las nuevas condiciones de vida que les fueron impuestas, sistema en el cual el patrilineaje de los antiguos *lofches* o familias extensas, y su particular modo de producción, no encontraron mayor incentivo para perpetuarse sino como sistema simbólico de ordenamiento social.

A pesar de ello, la sociedad mapuche persistió en los nuevos límites de la comunidad reduccional. Es así como los estudiosos de la sociedad mapuche del siglo veinte coinciden en hablar de la existencia de una "sociedad mapuche reduccional"², que es donde se reproduce el espacio social de la comunidad. Delimitada de esta manera, la comunidad mapuche fue el espacio de reconstrucción del pueblo mapuche durante el siglo XX. Principalmente, durante la primera mitad del siglo y avanzada la segunda mitad, la comunidad se constituyó, por una parte, en el lugar de residencia y de reconstrucción social mapuche en relación a los siglos precedentes y a la derrota militar. Y, por otra parte, se constituyó en el lugar de resistencia y de reivindicación política contra la legislación indigenista que siguió al período de radicación, y contra nuevas y diferentes formas de asimilación implementadas para integrar definitivamente a los mapuches a la sociedad chilena. Desde entonces, la comunidad mapuche, definida a partir de las reducciones, es reivindicada hasta nuestros días como el lugar por excelencia donde se practica la "tradición".

Desde un punto de vista netamente jurídico, y de acuerdo a la periodicidad que proponen Ormeño y Osses (1972), el período de establecimiento de las reducciones fue seguido del llamado "período de la división". Como su nombre lo indica, este período se caracterizó por la promulgación de nuevas leyes y decretos que tenían por objeto la división de los Títulos de Merced y la constitución de la propiedad privada sobre la tierra de los mapuches. Tal situación persistió hasta el régimen militar. Conviene recordar que una vez que las reducciones eran divididas y los títulos de propiedad asignados, la tierra podía ser vendida a particulares no indígenas. Privatización y venta de tierras no constituían sino dos pasos del mismo proceso: el abandono definitivo de la tierra por los mapuches. El espíritu de estas medidas legales ha quedado ilustrado en las propias palabras del legislador, particularmente en el período del presidente Alessandri; este espíritu propugnaba establecer las normas jurídicas que permitieran incorporar de una manera definitiva a los mapuches aún "protegidos" por el sistema comunitario de las reducciones, al sistema jurídico ordinario (Ley N° 14 511, de 1961; y Alessandri, J., 1959: discurso de promulgación de la Ley. Ver bibliografía).

En este proceso se distingue finalmente la legislación indígena del período militar (Decretos Leyes N° 2 568 y 2 750 de 1979), que contribuyeron a acelerar la división de las comunidades mapuches. Como resultado de la aplicación de esta política, a fines de los años 80, es decir apenas diez años después de la promulgación de los referidos decretos, numerosas eran las comunidades que ya se habían dividido. El Estado, además, incentivó la división de las reducciones, proponiendo a los comuneros todo tipo de créditos, subsidios para la instalación de viviendas rurales y otras formas de ayuda social destinada exclusivamente a aquellas familias que accedían a la división. También, el deseo de ser propietarios de sus tierras, o más bien el hecho de tener un título de propiedad individual, frente a los problemas económicos que enfrentaban, fue otro de los aspectos que contribuyeron a la división de las tierras mapuches.

Sobre las tierras divididas, los mapuches recibieron títulos individuales de propiedad, Desde el punto de vista legal, sin embargo, los adjudicatarios de los mismos, dejaban de ser mapuches

ipso facto. En efecto, el artículo primero del Decreto N° 2 750 señalaba: “Las porciones de tierra resultantes de la división de las reducciones (las hijuelas) no serán más consideradas como tierras indígenas ni como indígenas a sus propietarios y ocupantes”. La intención del legislador quedaba así de manifiesto. Se trataba no solamente de terminar con la propiedad comunitaria mapuche y con el sistema económico y social que le estaba asociado, sino que también se trataba de decretar el fin de la existencia de los mapuches y los indígenas en Chile. Es por ello que esta legislación fue calificada como “legislación etnocida” por los integrantes de las organizaciones mapuches de Chile y por numerosos investigadores que estudiaron sus efectos sobre el pueblo mapuche. La ley dictada en 1993 puso fin a este horroroso capítulo de la legislación indígena chilena; aún más, este cuerpo legal estableció la creación de un fondo para la compra, por parte del Estado, de tierras para ser asignadas a los mapuches y sus comunidades con el propósito de ampliar sus territorios ³.

Frente a los múltiples problemas, tanto de deslindes de terrenos como de orden económico que afectó a las familias mapuches durante casi un siglo de vida en las comunidades, el Estado atribuyó al régimen de propiedad comunitaria la pobreza y los conflictos que enfrentaban los mapuches, y no al proceso de reducción y expoliación del que habían sido objeto. Para dar una solución a dichos problemas, numerosas leyes fueron dictadas durante el siglo veinte, concernientes a la regularización de la propiedad indígena. Como era de esperar, la solución al falso problema no aportó ninguna solución al problema económico y social ligado a explotación del minifundio por parte de los mapuches y a la ausencia de oportunidades laborales para esta población. Estos elementos determinan, desde un comienzo, el inicio de fuertes procesos migratorios de jóvenes mapuches a la ciudad. En efecto, la reducción del territorio mapuche y la aplicación sistemática de medidas inadecuadas para dar solución al falso problema, tuvieron como consecuencia el empobrecimiento de los mapuches y el éxodo rural urbano de numerosos contingentes de personas que dejaron sus comunidades en busca de nuevos medios de subsistencia. De acuerdo a los testimonios que hemos recogido en nuestro trabajo, la migración comenzó desde el momento mismo de la radicación. No obstante ello, a partir de la década de los años 30 ésta se intensificó, al producirse conflictos internos en las comunidades, por la división y atomización de la tierra. Igualmente, la demanda de mano de obra barata en los polos de desarrollo urbano se hizo sentir de manera más fuerte. Las personas que emigraron durante esos años lo hicieron en términos unipersonales; es decir, migraron solos, con el propósito principal de trabajar y ayudar a la subsistencia de sus familias, y en segundo lugar con el fin de perseguir estudios.

Con el paso del tiempo y ante la relación inversamente proporcional que se produjo entre el crecimiento demográfico de la población y la superficie de tierras per cápita, la emigración en sus diferentes formas -estacional, de pueblo en ciudad, permanente- se convirtió en la única alternativa viable para los jóvenes mapuches y el sustento de la vida familiar. Entre los años 30 y 50 continúa la migración a un ritmo constante, pero esta vez ya no se trata de migración unipersonal, sino que es común observar que emigran de la comunidad el padre con el hijo mayor, o el tío con el sobrino; como resultado de este proceso, en general el padre regresa con su familia, pero el hijo o el sobrino se queda definitivamente en la ciudad. En el caso de las mujeres continúa la migración unipersonal de adolescentes, que son rápidamente seguidas por sus hermanas menores, para trabajar en el servicio doméstico. En el caso de la migración femenina, rara vez hay retorno permanente. Es decir, la mujer puede volver a visitar a su familia -lo que en general no sucede sino hasta años e incluso décadas después-, pero raramente vuelve a residir en la comunidad. Si bien es efectivo que los problemas se acentuaron a partir de la segunda mitad del siglo veinte, especialmente en la década de los años 80 con la división de las comunidades indígenas y el mejoramiento de los accesos a las ciudades, especialmente hacia la zona central del país, la insuficiencia en la cabida de tierras, su progresiva atomización y las malas condiciones de trabajo asalariado en el campo.

En el caso mapuche se constata una vez más, que la pequeña propiedad y los movimientos migratorios se encuentran directamente asociados. En nuestros estudios de caso hemos verificado que la migración mapuche se explica principalmente por la situación económica y social de empobrecimiento en las comunidades de origen. Ello se explica, como lo hemos señalado, por la degradación sistemática de las condiciones de vida en el campo, a raíz de los límites impuestos a la pequeña propiedad mapuche, la falta de medios económicos y recursos, la erosión resultante del uso intensivo de la tierra durante largos períodos, la falta de diversificación de la producción, la imposibilidad de hacer rotar adecuadamente los cultivos, la persistencia hasta el día de hoy de una economía centrada en la mono-producción, la falta de apoyo tecnológico y de fuentes de financiamiento.

La economía mapuche reduccional, fue definida como una economía frágil, dependiente y degradada por las condiciones del intercambio. Más específicamente, como un conjunto de pequeñas unidades económicas que disponen de muy poco equipamiento y recursos, que operan con tecnologías simples y utilizan de una manera intensiva su fuerza de trabajo, siendo ésta de origen familiar. El objetivo de estas unidades de producción simple, es la subsistencia del grupo familiar, es decir, la satisfacción de sus necesidades fundamentales (Bengoa, y Valenzuela, 1984: 135). Así descrita, la economía mapuche reduccional fue considerada como una economía en equilibrio, es decir que se reproduce sobre ella misma, en los límites de la reproducción simple de la existencia: no genera procesos de crecimiento ni de capitalización, tampoco procesos de proletarización ni desintegración campesina (*Idem*: 150). A pesar de la constatación de este supuesto equilibrio, al principio de los años 80 los investigadores destacan el fuerte proceso migratorio que afecta a los mapuches. Según Bengoa y Valenzuela, en estas economías el equilibrio entre la tierra y la población se encuentra en los movimientos de población, toda vez que el factor tierra no varía (*idem*: 93).

De tal modo que durante casi todo el siglo veinte, pero especialmente a partir de los años 30, luego en la década de los 50 a los 60 y entre los 80 y los 90, las comunidades mapuches registran las tasas más altas de emigración. La situación ha sido descrita por algunos investigadores, especialmente Bengoa, y Valenzuela; Moltedo, 1990; Munizaga, 1951 y 1961; Oyarce *et al*, 1989. Para ellos, las razones de la “expulsión” de la población mapuche de sus comunidades permanecen constantes durante todo este período. Lo que varía, sin embargo, es la capacidad de absorción o de integración económica en los pueblos y ciudades, factor que determina sus posibilidades de instalación de una manera estable y permanente.

A pesar de lo señalado, de los mapuches se conoce principalmente su existencia en las comunidades. Numerosos y clásicos son ya los estudios que describen con detalle la vida de los mapuches en las reducciones⁴. A partir de estos estudios se llegó a hablar de las “características de la sociedad mapuche contemporánea”, hasta el punto de creer que la identidad mapuche estaba definida por aquellas características. A saber: residir en comunidades relativamente aisladas del resto de la sociedad (frontera geográfica), tener una economía campesina de autosubsistencia (frontera económica), hablar el mapudungun (frontera lingüística) e, incluso, el hecho de representar una homogeneidad física que los diferenciaría del resto de la población mestiza y extranjera (frontera biológica).

Aún hoy, en Chile los mapuches son definidos por las características que acabamos de señalar, es decir, como una categoría discreta, representada por una “cultura tradicional” determinada por una frontera geográfica definida por los límites de la comunidad indígena, por una frontera econó-

mica definida por la economía campesina de autosubsistencia, por una frontera lingüística definida por el mapudungun y por una frontera biológica definida por un supuesto fenotipo mapuche o, en el peor de los casos, por connotaciones “raciales” discriminatorias (cuando se dice los mapuches son flojos; los mapuches son borrachos; a los mapuches les cuesta aprender; etc.). Así definidos, se atribuye a los mapuches una identidad acorde a los límites de las fronteras que hemos señalado.

3. La experiencia de la migración: la llegada, la segregación la discriminación

Del mismo modo que a principios del siglo XX se pronosticaba la desaparición de los mapuches, una vez constatado el fuerte proceso migratorio que les afectaba, la misma idea surgió al observarse que en las comunidades ya no quedaban más que niños y viejos. Esta constatación se basa en la evidencia de las consecuencias a veces brutales que provoca la migración, tanto en las comunidades de origen como entre aquellos individuos que comienzan a emigrar en forma masiva. A pesar de que la persona que emigra regresa a visitar a su familia una vez que reúne los medios económicos y que a menudo no corta los lazos con la comunidad, pareciera que la continuidad que se establece entre la ciudad y el campo no es siempre suficiente como medio de apoyo para el migrante. En este contexto, la migración, que es un proceso las más de las veces irreversible, no es deseada a priori. Lejos de ser vista como un medio de acceder a nuevas posibilidades de contacto y enriquecimiento cultural, se presenta como un imperativo de orden económico. De tal forma, es vivida como una suerte de exilio forzado,

Molledo (op. cit.), a partir de una investigación desarrollada en la década de los 80 en comunidades mapuches de la Región del Bío Bío (VII Región), constata que los principales destinos de migración de la población mapuche eran las pequeñas ciudades próximas (Cañete, Lebu) y las grandes ciudades del país (Concepción y Santiago). En nuestro trabajo con migrantes de la X región y de la IX región, desarrollada entre 1995 y el 2001, constatamos el mismo patrón migratorio, tratándose de personas que emigraron entre los años 1943 y 1975. En el caso de la X región, los migrantes mapuche-huiliches eligen como destino tanto las ciudades cercanas a sus comunidades (Osorno, Puerto Mont, etc.), como el Gran Santiago. En el caso de la IX región, eligen igualmente como destino principal de migración las ciudades próximas a sus comunidades (Carahue, Nueva Imperial, Villarrica) y los grandes conglomerados urbanos como Temuco y Santiago. En ambos estudios, la partida de la comunidad y el destino de la migración dependía principalmente de la capacidad de absorción de mano de obra de las ciudades receptoras. Esta dinámica los ha llevado también en el último tiempo a emigrar en forma estacional o permanente a las regiones centrales del país (V, VI y VII), e inclusive a zonas más extremas y distantes de sus comunidades (regiones XI, XII, II y IV). Igualmente, continúa corroborándose una cierta “tradicción migratoria”, que consiste en el hecho que, una vez alcanzada una cierta estabilidad laboral, cada migrante constituye una suerte de puente para que otros integrantes de sus familias se les una.

Por ello, insistimos en el hecho de que con la migración no necesariamente hay ruptura, sino más bien continuidad. Asimismo, el llamado éxodo mapuche, lejos de significar una evasión de la comunidad, una huida, no es sino la expresión de un medio de apoyo a la economía mapuche campesina. Por tanto, quienes dejan sus comunidades no necesariamente las abandonan, puesto que regresan temporalmente en períodos de cesantía, durante el verano, o bien desde la ciudad continúan ayudando a la economía familiar. En el caso de los jóvenes que en los últimos años han migrado a Santiago por razones de estudio, con los que nos ha tocado trabajar, todos regresan a sus hogares durante las vacaciones. Otra constante interesante de desatacar aquí es que si bien todos coinciden en que las condiciones de vida en el campo son negativas y duras, la gran mayoría aspira a regresar algún día. Obviamente, eso no sucede con sus hijos nacidos en la ciudad, tampoco con

sus nietos. En el caso de los hijos y los nietos de los migrantes nacidos en Santiago ⁵, existe un interés creciente por conocer el sur del país, las comunidades de origen de sus padres, abuelos y parientes. Sin embargo, por razones económicas un porcentaje importante de ellos nunca ha salido de la región.

En otro orden de cosas, la migración mapuche a Santiago genera problemas de adaptación, especialmente en quienes migran solos y con fines laborales. En este caso, se trata de una migración principalmente económica y tanto en la década de los años 30 como en el presente los inmigrantes se enfrentan a problemas similares. Entre éstos, destacan los problemas asociados a la inserción laboral en la ciudad, al encuentro de un lugar de residencia permanente (no obstante, en el presente hay mucha gente que llega a la casa de sus parientes), la fuerte atomización que sufre la propia familia y, especialmente, los problemas asociados a la discriminación.

En efecto, si bien la situación de la migración indígena y mapuche en Santiago, y en Chile en general, es bastante desconocida, investigaciones pioneras sobre el perfil psico-social de los migrantes, atribuyen al propio proceso migratorio efectos psicológicos importantes en la conducta de los mapuches urbanos, a raíz de los problemas derivados de la desadaptación (Biedermann, 1992; Barría, 1984); y González, *et al.*, 1965). Estos estudios, realizados desde una perspectiva médica, destacan la frecuencia de las “depresiones” y “alineaciones” que afectarían a los inmigrantes, como resultado de alteraciones en la estructura de la personalidad de los sujetos estudiados. Dichas alteraciones serían una de las consecuencias más visibles de los conflictos resultantes de la confrontación de la identidad primaria en la que fueron socializados y las diferentes formas de identidad con que se encuentran en la ciudad. Estos conflictos aparecerían aún más marcados cuando se experimenta el rechazo y discriminación por parte de la sociedad receptora. En América Latina, los llamados estudios desde la perspectiva de la “aculturación” han seguido esta línea. En este contexto, nos atrevemos a situar el trabajo de Moltedo ya mencionado.

Desde esa perspectiva, el principal obstáculo para la adaptación de los mapuches a la vida urbana provendría tanto del trato discriminatorio que recibirían de la sociedad no indígena como de las dificultades que encontrarían para sobre ponerse a la situación de marginalidad en que les toca desenvolverse. En el mismo sentido, como señala el lingüista Salas, A. (1985), la negación de los marcadores de identidad mapuche, como la lengua, cuya negación se atribuiría al hecho de no querer ser identificado como mapuche en la ciudad, acarrearía el rechazo de la propia identidad y el deseo nostálgico de volver a la comunidad donde ya no se puede regresar. Cabe destacar que para Salas la lengua, el mapudungun, constituye el principal vector en la constitución de la identidad mapuche.

Podemos no estar de acuerdo con el connotado lingüista respecto de lo que constituye el aspecto central de la identidad mapuche; igualmente, podemos no estar de acuerdo con la utilidad de la perspectiva de la aculturación para estudiar la migración y la identidad mapuche urbana; sin embargo no podríamos dejar de reconocer la existencia de la discriminación ni los efectos negativos que ésta provoca en cada individuo. Cada una de las personas mapuches con que hemos trabajado, especialmente los pertenecientes a estratos sociales más bajos, se quejan de haber sufrido la discriminación. No en vano Chile ha sido definido por los propios chilenos como “un país de discriminaciones” (Dirección de Organizaciones Sociales, [DOS] 2000: 7) ⁶.

Entre los mapuches urbanos, lo que nos resulta interesante destacar es la asociación que se hace entre discriminación y la voluntad -conciente o inconsciente- del mapuche urbano de esconder su identidad para lograr una mejor adaptación. Por ello Montecino (1990), acertó

conceptualmente al hablar del mapuche urbano como un ser “invisible”. Sin embargo, la experiencia de la migración y la necesidad de adaptación no siempre conllevan el rechazo u ocultamiento de la identidad. Tampoco el alejamiento de la comunidad conlleva *per se*, la pérdida de la identidad mapuche. El mapuche urbano hoy, ya sea migrante directo o descendiente de migrantes, aun escondiendo individualmente su identidad de origen, no deja de sentirse mapuche, ni de expresarlo en términos de orgullo cada vez que tiene la oportunidad de hacerlo, y no siente el menoscabo y el menosprecio *huinca*. Esta situación se expresa en términos paradigmáticos en el seno de las organizaciones mapuches urbanas, que sólo en la ciudad de Santiago hoy día alcanzan a casi un centenar. Allí se reúnen quienes luchan por la defensa de su identidad.

Los barrios periféricos como espacios de marginalidad y segregación socio - étnica

La Región Metropolitana es una zona eminentemente urbana y el centro político y administrativo de Chile. Históricamente, se trata de una región que en tanto megápolis crece a costa de la dependencia política, económica y cultural que genera con el resto de las regiones del país. De aquellas, se ha encargado de absorberlo todo, inclusive su población, concentrando hoy en día casi la mitad de la población del país, en un proceso de crecimiento desmesurado. Al interior de esta región, la ciudad de Santiago, su capital, ha sido calificada de ciudad hipertrofiada, creciendo como centro urbano del país sin guardar ninguna relación con el medio ambiente y sin mayor planificación urbanística, a pesar de los esfuerzos que las autoridades han hecho en la última década para intentar controlar esta situación. En este contexto, la alta concentración de población en Santiago no es solamente producto del crecimiento demográfico, menos aún de la inmigración extranjera, sino principalmente es producto de la acelerada urbanización del país y por tanto, del éxodo rural-urbano,

La forma de crecer de Santiago, como en la mayoría de los países de América Latina, es a través de la creación de cordones poblacionales, llamados precisamente *poblaciones*. Estas, rodean la ciudad, dividiendo los barrios urbanos (centrados en la Provincia de Santiago) de otros más rurales (centrados en el resto de las provincias de la región). Estos barrios son alimentados en forma aleatoria de agua y electricidad; solamente sus avenidas y calles principales están pavimentadas, y padecen de problemas importantes en lo que respecta al alcoholismo, la drogadicción, la delincuencia, el transporte y otros servicios urbanos. Paradójicamente, las comunas más pobres de este “cordón” se encuentran localizadas hacia el poniente, recibiendo toda la contaminación ambiental de la ciudad. En este contexto residencial es preciso entender la migración mapuche y situar el hábitat de la mayoría de los mapuche migrantes de Chile, insertos en los barrios periféricos de Santiago.

En el contexto de la metrópolis y de las poblaciones, cada migrante mapuche se inserta como un individuo perteneciente a una minoría nacional. Esta situación es producto de la negación que la sociedad no indígena, en tanto sociedad dominante, hace de las minorías, entre las cuales contamos a los pueblos indígenas. En tanto tal, la sociedad mapuche se inserta en el Gran Santiago en forma dividida y fragmentada, como resultado de un proceso de deslocalización geográfica, de desestructuración de los lazos familiares y de marginalización en la cadena de las relaciones económicas.

Esta segregación se representa en la distribución espacial de la población mapuche de la región y principalmente, de la provincia de Santiago. El 40% de los mapuches que residen en ella, es decir, 140 399 personas (Censo de 1992), lo hacen en las 12 comunas más pobres y marginales de la misma (La Pintana, Renca, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Huechuraba, Cerro Navia, San Ra-

món, Lo Prado, La Granja, Conchalí, Quilicura y el Bosque) donde la población en situación de pobreza y pobreza extrema es superior al 30% (Casen 2000). Cabe destacar, por tanto, que las comunas de mayor concentración de población indígena de la Región metropolitana coinciden con aquellas donde el porcentaje de población en situación de pobreza es más alto. Lo mismo sucede al interior de la Provincia de Santiago. Ello nos lleva a ver los barrios periféricos de Santiago no solamente como lugares de concentración y reproducción de la pobreza urbana, sino también como espacios de segregación socio-étnica.

Una excepción y caso especial lo constituye la Comuna de Estación Central. En efecto, la población mapuche allí censada es inferior al resto de las comunas marginales de la Región. Sin embargo, en Estación Central, comuna eminentemente urbana donde no existen en forma declarada campamentos, hay un parque, el último tramo del llamado Parque de las Américas, donde año a año aparecen, como "callampas", decenas de casas, primero de cartón, luego de madera gracias a los aportes del Hogar de Cristo, de parejas y familias mapuches que llegan a la gran ciudad por su puerta de entrada ferroviaria⁷. En efecto, ésta es la comuna central donde llegan los trenes y buses del sur del país. El lugar en cuestión originalmente era utilizado como centro de acopio de material de minería por su antiguo propietario; sin embargo, aproximadamente desde 1990 se fueron instalando diversas familias, cuyo origen corresponde aproximadamente a personas provenientes del Sur del país, especialmente descendientes mapuches originarios de Puerto Saavedra, Puerto Domínguez, Tirúa, Temuco y Contulmo, quienes en su origen trataron, al decir de la asistente social del Municipio, "de reproducir el mismo hábitat donde vivían, ya que existían crianzas de aves, huertos para el consumo casero, etc"⁸. Cuando visitamos por primera vez el campamento, accedimos por una típica calle residencial de Estación Central, encontrándonos simplemente con un portón, rodeado de casas. En el portón nos esperaba el dirigente mapuche, don Domingo, quien nos condujo hasta el lugar de la reunión recorriendo un laberinto de precarias callejuelas de tablonos y barro, en torno a las cuales se alineaban más de noventa mediaguas, una al lado de la otra, donde vivían las 94 familias. La situación desesperada que se constató en dicho campamento fue tal, que el año 1999 se conformó allí la Asociación Mapuche Epu Rehue, cuya historia organizacional terminó con la erradicación del campamento a la comuna de Puente Alto, donde el gobierno entregó a sus socios, a través de los cupos reservados del Ministerio de la Vivienda, departamentos por la vía de subsidios habitacionales. A los pocos meses de haber sido erradicado dicho campamento, fuimos testigos de su reemplazamiento. Se trataba esta vez de otras familias provenientes del sur del país, en un 80 % conformadas por mapuches, que esperan desde entonces (año 2000), una solución habitacional definitiva. En el mismo sentido, sorprende la constitución el año 2000 de la Asociación de Allegados Mapuches Antuco, de la Comuna de Puente Alto, conformada casi exclusivamente por migrantes "allegados" a la casa de familiares de la dicha Comuna. De esta manera, la segregación socio-étnica no solamente se constata en los barrios periféricos, sino que es posible de observarla en comunas donde aparentemente no hay una concentración de población mapuche tan importante. Lo que sucede en este caso, es que en primer lugar, se trata de población no registrada, por tanto estadísticamente inexistente en la región y, por otro, se trata de una población cuyas condiciones de vida se desconocen, toda vez que se encuentran escondidos tras un portón de una comuna donde no es fácil constatar a simple vista la pobreza. Aquí estamos en presencia de dos factores más coadyuvantes a la "invisibilización" del mapuche urbano.

Con todo, es posible afirmar que existe una relación casi directamente proporcional entre población mapuche urbana y población en situación de pobreza y pobreza extrema. Evidentemente, en medio millón de personas, existe una cifra absoluta importante de profesionales y sectores de comerciantes mapuches que no están sujetos a esta condición. Sin embargo, ellos constituyen una minoría en Santiago. Es más, en un estudio realizado por el PET, por encargo de CONADI

(CONADI / PET, 1999) ⁹, se concluye que existe una relación inversamente proporcional entre nivel de escolaridad de los mapuches y su inserción laboral. Ello significa que, a menor educación, mayores posibilidades tienen los mapuches de encontrar un trabajo asalariado en las categorías más bajas de empleo. Es decir, se trataría de una población que hace el trabajo que al resto no le gusta, como sucede en muchos países con los extranjeros, por ejemplo. Inversamente, a mayor nivel de escolaridad, mayor sería la dificultad para los mapuches de encontrar un trabajo acorde a su nivel de educación. Este último elemento constituye un signo evidente de discriminación.

4. Caracterización socio-demográfica de los mapuches urbanos

Como es sabido, en la historia de Chile independiente, el Censo de Población y Vivienda de 1992 es el primer censo del país en considerar oficialmente a la población indígena nacional, pese a haber contabilizado sólo a tres de los ocho pueblos reconocidos legalmente en 1993. Esta iniciativa debe entenderse en el contexto de elaboración de la Ley indígena 19 253 de 1993, de la apertura democrática con la instalación del primer gobierno electo después de la dictadura militar y, especialmente, con motivo de la conmemoración del “V Centenario”; factores todos que influyeron en que las autoridades estuvieran más permeables a las exigencias internacionales sobre el derecho que asiste a cada pueblo de conocer su número y características demográficas.

Muchos cuestionamientos se han hecho sobre este Censo, especialmente sobre la manera de preguntar sobre la pertenencia a las “culturas mapuche, aymara o rapa nui”, a través de la autoidentificación. Sin embargo, no nos referiremos a este asunto por haberlo tratado ya en otros trabajos. A pesar de los problemas de orden metodológico contenidos en la pregunta del censo, también hemos afirmado con anterioridad que son los únicos datos cuantitativos de que disponemos y los únicos que nos permiten analizar ciertas características demográficas de los mapuches urbanos de la región metropolitana. Y esto, hasta que no dispongamos de otros instrumentos que nos permitan confirmar estos resultados.

En conformidad con los resultados del censo, se estima que la población indígena del país alcanza las 998 379 personas (de 14 años y más), es decir, un 10,33% de la población nacional de 1992, de los cuales 928 060 serían mapuches (93% del universo indígena de Chile). Del total de población que en el Censo se reconoció como perteneciente a uno de los tres pueblos considerados -mapuche, aymara, rapanui- casi un 80% reside en los medios urbanos, frente al 20% que continuaría viviendo en las zonas rurales del país.

A su vez, el 43,4% del total de población censada, -433 035 personas- residían en la región metropolitana. Su distribución por pueblo es la siguiente: 409 079 se identifican al pueblo mapuche; 12 308 al pueblo aymara y 11 648 al pueblo rapa nui. Estas cifras confirman que la región metropolitana es la más importante, constituye el principal destino de los migrantes indígenas y mapuches y donde reside la mayor cantidad absoluta de población indígena del país. La IX región por su parte, cuya capital es Temuco, continúa siendo la región donde la población mapuche tiene mayor presencia relativa, ya que casi un cuarto del total de población de la región sería mapuche.

En la Región Metropolitana, de acuerdo al Censo de 1992, 409 079 personas (de 14 años y más) se reconocen como mapuches -200 863 hombres y 208 316 mujeres-, representando el 11 % del conjunto de población de la región (de 14 años y más). Cabe destacar la importancia relativa que tiene la población femenina por sobre la masculina (50,9% y 49,1%, respectivamente), lo que no sucede en otras regiones del país ni corresponde con la tendencia nacional del pueblo mapuche (49,28% de mujeres y 50,72% de hombres). Una explicación posible de esta situación podría ser

aquella que asocia la alta migración mapuche femenina a la ciudad de Santiago, a la demanda de mano de obra doméstica.

La distribución etárea de esta población es la siguiente: casi un 40% tiene entre 14 y 29 años, 34% entre 30 y 44 años, 17% entre 45 y 59 años y sólo 9% más de 60 años. Por tanto, se trata de una población joven, constituida en general por no más de tres generaciones (abuelo-padre-hijo), a menudo por sólo dos, o directamente por inmigrantes. Cabe destacar que el último tramo de edad señalado es el menos significativo, lo que nos demuestra el carácter relativamente reciente de la migración como fenómeno masivo, a partir de los años 50, a pesar de haber existido migración permanente pero menos significativa con anterioridad. Por el contrario, el tramo de edad más importante se sitúa entre los 25 y los 29 años, seguido del tramo de los 30 a los 40 años, y luego de los 20 a los 24. Todos ellos representan, por su edad, que la población mapuche urbana que reside en Santiago se encuentra en su mayoría en edad de trabajar, lo que corrobora lo que algunos investigadores observaron en la década de los años 90 en el campo: que en las comunidades rurales residían principalmente niños y ancianos. No es descartable, sin embargo, que en los últimos años se hayan producido algunos regresos, especialmente de población joven, que una vez terminados sus estudios han podido optar por regresar a trabajar la tierra de sus padres,

El Censo, demasiado general, no nos indica directamente la distribución por actividad económica de los mapuches urbanos, ni las diferencias que en cada una de ellas hay entre hombres y mujeres. Sólo sabemos que del total de población mapuche de la R.M. de 15 años y más, 401.842 personas constituyen la llamada “población en edad de trabajar”. El 57,57% de ellas (231.253 personas) conforman la “población económicamente activa” (PEA) y el 42,43% (170.489 personas) la “población no económicamente activa” (PNEA). Si bien ello indica que los entre los mapuches urbanos un porcentaje importante de la población se encuentra inactiva desde el punto de vista económico, la tasa de inactividad que presentan es inferior al promedio de la región para el mismo año (47,93%). Igualmente, las estadísticas del Censo nos permiten destacar que un cuarto de la población mapuche en edad de trabajar, se dedica a “actividades del hogar” tratándose seguramente de población femenina.

Respecto de la “ocupación o tipo de trabajo”, por un estudio encargado por CONADI, sabemos que un porcentaje significativo se inserta en la categoría de “trabajos no calificados”, lo que es especialmente importante en el caso de las mujeres. En efecto, un poco más de un tercio de las mujeres mapuches de la región (33,86%) constituyen lo que se denomina “mano de obra no calificada” (SUR/UAHC, en CONADI, 1995b, 109). Entre los hombres mapuches de la región, se constata que un tercio (30,89%), está representado en la categoría “oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios” (Idem: 110). El estudio destaca también una alta participación de la población mapuche de la región en las categorías “empleados de oficina” y “trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercado” (13,89% y 11,55% respectivamente). El porcentaje comprendido en ambas categorías alcanza el 25,44% (Idem: 110). Igualmente, se constata la baja participación de la población mapuche de la región en la categoría “miembros del poder ejecutivo y legislativo y funcionarios directivos de la administración pública”, “profesionales, científicos e intelectuales” y “técnicos y profesionales medios” (5,72%, 4,28% y 5,41 % respectivamente).

Respecto de la categoría “posición ocupada en el trabajo” los mapuches de la región metropolitana, siguiendo de cerca la tendencia nacional, se concentran en primer lugar en la categoría de “trabajadores asalariados” (75% de los trabajadores del país se encuentran en esta categoría contra el 70% de los trabajadores mapuches de la RM) (Idem: 118). En cambio, a diferencia de la

tendencia nacional para 1992, se observa que esta categoría es segundada por la de “trabajadores por cuenta propia”, con un 13,73% de los trabajadores mapuches, relación que sube a 21,44% si consideramos a la vez a los trabajadores por cuenta propia y a los “patrones o empleadores” (7,46%). Este dato es sumamente significativo por cuanto nos está hablando de un alto porcentaje de población mapuche de la región que no es asalariada, pudiendo corresponder a “trabajadores informales” o a “micro-empresarios” de no más de un empleado, siendo principalmente los hombres los “trabajadores independientes” (16,03%) y no la mujeres (9,04%). Ello guarda relación con el alto interés que demuestran todos los dirigentes de ser independientes y no tener que depender de un patrón que los obligue a trabajar o los trate mal. Por otro lado, también nos indica la probable precariedad de los medios de sustento, como en el caso de los microempresarios, quienes raramente consideran dentro de sus egresos gastos de seguridad social y salud. Las mujeres, en cambio, se concentran en segundo orden de importancia en la categoría de “trabajadores para servicio doméstico del hogar” (22,35%), frente a la tendencia nacional de un 15,93%. (Idem: 122).

Respecto de las “ramas de la actividad económica”, de los tres grandes sectores de la actividad económica nacional (agricultura, industria y servicios, con sus subdivisiones respectivas) se destaca que los mapuches de la R.M. se emplean principalmente en la industria manufacturera, en el comercio y en el servicio doméstico. En el caso de los hombres, éstos están presentes principalmente en la industria manufacturera (28,99%), en el comercio (19,30%) y en la construcción (13,58%). Las mujeres por su partes, están en primer lugar representadas en el servicio doméstico (29,93%), luego en la industria manufacturera (18,87%) y finalmente en el comercio (14,97%). (Idem: 126-127).

Así, el perfil laboral del mapuche urbano correspondería al de baja calificación, asociado a bajos salarios, alta movilidad (especialmente en el caso de los hombres por su trabajo en la construcción y en el comercio), jornadas de trabajo extensas, alta discriminación e, inclusive, maltrato por parte de los patrones (CONADI-PET, 1999: 110). Tanto para los hombres como para las mujeres, pero especialmente para estas últimas, los mapuches se ven discriminados por fenotipo, por cuanto uno de los requisitos para ser contratadas como secretarias o para ejercer funciones de atención de público es contar con “buena presencia”, requisito que según los estereotipos occidentales dominantes, las mujeres mapuches no reunirían.

5. La “comunidad urbana”: un lugar de organización social y de construcción identitaria

Así como en la sociedad mapuche de las comunidades rurales el espacio social se construyó en torno al sistema reduccional, en la sociedad mapuche post-reduccional urbana, es en la organización donde se reproduce el espacio social de la comunidad.

La afirmación de la identidad y la práctica ritual se dan en el seno de la organización mapuche o indígena urbana, la que se constituye en una suerte de *comunidad* para sus integrantes. Este nuevo espacio -la organización mapuche- viene a reemplazar el lugar ocupado por las comunidades rurales. En nuestro trabajo frente a las organizaciones indígenas urbanas nos encontramos en presencia de una nueva forma de comunidad mapuche. Esta comunidad urbana se presenta no sólo como un elemento colectivo central, sino como el principal, de actualización y de persistencia de la identidad mapuche de los urbanos. No es casualidad que en el ámbito de la participación y de la asociatividad mapuche urbana se de un proceso inverso al del resto de la sociedad chilena, creándose en forma permanente distintos tipos de organización.

Como lo hemos señalado en trabajos anteriores¹⁰ en relación al tema de la comunidad rural y de la práctica religiosa que allí se ejerce, Faron (1969) había hecho referencia al *congregacionismo ritual* (retomado por Foerster, 1993, 112), para expresar que entre los mapuches “las ceremonias religiosas organizadas tienen lugar en un contexto de relaciones sociales mantenidas entre los miembros de los grupos de linaje, relaciones que implican la participación regular de unidades en una congregación ritual de varias reducciones” (Faron, 1969, 243). Siguiendo la tesis de Faron, nos proponemos esclarecer nuestro punto de vista sobre el rol de las asociaciones u organizaciones indígenas urbanas, cuando ellas coinciden con lo que podría ser descrito como una “comunidad ritual”. La diferencia con Faron, es que nosotros no atribuimos límites fijos a la expresión comunidad. Para él la comunidad era la reducción, definida de una forma objetiva. Nuestra forma de comprender la comunidad hace alusión al espacio construido por los propios actores, como lugar de referencia y de afirmación de sí, con independencia de su localización geográfica (rural/urbana). En la práctica de las organizaciones y asociaciones urbanas, es muy difícil separar los aspectos de reivindicación política, cultural, social y económica, de la práctica ritual. Por eso toda clasificación resulta arbitraria. En efecto, en la mayor parte de los casos estas comunidades son creadas en el contexto de un grupo de individuos que se identifica con un pueblo indígena, que han logrado asociarse para trabajar por la identidad y la cultura mapuche, y de tal manera afirmar su existencia.

Cabe destacar además, el rol que la organización juega en el intercambio simbólico de mujeres y de hombres que hacen las familias de los ciudadanos, al interior de esta comunidad urbana. En el contexto de las reducciones, a decir de Faron, “los grupos de donadores y de receptores de mujeres, en relación los unos con los otros de una forma permanente por los matrimonios matrilineales, hacen parte también de la comunidad ritual” (idem). En el contexto urbano, hemos constatado que para quienes participan en las organizaciones indígenas, el espacio de la organización es el lugar más importante de reencuentro con otros mapuches, y uno de los lugares de encuentro de hombres y mujeres disponibles para constituir alianzas parentales. A pesar de ello, las parejas mixtas, dónde sólo una de las dos personas es de origen mapuche, no generan mayor problema en la organización. Al contrario, lejos de poner en peligro la identidad del grupo, las uniones entre mapuches urbanos y no mapuches permiten una mayor irradiación y aceptación de la cultura mapuche.

En esta agregación de personas donde el individuo ejerce prácticas rituales y crea la comunidad ritual urbana, cada uno entra en contacto con sus pares, hermanos con quienes el comparte un sentido único, propio, que los diferencia del resto y que al mismo tiempo da un sentido especial a su vida. Luego están los aspectos que son expresamente creados o acentuados para delimitar las fronteras entre el mundo mapuche y el mundo no-mapuche. Estos aspectos son tanto la exaltación de las ceremonias rituales, como la recreación de nuevas prácticas identitarias y la apropiación que los individuos hacen ahora de esas prácticas. Cada vez que los individuos hacen recurso a estas prácticas en el contexto de las organizaciones urbanas, están afirmando su pertenencia identitaria. Desde este punto de vista, lo religioso jugaría también un rol, social y político; se trataría de un espacio donde se organizan las relaciones sociales de los individuos. La función social de estas prácticas sería conectar a los individuos con su pasado y dar sentido a su existencia presente, como también afirmar una existencia que en algún momento tuvo que ser negada. Hay una formalidad que es reproducida, la práctica es reproducida con cambios pero, pese a ello, el ritual permanece como un espacio de construcción de sentido y se transforma en un espacio sagrado. Entonces, la asociatividad y la religiosidad se convierten en espacios de afirmación y de reconstrucción de la identidad.

A nuestro parecer, las ceremonias practicadas en el contexto de la comunidad ritual ocupan un lugar importante en la afirmación de la identidad mapuche. A través de estos ritos los mapuches urbanos definen en último término sus fronteras y sus límites en relación a los no-mapuches. A través de estos ritos también, ellos aportan al mundo contemporáneo su propio sistema de creencias. Actualizando sus prácticas, los mapuches urbanos construyen un vínculo con sus comunidades de origen, con sus parientes y con sus ancestros. En este acto, pasado y presente no constituyen sino un *continuum*. La identidad mapuche, al decir de Foerster (siguiendo las tesis de Geertz-1987- y las proposiciones de Morandé -1984-) ¹¹, está estrechamente ligada, a riesgo de ser confundida, a lo sagrado, lo que comprende el campo de las divinidades y de los ancestros (1993, 11). Foerster constata que son los ritos tradicionales mapuches los que hasta ahora unen los mapuches. Nosotros diríamos a este respecto que es la práctica de estos ritos la que une también a los mapuches, en tanto elemento movilizador de las relaciones sociales y de identificación. Sin embargo, atribuir a este aspecto la función de definir la persistencia de la identidad mapuche, tal como otros lo hacen utilizando la lengua o el territorio, no nos parece pertinente. A diferencia de Foerster, no podemos ver la práctica del culto como una esencia. En cambio vemos su función en tanto mecanismo de afirmación y reivindicación de la identidad. La comunidad de parientes que no existe en la gran ciudad, ya que la familia extensa casi no existe, es encontrada en el espacio de la organización. Esta última constituye el rasgo de unión de los individuos en una comunidad de sentido. En la ciudad no es posible encontrar fácilmente el “espacio territorio” ni el “espacio parental” (de la familia extendida), ni el “espacio lingüístico” que han llevado a gran cantidad de investigadores a definir así la comunidad mapuche, como un espacio real en el cual se puede encontrar un grupo real, una *etnia*, definida por un territorio, una lengua común, etc. Por el contrario, en la ciudad encontramos una nueva comunidad de individuos, construida por hombres y mujeres que comparten un supuesto origen común que los diferencia ante todo de una forma ideológica del no-mapuche y de la sociedad dominante. Esos individuos se unen y crean sentido en una estrategia de reivindicación política, buscando encontrar un lugar en una sociedad que los rechaza.

Ceremonias y ritos practicados en la comunidad ritual

Entre las ceremonias más importantes, que constituyen un hito en la reconstrucción identitaria mapuche en Santiago, sin duda el *wetripantu* ocupa el lugar de mayor trascendencia, proyección y auto identificación. El *wetripantu* es la celebración del comienzo de un nuevo ciclo de la naturaleza, o rito anual de renovación del equilibrio de la naturaleza, coincidente con el solsticio de invierno. Ha sido traducido por las organizaciones como el “año nuevo mapuche”. En Santiago el *we tripantu* o *woñol tripantu*, se conmemora desde el año 1995. Hemos tenido el honor de compartir dicha ceremonia en numerosas ocasiones, con diferentes organizaciones mapuches, en la privacidad de sus lugares de reunión y encuentro. El *we tripantu* tiene su origen desde que se conoce de la existencia de los mapuches; sin embargo, no renace como festividad propia de los mapuches sino hasta la última década del siglo XX. Algunos autores describieron su práctica comienzos del siglo (Augusta, 1916; Titiev, 1951, en Foerster, 1993, 101), pero luego la mayor parte de los trabajos que les siguieron la han ignorado, en circunstancias que ella pareciera haber sido integrada a la celebración de San Juan, celebración de la iglesia católica incorporada de una forma sincrética por los mapuches. Hoy día está separada de la fiesta de San Juan y es reivindicada en propiedad como una fiesta mapuche. Han sido los habitantes de las grandes ciudades, originalmente de Temuco, luego de Santiago, los que han dado nuevamente sentido a esta fecha. De hecho, en nuestro trabajo de terreno hemos realizado entrevistas a más de 20 dirigentes mapuches residentes en Santiago, y la mayoría de ellos, a pesar de haber nacido en una comunidad mapuche, no recuerda se haya

celebrado el *we tripantu*. Sí recuerdan la celebración de San Juan, y recuerdan también que se hacía la noche previa al día de San Juan, pudiendo continuar todo el día siguiente, consistiendo más bien en una celebración de tipo familiar.

En estricto rigor, la celebración del *we tripantu* corresponde a la noche del 20 al 21 de junio (dependiendo del año, puede desplazarse hasta la noche del 23), coincidiendo con el solsticio de invierno en el hemisferio sur, y con el inicio del invierno que marca un nuevo ciclo de la naturaleza. Ya han terminado las cosechas del verano, y habrá que preparar nuevamente la tierra para que germinen las semillas que se serán sembradas en primavera, En la rogativa que caracteriza la celebración del *we tripantu*, se implora a *chao negechen* (Dios) se invoca el *meliwitran mapu* (los cuatro puntos de la cosmovisión mapuche) y se pide a la *ñuke mapu* (madre tierra) bondades para el nuevo ciclo de la naturaleza que comienza. Igualmente, se agradece por las bondades del año anterior y se ruega para que el padre sol vuelva con mas fuerza luego de su retiro invernal. Se trata de una celebración familiar, donde existe un espíritu de reencuentro, solidaridad y convivencia. Los días previos, y especialmente la noche anterior, se preparan los alimentos y al amanecer se realiza el *nullañ mawon* o rogativa de agradecimiento y renovación del año. En cada *we tripantu* celebrado en Santiago, el *rewe* (altar ceremonial; lugar puro, lugar sagrado) y/o las ramas de *foye* (canelo), constituyen el centro e la rogativa. El *muday* (bebida hecha de trigo), las sopaipillas, el pan, el mote, el *mülke* (harina tostada) y los piñones, constituyen la ofrenda. En el altar se colocan los cántaros de greda con el *muday*, y la comida en los *iwe* (pequeños platos para la ofrenda). En algunas ocasiones, se ofrenda sangre de un cordero sacrificado que se ha encargado al sur. En general, esta ofrenda coincide con la presencia de un *machi* (chamán) en la ceremonia. Siempre que la *machi* es mujer, es “mandada a buscar al Sur”, generalmente a la comunidad de donde es la familia que oficia de anfitriona. No es común que para los *we tripantu* se recurra a los *machi* de Santiago (los hay dos) ¹² - ya que cada uno de ellos se encarga de officiar las ceremonias en el seno de su propia organización o en alguna donde es invitado. Una vez realizada la ofrenda, se bendice la comida -en algunos casos- cuando hay muchos invitados y diferentes familias han participado en la organización de la ceremonia y en la preparación de la comida, el *Lonko* (jefe, presidente de la organización) prueba públicamente cada olla y emite su juicio: está bien, está rica, quedó salada, está cruda, etc., suelen ser las expresiones que provocan la risa de todos los asistentes ¹³. Antes y después de cada comida (en la noche, al amanecer, en la mañana y luego a medio día), se baila *puün* en torno al *rewe* al compás de *trutrukas*, *pifilkas*, *trompe* y el infaltable *kultrun*. Igualmente, se dan largos espacios de presentación y conversación o *nhütram*, donde cada participante se dirige al resto con palabras de solidaridad y buenos deseos.

También la celebración del *lakutiün* o ceremonia de bautismo, practicada oficialmente por primera vez al alba del 15 de junio de 1995 en un parque de la ciudad de Santiago, ha tomado un sentido importante en la identidad mapuche urbana. La celebración de la ceremonia fue propuesta por un conjunto de organizaciones urbanas, teniendo por meta dar a los infantes nacidos en Santiago, hijos de residentes indígenas, las virtudes de sus ancestros. El evento fue consagrado por un *Yatiri* (chaman del pueblo Atacameño) con la participación de miembros de diferentes pueblos indígenas. Los siete niños iniciados pertenecían también a diferentes pueblos. El *lakutiün* es practicado también en otros contextos (organizaciones, familias, comunidades), pero esta vez la ceremonia fue elaborada para afirmar una pertenencia identitaria no reconocida. Según cuentan los abuelos en la tradición mapuche, la ceremonia del *lakutiün* era el traspaso del nombre del abuelo paterno al nieto, quedando establecida entre ellos una profunda relación. Con el tiempo, derivó en la relación del niño con un “padrino” que a su vez tenía el mismo nombre. En el mismo sentido, se practica el *kochontün*, ceremonia en que se ruega por el niño, se ofrece a la naturaleza, se pide protección por él y se establece una relación entre el niño y sus padrinos y entre los padres y los

padrinos que en adelante serán “compadres”. A su vez, para la niña mapuche se celebra el *katan pilun*, ceremonia en la cual también hemos tenido el privilegio de participar. El *katan pilun* es la ceremonia de apertura de orejas o *pilun* de las niñas, para el uso de aros o *chawal*; según pudimos observar, el padrino es quien regala los aros y la acompaña, junto a su familia, amigos e invitados. La niña no debe llorar ni mostrar signo de dolor, y para compensar su sacrificio y valor desplegados, se establece una ronda de regalos o “pagos” en dinero, constituyendo donativos voluntarios de los invitados que la niña recoge y guarda para sí. Una vez terminada la ceremonia, la niña, los padrinos, la familia y los invitados celebran con comida mapuche y bailes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el *kamarikiün*, que es una gran ceremonia con la naturaleza. Lo más conocido de esta ceremonia, es el *nguillatün*, que corresponde específicamente a la rogativa o acto de pedir. Se trata de una práctica observada ya por los primeros cronistas, según las descripciones proporcionadas por Gerónimo de Bibar, Alonso de Ovalle y Pedro de Valdivia (Foerster; 1993, 16-30); a diferencia de las otras ceremonias más íntimas o familiares, como el *we tripantu*, el *nguillatün* ha sido profusamente descrito a lo largo del siglo XX por los estudios realizados en comunidades mapuches. El *nguillatün* es uno de los ritos mapuche más estudiados, sobre el cual hay diversas interpretaciones hechas por la antropología y por los mismos mapuches. Por ejemplo, Faron lo describe como “un rito agrícola de fertilidad que es normalmente celebrado antes de la época de cosecha, para suplicar el éxito de la cosecha, la protección de los animales y la prosperidad y el bien estar de los mapuches. También se celebra después de la cosecha para agradecer”. (Faron; 1969, 245). En la ceremonia colectiva del *kamarikiün* y en la parte dedicada al *nguillatün* el objetivo central es la mediación entre lo sobrenatural y lo humano, expresado por acciones simbólicas, teniendo por meta la obtención de los medios de existencia, que no dependen solamente de las capacidades humanas sino más bien de un orden divino (Foerster; 1993, 88). Esta ceremonia, donde encontramos ofrendas y sacrificios, practicada regularmente en las comunidades mapuches rurales, ha devenido una práctica recurrente en los medios urbanos. En Santiago diversas organizaciones celebran año a año rogativas; sin embargo, al menos dos, celebran grandes *kamarikiün*, invitando a la mayor cantidad de organizaciones de la región. Se trata de los de Pudahuel y de La Florida, celebrados entre septiembre y diciembre de cada año. En estas ceremonias sí participan los *machis* residentes en Santiago, y además pueden invitarse autoridades religiosas del Sur. Para entonces se traen caballos, se colocan banderas azules y blancas, *colihues* (en señal de protección) ramas de *folle* y de eucalipto, se cuenta con la participación de *machis* y se construyen *rukas* o ramadas en torno a una gran cancha, al estilo de los *nguillatün* que se celebran en las comunidades mapuches rurales. Pero a diferencia de estas últimas, en Santiago las ceremonias de *nguillatün* no pueden ser consideradas como un rito agrícola de fertilidad, puesto que en la ciudad no se realizan cosechas agrícolas. En la ciudad se ruega por la unidad del pueblo mapuche, por los problemas de cada uno y por los hermanos mapuches del sur. Conviene entonces destacar que el ritual, al cual se asigna siempre la misma significación, ha sido adaptado a los nuevos contextos urbanos.

De los casos a que nos hemos referido, lo que nos parece importante destacar es la constatación de la presencia del fenómeno ritual, al cual los individuos atribuyen funciones de mediación y de afirmación de sí mismos, en donde la meta principal es la mediación entre lo que está bajo el control de los hombres y lo que no lo está. Las ceremonias y ritos son adaptadas a las condiciones, medios y necesidades de la ciudad, manteniendo básicamente los elementos de las prácticas ceremoniales rurales. Así, la práctica de estas ceremonias juega un rol importante en la vida del mapuche urbano, organizado y de recreación identitaria. Se trata tanto de ceremonias características de la vida en reducción, practicadas fuera del contexto de la comunidad rural y adaptadas a la ciudad, como de nuevas manifestaciones interpretadas por los mapuches urbanos como medio de legitimación de la pertenencia identitaria.

Para los mapuches urbanos, el *meli wítran mapu*, la cosmovisión mapuche no desaparece. Significa entender el mundo de la naturaleza y del entorno. Ello conlleva saber vivir y saber compartir el espacio con los demás y con distintos seres. Seres sobre naturales que también están presentes en la ciudad y pueden provocar enfermedades. Para los mapuches urbanos los daños, males o enfermedades provienen del olvido (de ser quienes son), del rechazo de la identidad mapuche y de la envidia o el hecho de observar otras cosas, cosas negativas, dejarse llevar por la vida del *huinca* sin respetar la propia visión del mundo. Las práctica de las ceremonias, especialmente el *kamarikiün* y el *we tripantu*, a que hemos hecho referencia, tienen la finalidad de reunir a las personas, celebrar a la gente de la tierra, afirmar la identidad mapuche y proteger a las personas de los males a los que están expuestos. En efecto, el *kalkutiin* (hacer daño), que es cuando a uno le dan algo malo, puede suceder en cualquier parte y contexto. Del mismo modo, los *kalku* (brujos), se transforman en hombres que hacen daño, o inclusive en perros. Por eso es necesario estar en armonía con el entorno y acceder a la renovación que se produce año a año en el *we tripantu*.

Estrategias económicas familiares

Hemos dicho que cerca de 80 % de la población mapuche de Chile habita en las ciudades y cerca de medio millón en Santiago. Algunos autores sostienen que una gran proporción de ellos pueden no ser “verdaderos mapuches”, según las definiciones clásicas de una etnia; otro tanto puede estar transitoriamente en la ciudad. No obstante, de igual forma, un gran número permanece en las grandes ciudades y está obligado a encontrar una inserción para permanecer allí. Para la mayor parte de ellos, la inserción social comienza por el hecho de tener un empleo. Para el migrante indígena, el hecho de encontrar un trabajo será un factor de éxito valorizado, frente a una realidad que se presenta como inevitable en vista que habiendo migrado ha perdido, a menudo, sus derechos en las comunidades. El éxito del trabajo estará también asociado al hecho que podrá ayudar a sus parientes de las comunidades rurales.

Tradicionalmente los estudios que tratan sobre la migración mapuche les han asignado dos formas de trabajo: las panaderías y el servicio doméstico, sea permitiéndoles ser albergados y alimentados (trabajo doméstico), sea permitiéndoles trabajar durante la noche y dormir durante el día (el oficio de panadero); ambos tendrían por función principal permitir al nuevo ciudadano, esconderse del mundo huinca. Este tipo de trabajo parecer ser un primer lugar de refugio desde donde comienza el conocimiento del mundo urbano; y por ello es más frecuente en el período de inserción en la ciudad de los migrantes, no de sus hijos ni nietos. En lo que concierne a la segunda, tercera e incluso cuarta generación de mapuches en la ciudad, otros oficios aparecen como deseables, en razón que ellos están mejor calificados, habiendo tenido acceso a varios años de escolarización. El acceso a la educación secundaria y universitaria de varios niños, hijos de migrantes de primera generación, ha permitido su inserción en diversos medios técnicos y profesionales. Estas diferentes actividades representan, en un cierto modo, el recorrido ciudadano de una familia mapuche que atraviesa diferentes fases de inserción y de ascensión social desde el momento en que el primero de ellos llega hasta que las generaciones que le suceden se insertan en los medios técnicos y profesionales.

En este proceso que no es jamás lineal, una cantidad creciente de familias mapuches encontradas en el curso de nuestro trabajo ejercían una actividad económico productiva de carácter asociativo, en donde habitualmente varios miembros de la familia compartían una misma actividad. En efecto, durante nuestro trabajo con migrantes indígenas en la ciudad de Santiago, hemos podido constatar que una gran proporción de familias mapuches aseguraban su subsistencia a través del

ejercicio de un trabajo de tipo "informal", principalmente en el comercio, la confección y el artesanado. Entre ellos, una mayoría reconocía haber ejercido el trabajo doméstico, el oficio de panadero y algunos otros de trabajador "temporero" (o de temporada) al menos una vez en su recorrido migratorio y varias veces cuando se trataba de migraciones escalonadas (es decir de un pueblo a una ciudad y luego a Santiago). Estos trabajos eran percibidos como actividades "transicionales", "forzadas", "no escogidas", "degradantes", "no estimadas". Se trataba de actividades, entonces, consideradas ocasionales (incluso si ellas se desarrollaban durante años), útiles para sacar de apuros, pero incapaces de proporcionar la estabilidad deseada.

Frente a este tipo de trabajo, manifestaban haber tomado la decisión de emprender un trabajo independiente y compatible con la vida familiar, incluso si en la mayor parte de los casos se encontraban en el límite de la subsistencia. Siguiendo lo que parecía ser una opción frente a otras actividades y apoyándose en una coyuntura nacional que alentaba de una cierta manera las actividades informales, los ciudadanos mapuches sin trabajo encuentran en la pequeña industria familiar (o microempresa) una fuente de trabajo y de sentido. El trabajo informal desarrollado a nivel familiar, es preferido ante las alternativas más "degradantes" por diferentes razones, entre las cuales es posible observar la interacción de tres lógicas: la recomposición de los vínculos afectivos en un medio urbano hostil, teniendo por meta la concurrencia de las relaciones parentales para asegurar la mantención de la familia; la continuidad de una estrategia de trabajo en familia, lo que conviene a la cohesión del hogar (especialmente a la educación de los niños por las mujeres y a la posibilidad de obtener recursos adicionales); y la voluntad de ser independientes de un patrón *huinca* o no-indígena. En consecuencia, esta actividad económica representa mucho más que un simple lugar de trabajo; se trata, en efecto, de un lugar de refugio.

Por el momento no es posible encontrar redes importantes de "pequeños empresarios" indígenas. A fines de 1995 un primer grupo estaba en proceso de constituirse. Su objetivo era intercambiar su productos y crear así una red de apoyo y de trabajo al migrante. Se trata todavía de un número reducido de familias que comienzan a tener relaciones y a organizarse para apoyarse en sus negocios. Entonces, si no estamos todavía en presencia de una red económica indígena, nos preguntamos si estamos en presencia de un momento de recomposición de las relaciones sociales de los indígenas ciudadanos de primera y segunda generación, que manifiestan la intención de trabajar en conjunto. Ellos tienen la voluntad de reunirse en torno a una identidad mapuche y de proyectarla. El ejercicio de una actividad económica no escapa tampoco a esta pretensión. El doble propósito de esta estrategia tiene al reforzamiento de las estrategias de solidaridad como al retorno a las identidades que un día ellos han debido esconder para mejor adaptarse al mundo urbano.

6. Conclusiones

Casi un ochenta por ciento de las personas que en el Censo de 1992 se identificaron en Chile con los pueblos aymara, mapuche y rapa nui, habitan en las ciudades del país. No obstante ello, inclusive la política específica del Estado hacia los pueblos indígenas carece de una verdadera intencionalidad urbana, a excepción de los recursos que ejecuta la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago que, por su carácter reducido y limitado, tiene un bajo nivel de impacto,

La cuestión indígena urbana es un tema no abordado, desconocido y las más de las veces, negado. Esta constatación ha llevado a algunos investigadores a hablar de la existencia de "seres invisibles" (Montecino, 1990a) para caracterizar la situación de los migrantes indígenas en la ciudad de Santiago. Dicha invisibilidad sería el producto del rechazo, por parte de la sociedad hegemónica, al hecho mismo de la existencia de indígenas urbanos y, por ende, la negación que la comunidad indígena haya podido traspasar los límites de la comunidad rural.

Desde el punto de vista de la migración, la presencia indígena en las ciudades se reduce al tema de la asimilación y de la aculturación de los inmigrantes en las grandes ciudades de Chile, principalmente Santiago. Numerosas son las investigaciones, como lo hemos señalado, que se han consagrado al estudio de las consecuencias de la migración y al análisis de los problemas de los migrantes. Estos problemas son entendidos principalmente como consecuencia del brutal “transplante cultural” al que están sometidos, y a la incorporación de nuevos patrones económicos, culturales y sociales.

Sin embargo, hemos insistido en el hecho que para el migrante la mantención de las relaciones con sus familias y comunidades de origen es la mayor de las veces efectiva, de modo que de ninguna manera podríamos afirmar que cuando el individuo emigra rompe con todo su pasado, desprendiéndose de su identidad. Lo que si es real, es el hecho que con la migración el individuo rompe de cierta manera con el equilibrio identitario en el cual fue socializado. Es por ello que casi siempre el migrante ha sido estudiado en relación a sus características psicosociales y, especialmente, desde un punto de vista médico, para llegar a concluir que se trata de personas que enfrentan graves problemas de adaptación.

Como consecuencia de ello, y respecto del pueblo mapuche, la migración es vista por un lado como un impedimento para la persistencia de la sociedad mapuche “tradicional” o rural, donde sólo residirían ancianos. Por otro lado, el shock de identidades que se produce con la migración, aparece como un obstáculo para la adaptación de cada individuo migrante. Éste, para tener éxito, debe ocultar o definitivamente reemplazar su identidad mapuche, asimilándose a la sociedad dominante. Desde esta perspectiva, se describe a la sociedad mapuche actual como una sociedad atomizada, fragmentada y marginada, incapaz de reconstruir relaciones sociales y de proyectarse en el mundo contemporáneo como un pueblo igualmente contemporáneo.

A su vez, si la migración y los mecanismos de adaptación de los mapuches a la vida citadina son aspectos desconocidos por la sociedad no mapuche, el desarrollo de la vida de los descendientes de los inmigrantes es prácticamente ignorado.

De los mapuches que residen en Santiago sabemos, desde hace un buen tiempo, que se dedican a actividades “informales” en el sector de la producción y de los servicios, que trabajan mayoritariamente como mano de obra en la construcción en el caso de los hombres o se insertan en el campo de las labores domésticas, en el caso de las mujeres. Los análisis post-censo vinieron a confirmar estos datos. Es decir, hoy podemos afirmar con plena certeza que, en su mayoría, los mapuches residentes en las ciudades y, particularmente en Santiago, siguen ejerciendo las actividades laborales de menor remuneración y las socialmente más desvalorizadas.

Se trata de una población cuyos miembros en gran medida continúan practicando una actividad económica de subsistencia, como asalariados urbanos. Aun contando con remuneraciones bajas, logran ayudar a sus parientes y familiares de la comunidad rural, enviándoles dinero, medicamentos, alimentos como abarrotes, y principalmente vestimentas. Sus parientes, continúan trabajando la tierra, y cada cierto tiempo también contribuyen a la economía familiar de los ciudadanos, enviándoles productos agrícolas, principalmente papa, cebolla, mote, harina. Aquí estamos en presencia de relaciones y de lazos, de estrategias de apoyo familiar que no necesariamente se rompen, de solidaridades familiares que continúan expresándose y, también, de familias que no logran salir de la marginalidad, pero que se mantienen en el umbral de la sobrevivencia, los unos apoyándose a los otros. En este contexto la migración, coadyuda al desplazamiento del problema de la pobreza estructural que afecta a los pueblos y comunidades indígenas de Chile, particularmente los mapuches.

Antes del conocimiento, hace casi una década, de los resultados del Censo de 1992, se podía pensar efectivamente que la cuestión mapuche era una cuestión rural, a pesar de los hechos que cotidianamente iban demostrando lo contrario. La situación de éxodo rural se sabía, golpeaba hacia largo tiempo las regiones rurales y las zonas de concentración de población mapuche, en la misma medida que las concentraciones urbanas crecían de una manera considerable. Sin embargo la migración no era tenida en cuenta en los estudios y análisis de la población mapuche, llamada hasta entonces "reduccional", como si aquella hubiese podido escapar a las tendencias demográficas nacionales; a tal extremo se pensaba que el único lugar de los mapuches eran precisamente las reducciones.

Numerosos estudios sobre el abandono de las comunidades habían empezado a realizarse o se estaban realizando. Finalmente, también se podían constatar las idas y venidas permanentes, como los lazos que se establecían entre las ciudades próximas y las comunidades mapuches. Los dirigentes mapuches en una alta proporción residían en las ciudades, o en los pueblos próximos a las comunidades; la economía campesina mapuche dependía de sus relaciones con los mercados locales y regionales, por citar algunos de los aspectos que constituyen lo que hemos llamado "pruebas evidentes" del cambio que experimentaba la sociedad mapuche de mediados y fines de siglo veinte. Sin embargo, hasta entrada la década de los noventa, la cuestión mapuche continuó siendo abordada como una cuestión campesina.

Sin embargo, no es sino después de la publicación y difusión de los resultados del Censo de 1992 que esta negación de la persistencia de la identidad mapuche en los medios urbanos se volvió incomprensible a nuestros ojos. El argumento principal que escuchamos consistía en decir que los residentes de las ciudades no eran los "verdaderos mapuches", porque habían perdido en su gran mayoría las características que definen la identidad mapuche. Estas características se enumeraban y se reducían a la vida en las comunidades rurales, lo que viene a negar a priori, nos parece, que la identidad pueda perdurar, fuera de la comunidad.

Los integrantes de esta sociedad marginada, fragmentada atomizada y distribuida mayoritariamente en las ciudades de Chile, representa más de un 10% de la población de la Región Metropolitana. De esta sociedad que aún permanece "invisible" a los ojos de la mayoría de los chilenos, hemos planteado no solamente que existe como dato estadístico, sino que se encuentra en un proceso acelerado de construcción de su visibilidad. Haciéndolo, ejerce el derecho que a todo pueblo cabe, de ser reconocido y aceptado como tal, se encuentre donde se encuentre. Este proceso se da en situación de conflicto ante la discriminación -con la consecuente descalificación permanente- y la negación por parte de la sociedad dominante. En este sentido, tenemos la certeza de estar nuevamente ante un pueblo en situación de contacto, en proceso de construcción y etno-génesis permanente.

BIBLIOGRAFÍA

Aravena, Andrea:

2000a, "La identidad indígena en los medios urbanos: Una reflexión teórica a partir de los actuales procesos de recomposición de la identidad étnica mapuche en la ciudad de Santiago" (versión resumida), en, Actas del 3er. Congreso Chileno de Antropología, Tomo 11 (1121-1133), Colegio de Antropólogos de Chile, Santiago.

2000b, "La identidad indígena en los medios urbanos: Procesos de recomposición de la identidad étnica mapuche en la ciudad de Santiago" (versión corregida y aumentada), en Boccara y Galindo, *Lógica Mestiza en América*, Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera, Temuco.

2001, "La diáspora invisible", en número especial del *Correo de la UNESCO*, septiembre-octubre, ediciones de la UNESCO, París.

Augusta, Félix José de, 1991 (1916), *Diccionario araucano-español, español-araucano*, 2 vol., Imprenta Universitaria, Santiago.

Barría, Cristián., 1984: "Análisis de un caso de depresión en un paciente mapuche: aspectos clínicos y culturales", *Revista de Psiquiatría*, vol. 1, No 3, Santiago;

Bengoa, José y Valenzuela, Eduardo, 1994, *Economía Mapuche, Pobreza y Subsistencia en la Sociedad Mapuche Contemporánea*. PAS, Santiago.

Biedermann, Niels.: 1992, "Enfermedad mental e identidad cultural en la etnia mapuche en Chile", *Nueva Sociedad*, Caracas.

CONADI / SUR / UAHC, 1995 (informe), *Diagnóstico sobre la Población Indígena de la Región Metropolitana*, Santiago.

CONADI / PET, 1999, *Estudio de pre-factibilidad para un programa de inserción laboral respecto de poblaciones indígenas en zonas urbana: Diagnóstico y propuesta de inserción laboral indígena, Regiones Metropolitana y Octava*, Imprenta Edit. Pillán, Santiago.

DOS (Dirección de Organizaciones Sociales), Gobierno de Chile, 2000, *Informe sobre la discriminación en Chile*, Santiago.

Ediciones Oficiales de la Contraloría General de la República de Chile: *Recopilación de Leyes*: t. XXXIV, 1948, 1949, 1961, 1953, 1968, 1959, 1973; *Recopilación de Decretos Leyes*: t. 74, Vol. XIII: 1979; t. 77, 1980; *Recopilación de los decretos con Fuerza de Ley*: t. XLI, Vol. I°, 1954. Santiago; Alesandri, Jorge, Mensaje Presidencial de la Ley No 14 511; Sesión la, en martes 2 de junio de 1959, Santiago; Edit N°10 de 1810; *Ley de Indios* de 1813; *Ley de Propiedad Austral* de 1866; Ley 14 511 de 1961; Ley 17 729 de 1972; Decreto Ley 2 568 de 1979; Decreto Ley 2 752 de 1979; Ley 17 729 de 1979, sus modificaciones y reglamentos; Ley 19 253 de 1993.

Faron, Louis, 1969, *Los Mapuches, su Estructura Social*, Instituto Indigenista Interamericano, México.

Favre, Henri; 1966, " Le problème indien en Amérique latine " Problèmes d'Amérique Latine, N° 2, París.

Foerster, Rolf, 1993, *Introducción a la religiosidad mapuche*, Universitaria, Santiago.

González, Héctor, 1986, "Propiedad comunitaria o individual: las leyes indígenas y el pueblo Mapuche", en *Nütram*; año 11, no 3, Santiago.

González, Manuel, *et al.*, 1965, "Enfoque antropológico psiquiátrico de indígenas mapuches alienados", *Antropología*, año 3, vol. 3, Centro de Estudios Antropológicos, Universidad de Chile, Santiago

Guevara, Tomás, 1913, *Las Últimas Familias y Costumbres Araucanas*. Santiago, Imp. Barcelona.

INE, 1992, *XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda. Resultados Generales*, Santiago.

Jeannot, Bernard: "El problema mapuche en Chile", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, No 14, octubre de 1972, Santiago.

MIDEPLAN: 2000, CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica), Santiago.

Molledo, Rina: 1990, "Emigración Mapuche e Identidad Étnica", *Revista El Canelo*, Vol. 5, n° 22, 1990, Santiago

Molledo, Sonia: 1990, "El mapuche urbano: un ser invisible", *Revista Creces* N° 3, octubre, Santiago.

Municipalidad de Estación Central, 1999, Informe General Campamento Las Américas, Unidad de Vivienda, Departamento Social, Municipalidad de Estación Central, Santiago

Munizaga, Carlos,

1959, *La situación de contacto de las Sociedades Nacionales con sus Grupos Atrasados (Nota preliminar sobre los Araucanos de Chile)*. Trabajo para la Escuela Latinoamericana de Sociología, promoción 1958-1959. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Mimeo, Santiago.

1961, "Estructuras transicionales en la migración de los araucanos de hoy a la ciudad de Santiago de Chile". *Notas del Centro de Estudios Antropológicos* no 12, no 6, Universitaria, Santiago.

Ormeño, Hugo, y Osses, Darío, 1972, "Nueva Legislación sobre Indígenas en Chile" en *Cuadernos de la realidad Nacional*, no 14, octubre, CEREN, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Oyarce, Ana María, *et al.*, 1989, "Cómo viven los mapuches: análisis del censo de población", en *Serie Documentos de Trabajo*, No. 1, Paesmi, Santiago.

Salas, Adalberto, 1985, "Hablar en mapudungun es vivir en mapuche; especificidad de la relación lengua/cultura", *RLA: Revista de Lingüística Teórica y Aplicada*, vol. 25, Santiago.

Stavenhagen, Rodolfo, 1992, "La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América"; Boletín Indigenista, *América Indígena*, Vol. LII, No. 1-2, ene-jun., Instituto Indigenista Interamericano, México.

Stuchlick, Milan, 1974, *Rasgos de la Sociedad Mapuche Contemporánea*, Nueva Universidad, Santiago.

Titiev, Mischa, 1951, *Araucanian Culture in Transition*. The Museum of Anthropology of the University of Michigan, Michigan.

NOTAS

¹ Hacia el fin del período de radicación, 3 078 títulos de merced habrían sido asignados a 77 891 personas entre la VIII y la X regiones (hasta Llanquihue); su superficie total era de 475 422.43 ha (González, 1986: 7).

² En palabras de uno de los autores más citados sobre la vida de los mapuches en las reducciones ...“los mapuches hicieron importantes adaptaciones en relación a las fuerzas económicas y políticas que actuaron en su cultura desde el establecimiento de las reducciones; sin embargo, la estructura contemporánea de la sociedad mapuche alcanzó un relativo equilibrio desde principios de siglo. La principal adaptación se realizó justamente en relación al sistema de las reducciones. La sociedad mapuche de hoy constituye una reintegración de los rasgos tradicionales en el seno de la vida reduccional” (Faron, 1969: 253, traducido al español por la autora).

³ De acuerdo a nuestras pesquisas al interior de CONADI, a la fecha de término de edición de este artículo (junio de 2001), entre las regiones VIII, IX y X, 144 453.53 hectáreas de tierras se habían restituido al pueblo mapuche (105 982.20 a través de la modalidad de traspaso de Predios Fiscales; 31 167.59 mediante la aplicación del artículo 20 a de la Ley 19 253 y 7 303,74 mediante la aplicación del artículo 20 b de la misma Ley).

⁴ Entre los autores más connotados y trascendentes encontramos a Stuchlick, (1974) y Titiev, (1951), que publican numerosos trabajos sobre los mapuches contemporáneos, entre muchos otros que sería imposible de citar.

⁵ Cabe señalar que hemos trabajado exclusivamente con personas de organizaciones mapuches residentes en la Región Metropolitana.

⁶ Cuando hablamos de **discriminación**, estamos entendiendo: “Toda forma de menosprecio, distinción, exclusión, restricción o preferencia, hecha con o sin intención por persona, grupo o institución, basada en la raza, color, religión, descendencia, origen étnico, orientación sexual o cualquiera otra característica análoga que anule o menoscabe el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales tanto en las esferas políticas, sociales, económicas, culturales como en cualquier otra”. (DOS, Idem, 13).

⁷ Así como la Comuna de Pudahuel constituye la “puerta de entrada” aérea de Chile, por encontrarse allí el aeropuerto, la Comuna de Estación Central constituye la “puerta de entrada” terrestre, ya sea por el arribo del ferrocarril o de los buses del sur del país.

⁸ El informe general elaborado por la asistente social para la erradicación del campamento, agregaba: “Actualmente viven en el predio 94 familias, las que se encuentran inmersas en un foco de infecciones e insalubridad, ya que no poseen W.C. con alcantarillado, tienen eliminación de excretas a través de pozos negros, la luz eléctrica se obtiene en forma clandestina, en tendidos eléctricos desde la calle en forma artesanal, el agua potable se transporta diariamente a través de un sistema de mangueras subterráneas a cada vivienda desde el Parque Bernardo Leighton. Las viviendas fueron obtenidas en el Hogar de Cristo, son

mediaguas de 3x6 mts., autoconstrucción de madera, cartón, latas, etc. Este campamento, constituye el mayor problema socio-económico y habitacional que existe en nuestra comuna". (Informe General Campamento Las Américas, Unidad de Vivienda, Depto. Social, Municipalidad de Estación Central, p.1).

⁹ El trabajo se centró en las regiones VIII y Metropolitana. En cada una de ellas, se trabajó en las comunas de Concepción y Talcahuano para la VIII, y La Pintana, Pedro Aguirre Cerda, Pudahuel y Cerro Navia para la Metropolitana.

¹⁰ Andrea Aravena, 2000: "La identidad indígena en los medios urbanos: Procesos de recomposición de la identidad étnica mapuche en la ciudad de Santiago" en Boccara y Galindo, *Lógica Mestiza en América*, Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera, Temuco, Chile. Versión resumida publicada también en Actas 111 Congreso Chileno de Antropología.

¹¹ Geertz, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1987. Morandé, Pedro, "Cultura y Modernización en América Latina", Santiago, Universidad Católica, 1984. (en Foerster, 1993).

¹² Don Manuel Lincovil (de la Organización Kallfulican de La Florida) y Don Augusto Aillapán, de la Comuna de Lo Prado.

¹³ Este rito de "probar las comida" lo hemos visto más frecuentemente realizar por la organización mapuche Folilche Aflai, de Ñuñoa.