

**ENTRE LA II CUMBRE
Y LA DETENCION DE
PINOCHET**

CHILE 1998

FLACSO - Biblioteca

Flacso-Chile

Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO-Chile.

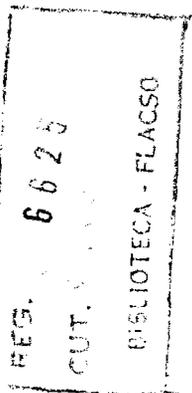
La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Entre la II Cumbre y la detención de
Pinochet, Chile 1998, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile 1999
334 p.
ISBN: 956-205-134-X

ENCUESTAS POLITICAS / DERECHOS HUMANOS /
TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMI-
CO / DESARROLLO POLITICO / ANALISIS POLITICO /
PARTICIPACION POLITICA / PARTICIPACION SO-
CIAL / JUVENTUD / MUJERES / POBLACION INDIGE-
NA / INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EXTE-
RIOR / PARTIDOS POLITICOS / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 109.675. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Indira Palacios, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A•DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones



INDICE

Presentación	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
CHILE Y LAS AMERICAS	
Nuestros miedos	11
<i>Norbert Lechner</i>	
Visiones latinoamericanas: Latinobarómetro 1998	29
<i>Marta Lagos C.</i>	
El penúltimo año del siglo en América Latina	47
<i>Gabriel Gaspar T.</i>	
El proceso de Cumbres Hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas	63
<i>Carlos Portales C.</i>	
POLITICA: EL PROCESO CONTRA PINOCHEF Y LOS DERECHOS HUMANOS	
Balance de la Política de Derechos Humanos en la transición chilena a la Democracia	87
<i>José Zalaquett</i>	
Pinochet y la justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho	99
<i>Rogelio Pérez P.</i>	
El juicio de la historia. Espectros de pasado	113
<i>Detlef Nolte</i>	
Las agendas del sector Defensa y Pinochet	125
<i>José Luis Díaz</i>	
Reacciones de la Cancillería chilena durante el caso Pinochet	137
<i>CEDOC</i>	

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta 153

Manuel Antonio Garretón M.

Participación en políticas sociales: percepción de los usuarios 167

Marcela Noé E.

El control ciudadano de la Plataforma de Beijing: un proceso social en construcción 191

Teresa Valdés E., Indira Palacios V.

Rediseño de los partidos políticos 217

Carlos Eduardo Mena K.

La problemática indígena en el Chile actual 229

Gerardo Zuñiga N.

Adolescentes/Jóvenes: que poco sabemos de ellos 255

José Olavarría A.

ECONOMIA

La economía chilena en 1998 279

Oscar Muñoz G.

Chile en la Cuenca del Pacífico. La importancia de APEC 295

Andrés Angulo F.

RELACIONES EXTERIORES

Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998 303

Paz V. Milet G.

Chile-Perú: revisando las agendas con una mirada de futuro 311

Francisco Rojas Aravena

El programa de Cooperación Horizontal de Chile 321

Sergio Gómez E.

Autores 334

LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA EN EL CHILE ACTUAL¹

Gerardo Zúñiga N.

Introducción

Vamos a partir haciendo una afirmación que desde nuestro punto de vista describe “la problemática indígena en el Chile actual”, título de esta exposición: la cuestión indígena entendida como el resultado de las relaciones -conflictivas- entre los pueblos indígenas y el Estado -único contexto en el que el análisis de la problemática indígena del Chile actual cobra real pertinencia- se caracteriza hoy por “el *impasse*”. Luego de un largo y fructífero proceso de intercambio político que dio lugar al diseño, aprobación e implementación de la Ley 19.253 (sobre indígenas), las relaciones entre el movimiento indígena y el Estado se han estancado y los grados de conflictividad han aumentado, sin que se observen indicios de que esta situación vaya a cambiar en el corto plazo. Conflicto, *impasse*, crisis, pero también recomposición y reformulación, de los actores, de sus objetivos estratégicos, de sus discursos, de sus prácticas.

Reconstituyendo las condiciones en que tuvieron lugar los procesos de intercambio político entre el Estado y las organizaciones indígenas y que permitieron el diseño y puesta en vigencia de la nueva legislación sobre indígenas en Chile, intentaremos entender cómo se llegó a este estado de cosas, a este *impasse* del sistema de relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

¹ Conferencia dictada como parte del curso Resolución de Conflictos y Gestión de Consensos para la Consolidación Democrática: teoría y práctica. Curso organizado por FLACSO-Guatemala, FLACSO-Chile y la Universidad de Leiden, Holanda.

Como para seguramente la mayoría de ustedes la casuística en la que basaremos nuestra exposición es desconocida, partiremos esta exposición haciendo una muy breve descripción de los pueblos indígenas que habitan en Chile. Seguidamente hablaremos sobre el proceso de intercambio político que terminó con la aprobación de la ley 19.253 hoy vigente que trata sobre los pueblos indígenas, cuáles fueron sus condiciones de emergencia y cuáles son sus principales características. En todo caso nos interesará más profundizar sobre las características del procesos de intercambio y lucha política en cuyo marco esta legislación, que marca un profundo cambio en la forma en que el Estado gestiona los asuntos indígenas, fue adquiriendo realidad, viabilidad y fue finalmente puesta en vigencia en el contexto de un país embarcado en un proceso de transición a la democracia luego de largos años de gobierno autoritario. Finalmente, trataremos de problematizar la situación de los pueblos indígenas en el Chile actual, interrogándonos principalmente acerca de las características que asume hoy el proceso de relación e intercambio político entre el movimiento indígena y el Estado.

I. Los pueblos Indígenas de Chile

Los grupos que se autoreconocen como indígenas en Chile, abarcan una población de 998.385 personas mayores de 14 años, es decir cerca de un 10 % de la población total del país (INE, 1992). De norte a sur esta población se distribuye en forma irregular. En el extremo norte, ocupando la altiplanicie y precordillera de los Andes y los Valles bajos cercanos a la costa, localizados en la I región del país, están los *Aymarás*, con una población de 48.477 personas mayores de 14 años (INE, 1992); en la II región viven los *Atacameños* o *Cunsas*, que habitan en los poblados precordilleranos cercanos a San Pedro de Atacama y Calama en una cifra cercana a las 4.000 personas; en la III región se localiza una pequeña población aún poco estudiada, pero que sin embargo se estima ligada a los grupos *Coyas* que habitan en las Provincias de Salta, Jujui y Catamarca de la vecina República Argentina; en Isla de Pascua, posesión chilena en el Pacífico, vive el Pueblo *Pascuense* o *Rapa Nui*, histórica, racial y culturalmente ligado a los pueblos polinésicos, alcanzando una población cercana a las 3.500 personas; en la zona centro-sur se encuentra el Pueblo *Mapuche*, con sus sub agrupaciones *Mapuche Pehuenche* y *Mapuche Huilliche*, uno de los más numerosos de América, con una población de 928.060 individuos mayores de 14 años (INE, 1992); en el extremo austral de Chile, en

tanto, sobreviven una pequeña comunidad *Kawashkar* o *Alacalufe* y una aún más mermada población *Yámana* o *Yagan*.

La nueva Legislación Indígena, N° 19.253

El 5 de octubre de 1993 se puso en vigencia la Ley 19.253 de protección, fomento y desarrollo de las agrupaciones indígenas que existen en el país. La aprobación de esta Ley resulta de un largo y rico proceso de lucha social y política en el contexto del cual, primero durante la Dictadura Militar y luego durante los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, las organizaciones indígenas han desarrollado un proceso de intercambio político con el Estado y han obtenido algunas concesiones de éste en función de la satisfacción de demandas largamente anheladas.

Origen y condiciones de emergencia

Hacia 1978, la impermeabilidad del estado autoritario a las demandas del movimiento indígena y la aplicación violenta de una legislación que permitía la división de las tierras comunitarias mapuches, condujo a las organizaciones de este pueblo a una reorientación de sus estrategias. El movimiento mapuche entonces se sumó a la lucha por cambiar el régimen político, y estableció una serie de negociaciones con los otros actores sociales y políticos. Este alineamiento político del movimiento indígena tuvo entre otras consecuencias, la división de los Centros Culturales mapuche, organización fundada el año 1978 con el claro propósito de oponer resistencia al proceso divisorio de las tierras comunitarias, y la creación de numerosas otras organizaciones, todas ellas alineadas tras diferentes partidos políticos.

A partir de 1987 el proceso político chileno dio un viraje importante. En enero de este año fue promulgada la Ley de Partidos Políticos y un año más tarde (febrero de 1988) se dio inicio a la campaña del plebiscito de octubre de 1988². Pese a la indefinición de ciertos sectores políticos y de las organizaciones mapuches respecto del proceso institucional, todas las organizaciones participaron activamente en la movilización social. Durante todo este período, las organizaciones indígenas participaron de

² El resultado del plebiscito realizado el mes de octubre de 1988 (ganó la opción NO, apoyada por la oposición a la Dictadura), desfavorable al Dictador Augusto Pinochet, permitió la posterior realización de elecciones generales en 1989.

los diferentes acuerdos³ en cuyo contexto se generó la alianza social que sustentó la candidatura de Patricio Aylwin como representante de la mayor parte de la oposición al Régimen Militar en circunstancias de las elecciones de 1989. A través de este proceso de negociación y alianza, el movimiento indígena logró incorporar su demanda en la demanda global de todos los sectores de la sociedad que se oponían al régimen militar.

La *Concertación de Partidos por la Democracia*⁴, alianza en torno a la cual se reunieron la mayor parte de los partidos políticos de la oposición a los militares, incorporó las demandas de las organizaciones indígenas en su programa de gobierno, suscribiendo a la vez acuerdos con los diferentes sectores sociales en función de asegurar condiciones de gobernabilidad en caso de resultar victoriosa en las elecciones.

El proceso de gestación, negociación e implementación de la actual política indígena: de la dictadura a la democracia

El proyecto modernizador chileno hasta 1970 se apoyó en un sistema de equilibrio entre industrialización, participación y democracia (Tironi; 1990:109). El conjunto de la clase política chilena estaba de acuerdo con esta fórmula. El conjunto de negociaciones y estrategias adoptadas por los partidos políticos a partir de la década de los 80, permitió la construcción de un nuevo acuerdo, estructurado en torno a tres objetivos: uno de corto plazo que consistía en favorecer condiciones para poner fin al Régimen Militar; otro de mediano plazo con el fin de asegurar las condiciones de gobernabilidad del gobierno democrático que fuera electo, y que debía administrar la fuerte presión de las demandas sociales acumuladas; y un tercer objetivo de largo plazo, en la perspectiva de dar continuidad a un proyecto modernizador cuyas características principales habían sido ya trazadas por el Gobierno Militar a través de las transformaciones estructurales que había realizado en todos los niveles de la sociedad y el Estado. Estos tres objetivos corresponden a tres momentos diferentes de la historia política

³ Asamblea de la Civilidad, Acuerdo Social por el NO.

⁴ La *Concertación de Partidos por la Democracia* es una coalición de partidos políticos que tuvo su origen en la "Movilización por el NO", nacida de un acuerdo suscrito por un gran número de partidos políticos opuestos al Régimen Militar en febrero de 1988, para hacer frente al plebiscito convocado por Pinochet y cuyo resultado negativo para éste último permitió la realización de elecciones generales de Presidente y Parlamento. A comienzos de 1989, el Movimiento por el NO se transformó en *Concertación de Partidos por la Democracia* (Sarget, 1996; Tironi, 1990).

reciente de Chile: el Gobierno Militar del General Pinochet; el primer gobierno democráticamente elegido luego de la dictadura, encabezado por Patricio Aylwin de la Concertación de Partidos por la Democracia, y; el gobierno del Presidente Eduardo Frei igualmente de la Concertación de Partidos por la Democracia. En cada uno de estos momentos, como lo veremos, el tratamiento de la llamada “cuestión indígena”, por los partidos políticos y el Estado, tiene rasgos peculiares, los que en gran medida definen los rasgos, contenidos y resultados del proceso de negociación, de aprobación y de puesta en aplicación de la actual política indígena en el país, y más en general de los procesos de negociación e intercambio político en el contexto de los cuales la cuestión legal es sólo una faceta.

La primera fase del proceso de negociación que dio lugar a la actual legislación indígena: de la dictadura a la democracia

Hacia 1988, los diferentes pueblos indígenas de Chile habían avanzado de manera significativa en su proceso de organización. A fines de ese año, la oposición a Pinochet triunfó en el plebiscito convocado por el General conforme al itinerario institucional trazado en la Constitución Política de 1980, lo que creó una gran expectativa en todos los sectores sociales en las elecciones generales de Parlamento y Presidente de la república que tuvieron lugar en 1989. De lado de las organizaciones, ello se expresó en la realización de numerosos eventos para crear una plataforma programática común para afrontar las negociaciones propias de la coyuntura electoral que se avecinaba, y hacia octubre de 1989 ya habían alcanzado un acuerdo en este dominio.

De lado de los partidos políticos de oposición al Régimen Militar, el proceso había sido igualmente dinámico. La Concertación de Partidos por la Democracia en 1989 constituyó una Comisión Especial encargada de preparar la parte del Programa de Gobierno concerniente a los Pueblos Indígenas, la que estaba integrada por importantes investigadores y activistas de la temática indígena que formaban parte de diferentes Organismos No Gubernamentales, entre los cuales se contaba el hijo del candidato a la presidencia de la república Patricio Aylwin. El trabajo de estas personas y organismos había contribuido en buena medida al éxito del proceso de organización del movimiento indígena y a la sistematización de sus demandas y proposiciones. Si bien el trabajo de los profesionales y técnicos que integraban esta Comisión se encuadraba en la institucionalidad propia de los actores políticos (en

tanto miembros de la Comisión del Programa de Gobierno), su trabajo consistió fundamentalmente en servir de vínculo y de mediación entre estos últimos y las organizaciones indígenas. Ello permitió: a) la existencia de condiciones favorables para la creación de instancias de negociación entre los partidos políticos y los diferentes actores sociales (incluidos los indígenas), y para la incorporación de sus demandas sectoriales al programa de gobierno, y; b) un grado importante de proximidad entre las proposiciones de los partidos políticos y las de las organizaciones indígenas. Durante 1989 esta Comisión se abocó a elaborar las bases de su propuesta, tarea que fue realizada en forma participativa como lo atestigua la realización de numerosas reuniones y encuentros técnicos. El documento con la propuesta definitiva fue presentado públicamente el 12 de octubre de 1989, como fecha simbólica de un nuevo período.

De manera tal que hacia octubre de 1989 las organizaciones indígenas disponían de una propuesta común y la Concertación había incorporado una gran parte de ésta en su programa de gobierno. Sobre la base de estas coincidencias fundamentales el candidato de la Concertación y los dirigentes de las principales organizaciones indígenas de Chile suscribieron un solemne acuerdo el 1 de diciembre de 1989. El documento que contiene dichos acuerdos ha sido llamado el “Acta de Nueva Imperial”. Con la suscripción de este documento las organizaciones indígenas se comprometieron a: a) “apoyar y defender el futuro gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia conducido por Patricio Aylwin, así como su gestión por la recuperación democrática de Chile”, y; b) canalizar sus legítimas demandas de aspiración de justicia frente a los graves problemas que afectaban a los pueblos indígenas, a través de las instancias y mecanismos de participación que serían creados por el futuro gobierno en acuerdo con lo previsto en el Programa de la Concertación...”. Por su parte, Patricio Aylwin en su calidad de candidato presidencial de la Concertación, se comprometía a: “... hacer suyas las demandas de los pueblos indígenas de Chile, expresadas en el Programa de la Concertación”⁵.

La segunda fase de la negociación de la política indígena: la transición a la democracia en democracia

Este período se caracterizó por corresponder a lo que se ha llamado el proceso de transición a la Democracia. Por “*transición a la*

⁵ “Acta de Compromiso”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

Democracia” se entiende la normalización de las instituciones democráticas del país, y la puesta en plaza de un conjunto de medidas tendientes a: de una parte, indemnizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura; de otra, normalizar las relaciones entre civiles y militares. Desde nuestro punto de vista, este proceso de transición a la democracia debe ser analizado a la vez como un proceso de adaptación y ajuste de los diferentes actores sociales y políticos al nuevo contexto normativo e institucional que en adelante regularía las relaciones entre la sociedad y el Estado.

El gobierno de Patricio Aylwin tuvo la tarea de poner en plaza las medidas tendientes a llevar a cabo este proceso. Es posible considerarlo, entonces, un gobierno de “transición”. Este proceso de “Transición a la democracia”, sin embargo, no puso en cuestión las principales reformas llevadas a cabo por el Régimen Militar durante el período precedente, como resultado de su programa modernizador. El nuevo gobierno, por el contrario, se propuso resolver las paradojas, en el plano de lo económico, lo social y político, de esta modernidad en proceso de aplicación, y un Régimen político autoritario que se presentaba como un residuo antimoderno del proceso de modernización que el mismo había contribuido a desencadenar y llevar a cabo (Tironi; 1990: 39). El nuevo gobierno, entonces, preparó las condiciones para la continuidad del proceso de modernización, esta vez en democracia.

La discusión del proyecto de ley indígena se inscribía en este proceso de “transición a la democracia”, y estaba fuertemente influenciada por el discurso modernizador. Con ocasión del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas (donde las organizaciones indígenas discutieron el proyecto de ley), el entonces Ministro Secretario General de Gobierno señalaba a este respecto: “La nueva ley indígena se da en el contexto de una transición política compleja desde un gobierno autoritario hacia la democracia. Hay que comprender que esta nueva legislación para los pueblos indígenas de Chile forma parte de este proceso de transición, que es la redemocratización de las relaciones entre la sociedad y el estado en este sector”⁶. Pero la nueva legislación indígena, también seguía de cerca el proceso modernizador en el que estaba embarcada el conjunto de la sociedad. Esto es posible de observar tanto en las proposiciones de las organizaciones como en el discurso del gobierno. Se habla con insistencia de dos objetivos aparentemente

⁶ “Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa Ríos, durante la realización del *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 23.

complementarios, que estarían en la base de esta legislación: de una parte la modernización y el desarrollo, y de otra, el respeto y la mantención de la diversidad cultural y de la identidad de los pueblos indígenas.

A este respecto, en el Programa de gobierno de la Concertación se puede leer: “El objetivo a alcanzar es permitir el desarrollo económico y al mismo tiempo el desarrollo social y cultural de los pueblos indígenas en tanto tales. Se trata entonces de mejorar las condiciones de vida sin perder las identidades de los pueblos indígenas.... La política de la Concertación tiene por objetivo apoyar tanto la modernización y la identidad de los pueblos indígenas”⁷. En mayo de 1990, el Presidente de la República Patricio Aylwin señalaba: “Esta Ley debe considerar una serie de materias.... En primer lugar el reconocimiento de los pueblos indígenas como expresión de la diversidad de la sociedad chilena. Un país moderno debe reconocer las diferentes culturas que lo componen... La nueva ley debe salvaguardar estos pueblos que son los pueblos primeros de Chile. Esta debe ser una ley que sostenga el desarrollo armónico y equilibrado de estos pueblos rechazando toda forma de asimilación y de destrucción de sus culturas”⁸.

Las organizaciones, de su lado, con ocasión del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de 1991, sostenían proposiciones muy próximas de las que acabamos de citar: “La nueva legislación, a la vez de ser un mecanismo de reconocimiento de la identidad propia de los pueblos indígenas, propone un nuevo camino de desarrollo y de modernización de acuerdo a las necesidades de estos pueblos”⁹.

Durante todo este período el tema de la modernización estará muy presente y será comprendido -en lo concerniente a las poblaciones indígenas- como el acceso a los beneficios del desarrollo económico y a la posibilidad de superar la pobreza, en un contexto de reconocimiento, de respeto y protección de las especificidades culturales de las que aparecen como portadores los diferentes grupos indígenas que habitan en Chile.

⁷ “La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas”, 1989, pág. 7.

⁸ “Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas” (17 de mayo de 1990). En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 9.

⁹ “Resoluciones Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 29.

Una vez en el poder, el Presidente Patricio Aylwin comenzó a cumplir las medidas contempladas en el “Acta de Nueva Imperial” y en su Programa de Gobierno. Conviene distinguir en esta fase tres momentos diferentes: el primero corresponde al proceso de discusión y planificación de la nueva ley indígena; el segundo, corresponde al proceso en el contexto del cual la propuesta de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas fue sometida a consideración del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, encargado de dar forma definitiva al proyecto de ley antes de su envío al parlamento; y la tercera corresponde a la tramitación parlamentaria del proyecto hasta su completa aprobación y puesta en vigencia.

La institucionalidad y el cuadro normativo en el cual se desarrolló el proceso de intercambio entre los actores políticos y las organizaciones indígenas, los actores que participaron en este proceso, y la naturaleza y características mismas del proceso de intercambio político, variarán de manera significativa entre cada uno de estos momentos que venimos de enunciar.

a) La etapa de planificación de la nueva legislación indígena

En mayo de 1990 el gobierno de Patricio Aylwin promulgó el Decreto N° 30 en virtud del cual se formó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), cuya creación estaba considerada en los acuerdos del Acta de Nueva Imperial. Conforme a lo establecido en este decreto, la CEPI tenía por función “... proponer al Presidente de la República las políticas públicas respecto de los pueblos étnicos indígenas que forman parte de la sociedad chilena y, en particular, en lo que concierne a su completo desarrollo económico y social, la conservación, el apoyo y la difusión de sus expresiones y valores culturales, y la participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional” artículo 1)¹⁰. Se encomendó a esta Comisión, entre otras tareas, estudiar “...la pertinencia de crear un organismo público capaz de tomar a cargo el cumplimiento de las tareas de promoción y de progreso de los pueblos indígenas, y de proponer al Presidente de la república el proyecto de ley correspondiente” (artículo 3). Si bien esta Comisión desarrolló otras funciones y actividades, la preparación del proyecto de ley indígena constituye el tema central del cual se ocupó durante sus 4 años de existencia.

¹⁰ Decreto N° 30, que creó la *Comisión Especial de Pueblos Indígenas*, fue dado el 17 de mayo de 1990. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 12.

La Comisión estaba formada por un director y un Consejo. El director fue José Bengoa, un conocido investigador y militante de la causa indígena, que con anterioridad había participado en la Comisión encargada del programa de gobierno. El Consejo estaba integrado por 10 representantes de diferentes ministerios y organismos de gobierno y otros 10 representantes de las organizaciones indígenas de todo el país, los que habían desempeñado roles protagónicos en la fase anterior de negociación. Así conformada, la Comisión parecía constituir una verdadera mesa de negociaciones entre el gobierno, que acababa de asumir sus funciones, y las organizaciones indígenas. Desde nuestro punto de vista esta Comisión constituyó una especie de estructura de transición que permitió la adaptación progresiva de la conducta de los actores (sociales y políticos) al nuevo contexto institucional que, en adelante, regularía las relaciones entre estas dos partes.

Como hemos señalado, a partir de su creación, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas se concentró en la planificación de una política pública capaz de dar cuenta de las problemáticas y de las múltiples dimensiones de la “cuestión indígena”, política que debía operacionalizarse a través de la preparación y puesta en vigencia de una ley especial. Para llevar a cabo este trabajo la Comisión elaboró y consensuó al interior de su Consejo, un borrador de Proyecto de Ley. Con este borrador como punto de partida, la Comisión organizó y llevó a cabo un proceso de discusión entre las comunidades indígenas de todo el país, en el contexto del cual los indígenas conocieron, discutieron y enriquecieron, pero por sobre todo legitimaron el proyecto de ley. En total, durante el año 1990 se llevaron a cabo más de 2.800 asambleas de comunidades, donde fueron elegidos cerca de 3000 delegados indígenas que posteriormente participaron en 15 congresos provinciales y regionales. En cada uno de estos congresos se eligieron 10 delegados que posteriormente participaron en el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas que tuvo lugar en la ciudad de Temuco entre los días 16 y 18 de enero de 1991. Dicho congreso Nacional estuvo integrado por 250 delegados oficiales y 50 invitados tradicionales (machis y otras autoridades indígenas importantes). Como resultado de este proceso de discusión, fue elaborado un primer proyecto de ley indígena, apoyado por las organizaciones indígenas que participaron de su elaboración y discusión. Así confeccionado, este primer proyecto de ley comenzó a recorrer las diferentes etapas propias de la tramitación de todo proyecto de ley al interior del gobierno.

b) Etapa de revisión y puesta en formas del proyecto de ley por parte de los organismos técnicos del Gobierno

Una vez aprobado por las organizaciones indígenas, el proyecto de ley fue despachado al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, encargado de corregir y dar forma definitiva a los diferentes proyectos de ley enviados por el gobierno a tramitación parlamentaria. Este trabajo de "revisión" tuvo un doble carácter. De una parte, se trataba de un trabajo de carácter técnico que tenía por objeto mejorar los aspectos formales del proyecto. De otra parte, se trataba igualmente de un trabajo de carácter político ya que al Ministerio le correspondía la tarea de dar coherencia a los diferentes proyectos de ley en relación a la política general del gobierno. Este trabajo de carácter político consistía igualmente en el estudio de la factibilidad política del proyecto en cuestión, es decir en el análisis del clima político al que estaría sometida la ley en su tramitación parlamentaria. En función de este análisis de factibilidad, ciertos aspectos del proyecto fueron modificados y otros definitivamente eliminados.

En esta etapa el proyecto de ley salió de la esfera de influencia de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, y por tanto del movimiento indígena que participaba en ella a través de sus representantes, y entró en la esfera bajo el control del gobierno central, de su institucionalidad. A partir de esta etapa los representantes indígenas no pudieron continuar ejerciendo influencia directa en el proceso de negociación de la ley, aunque continuaron formando parte del Consejo de la CEPI. Conviene recordar que a través del Acta de Nueva Imperial, las organizaciones indígenas se comprometían a canalizar sus demandas a través de las vías institucionales. Pero las vías institucionales a partir de este momento no tomaban en cuenta la participación indígena y el movimiento indígena no podía sino esperar los resultados de la tramitación legal del proyecto. Encerrados en esta institucionalidad con cuyo respeto se habían comprometido, estaban inhabilitados para ejercer cualquier tipo de presión. Es necesario entonces destacar que el movimiento indígena cumplió cabalmente los acuerdos que había suscrito con el gobierno.

c) Etapa de tramitación parlamentaria del proyecto de ley

Una vez aprobada la versión definitiva del proyecto de ley indígena por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fue oficialmente despachado al Congreso Nacional para su estudio y

aprobación. En el Congreso se constituyó una Comisión Especial Indígena a la que se encomendó la tarea de llevar a cabo el estudio detallado del proyecto de ley, la que estaba integrada por parlamentarios de diferentes partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición.

En esta etapa por primera vez la discusión sobre la política indígena comprometía otras partes distintas del sector oficialista. Entre los diferentes partidos de gobierno y de oposición hubo un gran consenso sobre la necesidad de legislar sobre este tema y la discusión parlamentaria que tuvo lugar al interior de la Comisión no estuvo marcada por diferencias fundamentales.

Las organizaciones indígenas, que habían jugado un rol muy dinámico y protagónico en todos los momentos de redacción del proyecto de ley, no tenían ya ninguna participación en la discusión parlamentaria. Sus representantes, sin embargo, continuaban integrando la Comisión Especial de Pueblos Indígenas pero despojados de toda facultad y posibilidad real de incidir en la suerte que correría el proyecto de ley en el parlamento.

Luego de la revisión y estudio, el proyecto fue sometido a la Cámara de Diputados y al Senado, donde fue aprobado en 1993, entrando en vigencia el 5 de octubre del mismo año, casi al finalizar el mandato del gobierno de Patricio Aylwin. Hacia fines de 1993 el gobierno anunció públicamente que consideraba terminado el proceso de “transición a la democracia”, lo cual significaba -según se puede concluir- que la institucionalidad democrática se consideraba plenamente restablecida, las relaciones entre civiles y militares normalizada, y los conflictos y “deuda” derivados de las violaciones a los derechos humanos plenamente saldados. De manera que, así como la ley indígena se inscribe en el proceso de transición a la democracia, su aprobación forma parte del término -así anunciado- de dicho proceso¹¹. Su puesta en aplicación se realizaría en el contexto del siguiente gobierno para el cual el tema de la modernización sería prioritario.

Con la puesta en vigencia de la nueva legislación indígena se puso término al trabajo de la CEPI. La institucionalidad “provisoria”

¹¹ Ninguno de los dos gobiernos de la Concertación ha podido implementar medidas eficaces que permitan resolver de manera más o menos definitiva el tema de las violaciones a los derechos humanos y de la institucionalidad democrática que, como hemos dicho, constituían dos asuntos mayores en el proceso de transición a la democracia. Ello ha llevado a múltiples cuestionamientos acerca de la pretendida conclusión de este proceso y al reconocimiento de que existen varios asuntos pendientes en la agenda de la transición.

-diríamos “transicional”- de esta última había sido útil para canalizar la participación de las organizaciones indígenas, pero también para constreñir su capacidad de movilización. Con la entrada en vigor de la nueva ley esta institucionalidad provisoria fue reemplazada por una otra, en acuerdo a la cual se llevarían a cabo en adelante las relaciones entre el estado y los pueblos indígenas de Chile. Para este efecto, la nueva ley establece, como ninguna otra ley en el pasado, un conjunto de disposiciones que reconocen la existencia legal de las poblaciones indígenas¹² con independencia del estatus de sus tierras. La ley dispone una serie de mecanismos e instancias a través de las cuales las comunidades y sus organizaciones pueden hacer efectiva su participación en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo público creado en virtud de la misma ley. De hecho, el Consejo directivo de este organismo está compuesto en un 50 % de representantes indígenas. Numerosos dirigentes indígenas que hacían parte del Consejo de la CEPI irían a integrar este nuevo organismo.

La implementación de la nueva legislación indígena

Esta etapa se inaugura con la puesta en vigor de la nueva ley indígena el 5 de octubre de 1993. Algunos meses después asumió el gobierno de Eduardo Frei (también de la Concertación de Partidos por la Democracia), que tendría la tarea de poner en plaza las medidas tendientes a operacionalizar las diferentes disposiciones de la ley. Al inicio de su período de gobierno, el nuevo Ministro Secretario General de la Presidencia declaró que la administración del Presidente Frei substituiría la lógica de la “transición” por una lógica de la “modernización”¹⁴, confirmando así lo que el anterior gobierno había anunciado en el sentido de que el proceso de transición a la democracia había terminado.

El discurso del gobierno en esta etapa pondría un acento particular en el tema del desarrollo y de la pobreza. En todo sus aspectos, el debate

¹² La ley define la “calidad de indígena” (art. 2), “la forma de probar esta calidad” (art 3); la “comunidad indígena” (art. 9), y establece un procedimiento para la constitución de comunidades y su “reconocimiento jurídico” (art. 10, 11). También la Ley define las “asociaciones indígenas” (art. 36), y establece un procedimiento para su constitución (art 37). (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1993).

¹³ La Ley 17.729 de 1972, dictada bajo el gobierno de Salvador Allende también tiene esta particularidad, pero fue aplicada durante un muy corto período.

¹⁴ Citado por el diario El Mercurio, Edición Internacional, Semana del 13 al 19 de marzo de 1997, p. 3.

estaba centrado en el tema de la modernización y ésta tendría un sólo sentido: aquel del crecimiento, el desarrollo económico y el fin de la pobreza, en circunstancias de que la modernización de la transición había sido abiertamente deficitaria en sus dimensiones políticas, sociales y culturales. El debate y la acción del gobierno en esta materia seguiría una trayectoria muy próxima al programa modernizador llevado a cabo por el Régimen Militar. La puesta en plaza de la nueva legislación indígena se desarrolla entonces en circunstancias en que la institucionalidad democrática (aquella constreñida a las normas de la Constitución Política aprobada por el Régimen Militar) parece plenamente normalizada y el país se prepara para continuar el proceso de modernización. La forma como éste se concibe (en lo concerniente a los pueblos indígenas) desde el estado, sufrirá un cambio substancial en relación al período anterior. La modernización o la posibilidad de ser un país moderno no dependerá más del reconocimiento de la diversidad cultural del país (como lo afirmaba el Presidente Aylwin, según hemos visto), sino sobre todo de la continuidad del proceso de desarrollo económico en el que el país estaba comprometido luego del Régimen Militar.

Las primeras medidas adoptadas por el gobierno entrante en materia de política indígena estuvieron dirigidas a la organización y puesta en funcionamiento de la *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)*, organismo público al que la ley indígena encomendaba la tarea de coordinar y ejecutar la política indígena del Estado. En este contexto fueron designados los representantes indígenas que formaban parte de su consejo. Igualmente, fue puesto en marcha el proceso de constitución legal de comunidades y asociaciones indígenas en acuerdo con lo establecido en la ley.

En resumen, una vez dictada la ley, la sociedad y el estado consideraron que la cuestión indígena está terminada. La puesta en aplicación de la ley, se pensaba, daba satisfacción a la demanda por reconocimiento, mientras que su implementación debía dar respuesta a la demanda por modernización y desarrollo.

La Ley 19.253 de 1993: nuevo marco regulatorio del sistema de relaciones entre las poblaciones indígenas y el Estado

La ley 19.253, que establece normas “sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas”, puesta en vigencia el mes de octubre de

1993, contiene un conjunto de disposiciones que crean un nuevo marco normativo, regulatorio del sistema de relaciones entre el Estado y las sociedades indígenas. En principio, este marco normativo se distingue de las leyes anteriores referidas a la cuestión indígena por: (a) considerar a la totalidad de etnias indígenas (así las llama la Ley) que habitan en Chile y no sólo a los mapuche; (b) contener disposiciones referidas a aspectos muy variados (educación, economía, justicia, etc.), lo que expresa la ambición de dar cuenta de la multiplicidad de aspectos concernidos en la cuestión indígena, y no sólo del régimen y estatuto de las tierras indígenas; (c) por reconocer la existencia de los indígenas y las etnias a las que pertenecen con independencia del régimen bajo el cual se encuentran las tierras que ellos ocupan.

Las características enunciadas revisten un cambio notable en la legislación del Estado hacia los indígenas. En primer lugar, porque desmapuchiza -si podemos utilizar esta expresión- la cuestión indígena, institucionalizando un sistema de actores (concernidos en el sistema en el que se desenvuelven las relaciones entre los indígenas y el Estado) que, como se ha dicho precedentemente, venía complejizándose y ampliándose desde la década de los ochenta. La Ley reconoce en su artículo 1 la existencia de las “etnias” Aymará, Atacameña, Rapa Nui, Quechua, Colla, Kawashkar y Yámana, además de la Mapuche, y les confiere el mismo estatus en cuanto a los derechos y deberes establecidos en su articulado. En segundo lugar, al contener disposiciones referidas a una gama amplia de aspectos tales como las tierras, la educación, la participación, el patrimonio cultural y la economía, la ley institucionaliza el “ensanchamiento” del repertorio de temas susceptibles de ser objeto de procesos de negociación entre indígenas y el Estado. De modo que los procesos de intercambio político que tienen lugar en la actualidad y que se desarrollarían en el futuro cercano, podrán admitir como objeto de negociación un vasto conjunto de temas y no solo la “tierra” como ocurrió en el pasado.

Una de los rasgos más relevantes del nuevo sistema de relaciones fundado con la aprobación de la nueva legislación especial sobre indígenas, es la puesta en plaza de un conjunto de mecanismos orientados a institucionalizar la “participación” indígena en la gestión de un conjunto amplio, pero limitado de asuntos que los afectan. Estos mecanismos expresan una serie de derechos especiales que, aunque restrictivos, constituyen una innovación importante introducida por la nueva legislación. Por otra parte, la puesta en plaza de estos mecanismos de “participación” viene a establecer los canales y

procedimientos específicos con arreglo a los cuales deberán llevarse a cabo los procesos de intercambio político y la negociación sobre cuestiones que el Estado, a través de la Ley, ha reconocido como parte del repertorio de temas susceptibles y legítimos de negociar por los indígenas. Estos mecanismos son:

- a) El derecho de las organizaciones indígenas¹⁵ a expresar su opinión sobre materias que tengan relación o injerencia con cuestiones indígenas; y la obligación de los servicios de la administración del Estado y de las organizaciones de carácter territorial de escuchar y considerar dichas opiniones (Artículo 34, Ley 19.253).
- b) El derecho de las organizaciones indígenas de estar representadas en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios, en las regiones y comunas donde se verifique una alta densidad de población indígena (Artículo 34, Ley 19.253).
- c) El derecho de las comunidades indígenas a participar en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en las “áreas de desarrollo indígena” (artículo 35, Ley 19.253).
- d) El derecho de las Comunidades y asociaciones indígenas a participar, a través de 8 de sus representantes, en el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)¹⁶. La CONADI “...es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas...” (Comisión Especial de Pueblos Indígenas; 1993:19); y el Consejo Nacional de esta entidad es la instancia en la que recae la responsabilidad de la dirección superior de esta Corporación (artículo 41, Ley 19.253), debiendo desempeñar las siguientes funciones: “a) definir la política de la institución y velar por su cumplimiento. b) Proponer el proyecto de presupuesto anual del Servicio (se refiere a la CONADI) (...). c) Aprobar los diferentes programas que tiendan al cumplimiento de los objetivos de la Corporación, evaluarlos y asegurar su ejecución. d) Estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente. e) Sugerir a los diversos ministerios y reparticiones del Estado los planes y programas que estime conveniente aplicar y desarrollar en beneficio de los indígenas. f) Proponer al Ministerio de Planificación y Cooperación el

¹⁵ Con “organizaciones indígenas” se hace referencia específicamente a aquellas organizaciones reconocidas por la ley; a saber: las “comunidades indígenas” constituidas conforme a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 19.253, y; las “asociaciones indígenas” constituidas en virtud de los artículos 36 y 37 de la misma ley.

¹⁶ Este Consejo Nacional está integrado además por otros ocho representantes de diversos ministerios y por el Director Nacional de la CONADI.

establecimiento de áreas de desarrollo (indígena)” (Comisión Especial de Pueblos Indígenas; 1993:21).

e) El Derecho de las comunidades y asociaciones indígenas a formar parte, a través de su representantes, de los Consejos Indígenas. Estos corresponden a instancias de “participación y consulta” que deben funcionar al abrigo de cada Subdirección Nacional de la CONADI. Las funciones de estos Consejos son: “a) Analizar las acciones, planes y programas que la Corporación ejecute en su jurisdicción. b) Hacer las sugerencias que estime conveniente, en especial, aquellas destinadas a coordinar la acción de los órganos del Estado en función del desarrollo indígena. c) Sugerir mecanismos de participación de los indígenas”. (Comisión Especial de Pueblos Indígenas; 1993:23). Las Direcciones Regionales de la CONADI están igualmente facultadas para organizar este tipo de Consejo Indígena Asesor.

De modo que este nuevo marco regulatorio del sistema de relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado, define un nuevo sistema de actores en el que junto a los mapuche se reconoce a otras etnias indígenas que habitan en Chile; establece un campo de negociación, con un repertorio de temas variados que contiene pero excede el tema de la tierra; define instancias y procedimientos de negociación en virtud de los cuales deberán llevarse a cabo los procesos de intercambio político entre las sociedades indígenas y el Estado.

Aún cuando la definición y puesta en plaza de este marco normativo vino a modificar profundamente el sistema de relaciones entre la sociedad mapuche y el Estado, encapsuló el tema indígena dentro de la institucionalidad especialmente creada. Esta última no implicaba una transformación del sistema político, del sistema de representación política, del régimen político administrativo, ni del ordenamiento constitucional.

Foerster y Montecinos señalan, en un estudio sobre las organizaciones mapuches hasta 1970, que “...el devenir del mapuche de este siglo es el de un sujeto que carece de interlocutores. El Estado chileno jamás formuló una política indigenista (al estilo mexicano) y, para los intelectuales lo indio no fue un problema central ni relevante en la comprensión de la realidad histórico-cultural del país. Cuando los mapuches alzaron su voz, ella sólo fue escuchada entre el murmullo de los pobres en general...” (1988:359). La coyuntura generada en el contexto del proceso de lucha contra la dictadura militar, y el avance y cambios en el tratamiento de la cuestión indígena a nivel internacional, contribuyeron a terminar con la impermeabilidad del Estado frente a lo

indígena, a delinear un sistema de interlocución con actores, temas y procedimientos institucionalizados, y a la definición de una política indigenista que, aunque autocentrada e incapaz de permear en su conjunto a los diferentes estamentos y políticas del Estado, representa el primer esfuerzo en esta materia.

Principales disposiciones de la Ley 19.253

Entre las disposiciones más importantes contempladas en el proyecto de ley, podemos destacar:

- Creación de un organismo técnico especializado encargado de poner en funciones las disposiciones contenidas en la ley: la *Corporación Nacional de Desarrollo indígena*.
- Establecimiento de *Áreas de Desarrollo indígena*, que corresponden a espacios territoriales en que han vivido ancestralmente los pueblos indígenas y que son inseparables con sus existencia y desarrollo. Las Áreas de desarrollo indígena son las unidades básicas para el establecimiento de planes y programas de desarrollo.
- Creación de un *Fondo de Desarrollo Indígena* cuyo objeto es financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades Indígenas. A través de él se pueden desarrollar planes especiales de crédito, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios en beneficio de las comunidades indígenas e indígenas individuales.
- Creación de un *Fondo de Tierras y Aguas* cuyas funciones esenciales son: desarrollar soluciones a los conflictos de tierras; ampliar la cabida de tierras indígenas; ampliar la disponibilidad de derechos de agua.
- Dispone la *protección de las tierras indígenas*, estableciendo que no podrá ser enajenadas, embargadas, ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, permitiendo sólo su enajenación en favor de otro indígena.
- El *reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas*, que contempla entre otras medidas: (a) El establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente; (b) La

incorporación de un curso de cultura indígena en la educación básica; (c) La protección del patrimonio arqueológico, cultural e histórico de los pueblos indígenas; (d) La inviolabilidad de cementerios y otros sitios sagrados.

- En el área de *educación*: (a) establecimiento en las áreas de alta concentración de población indígena de un sistema de educación intercultural bilingüe; (b) creación de un sistema especial de becas para estudiantes indígenas y la creación y mantención de hogares estudiantiles para indígenas; (c) Ejecución de planes especiales de alfabetización, con base en los principios de bilingüismo y biculturalismo que la ley consagra.

III. El Estado Actual de las Relaciones

Entre el Movimiento Indígena y el Estado:

Como hemos visto, las organizaciones indígenas, principalmente las mapuches, desarrollaron durante el pasado régimen militar estrategias “contra el Estado”, adoptando la movilización social como el instrumento preferencial de su acción política. Entendían entonces que la única forma de dar satisfacción a sus problemáticas y demandas era propiciando, junto a otros actores, el reemplazo del régimen militar por otro democrático que pudiera asumir las demandas indígenas y ser más sensible a sus planteamientos. Paralelamente, las organizaciones indígenas desarrollaron un rico proceso de negociación con el conglomerado político que luego se constituiría en gobernante, definiendo un conjunto de acuerdos, en los que básicamente éste último se comprometía a incorporar la demanda de los pueblos indígenas en su programa. Una vez instalado el régimen democrático, los pueblos indígenas persistieron en su estrategia negociadora, en la perspectiva de velar por el cumplimiento y profundización de los acuerdos asumidos, lo cual permitió, de una parte, institucionalizar procedimientos y formas de concertación y darles una organicidad y formalidad mínima y, de otra, empezar a dar concreción a las demandas más urgentes de los pueblos indígenas de Chile. Se fue así arraigando un cierto estilo de relacionamiento entre el movimiento indígena y el Estado.

En efecto, las iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno de Patricio Aylwin hacia los Pueblos Indígenas estuvieron marcadas por una orientación y tendencia a considerar la demanda y propuestas de los

pueblos indígenas de Chile. Esta incorporación de la demanda como factor constituyente de la política indígena se llevó a cabo básicamente con arreglo a la participación de las organizaciones indígenas en el diseño de la nueva legislación y de otras iniciativas que tuvieron como expresión final la adopción de medidas respecto de problemáticas específicas por parte del gobierno, para lo cual se propició la institucionalización de espacios de participación, concertación y negociación entre ambos actores. Llevando el análisis hasta su extremo, y aún a riesgo de generalizar en exceso, podemos afirmar que dichos espacios de negociación y concertación, y el éxito -relativo por cierto- alcanzado en su gestión, nos confirman que la diversidad, pero por sobre todo el diálogo intercultural, es fecundo y fructífero, y probablemente el único camino eficaz y conocido para fundar una sociedad multicultural en la que los conflictos existen pero pueden ser gestionados no para beneficio de una de las partes sino del conjunto social.

El establecimiento de una institucionalidad que consagra niveles y modalidades de participación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones en la gestión pública, y muy especialmente del organismo público (la CONADI) encargado de gestionar y materializar la nueva ley indígena y velar por la protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile, hizo abrigar esperanzas de que este diálogo, y por tanto esta forma de concebir y gestionar las relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado y el resto de la sociedad, iban a tener por fin canales institucionalizados, perdurables y sólidos, sobre los cuales sí se podía edificar una sociedad multiétnica respetuosa de las diferencias, abierta a la pluralidad.

Esta estrategia de negociación en que tanto el gobierno como los pueblos indígenas coincidieron, sin embargo, parece haber entrado en una fase de crisis y estancamiento. Por ello es que hemos afirmado al iniciar esta exposición que, desde nuestra perspectiva, las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se encuentran hoy en una situación de *impasse*. La cuestión sobre la cual es necesario interrogarse, entonces, es por qué se llegó a esta situación de *impasse* en un contexto en el que los actores aún se felicitaban por los avances conseguidos. Describiremos entonces brevemente la forma en que se presenta esta situación de crisis, que es en realidad una crisis del sistema de relaciones entre el movimiento indígena y el Estado.

La crisis se desencadena ante la incapacidad del actual sistema de regulación de las relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado, de gestionar adecuadamente una coyuntura específica pero que delataba

una insuficiencia de fondo de doble faceta: una faceta estrictamente legal y otra política. Veamos cuál es esta coyuntura.

Conforme a la Ley Indígena corresponde a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, a través de su Consejo (integrado, como se ha dicho por 8 representantes indígenas, de un total de 17 consejeros entre los que se cuenta el Director de la institución) aprobar o rechazar las permutas de tierras indígenas, cuando por determinadas razones unas tierras indígenas deben ser desafectadas (es decir levantado su régimen de protección) para ser permutadas por otras de similar valor y extensión. Con oportunidad de la puesta en marcha de la construcción de la Represa hidroeléctrica Ralco en el sector precordillerano -Alto Bío Bío- de la VIII Región, donde habita el pueblo Pehuenche, el Consejo de la CONADI recibió un conjunto de solicitudes de permutas de tierras presentadas por un grupo -no la totalidad- de familias pehuenches cuyas tierras iban a quedar bajo el agua del lago artificial formado por la represa. Los Consejeros indígenas eran -y son- abiertamente opuestos a autorizar dichas permutas, mientras que una parte de los consejeros representantes de diversos ministerios eran favorables al otorgamiento del permiso. En circunstancias que el Consejo Directivo de la CONADI debía reunirse para resolver este asunto, el Gobierno destituyó sorpresivamente al Director de la Institución quien como se ha dicho era también miembro del Consejo, y a dos de los Consejeros representantes del Presidente de la República, todos ellos abiertamente contrarios a la idea de conceder la autorización para que se llevara a cabo la permuta de tierras, lo cual ponía en cuestión el futuro mismo de la represa. Sin analizar el fondo del asunto, en cuanto a la pertinencia de la permuta o la naturaleza de los proyectos desarrollados en tierras indígenas, este golpe de timón del gobierno orientado a crear condiciones favorables para la aprobación de las permutas de tierras por parte de la CONADI por la vía de incidir en la composición de su Consejo, puso en cuestión el principio fundamental sobre el que se habían sustentado y llevado a cabo los procesos de intercambio político entre el Estado y el movimiento indígena y de paso toda la institucionalidad que el gobierno había propiciado para la gestión política de la cuestión indígena, rompiendo con el clima de concertación y de negociación que se había extendido y desarrollado por espacio de cerca de siete años: el principio -que para los indígenas en realidad es un acuerdo- implícito de que las cuestiones que afectaran a las poblaciones indígenas debían ser objeto de negociación, lo cual suponía reconocer a las comunidades indígenas una real capacidad de participación en las decisiones sobre los asuntos que les concernían, por lo menos al interior de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. En estas circunstancias es que ciertas

organizaciones y Consejeros indígenas de la CONADI declaran que las relaciones con el gobierno están congeladas, o incluso quebradas, reinando hoy un clima de alta conflictividad.

Vale la pena hacer aquí una pequeña detención para analizar el proceso a través del cual el Estado diseña y pone en aplicación las políticas sectoriales. Se dice que las políticas sectoriales tienen por finalidad resolver el desfase existente entre la reproducción de un sector y la reproducción de la sociedad misma (o de otros sectores dominantes). Durante toda la historia de Chile este desfase entre la reproducción de las sociedades indígenas y la sociedad chilena en general fue resuelto de manera autoritaria, y los indígenas sólo fueron objeto de las políticas públicas que voluntariosa pero ineficazmente fueron puestas en plaza con el objeto de integrarlos. Estos procesos de *ajuste* se llevan a cabo, como hemos dicho, a través del diseño y puesta en plaza de políticas, y están guiados por ideas objetivo (Bruno Jobert habla de “referencial”) con arreglo a las cuales se definen estos desajustes y, por tanto, el parámetro del ajuste mismo.

La coyuntura política de la transición, como hemos visto, ofreció condiciones favorables para que estos desajustes se empezaran a resolver. Para entonces el “referencial” (por utilizar la noción de Jobert) estaba organizado en torno a la idea de la “democratización de la sociedad”, de la democratización de las relaciones entre la sociedad y el Estado, de la instauración de condiciones que permitieran dar gobernabilidad al país, y de la idea de justicia social y equidad. Todo ello se incluía como ingredientes de un discurso que hablaba de un tipo de modernización distinta a la emprendida *-manu militari-* durante la dictadura militar, una modernización a la que igualmente aspiraban, como lo atestiguan sus discursos, las organizaciones indígenas. Creemos que en lo concerniente a las poblaciones indígenas el “referencial” queda perfectamente enunciado en el Programa del primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990): “El objetivo a alcanzar es permitir el desarrollo económico y al mismo tiempo el desarrollo social y cultural de los pueblos indígenas en tanto tales. Se trata entonces de mejorar las condiciones de vida sin perder las identidades de los pueblos indígenas.... La política de la Concertación tiene por objetivo apoyar tanto la modernización y la identidad de los pueblos indígenas”. Modernización e identidad, desarrollo e identidad, desarrollo pero con respeto por la diversidad cultural, porque, como señalaba el Presidente Patricio Aylwin en mayo de 1990: “Un país moderno debe reconocer las diferentes culturas que lo componen... La nueva ley debe salvaguardar estos pueblos que son los pueblos primeros

de Chile. Esta debe ser una ley que sostenga el desarrollo armónico y equilibrado de estos pueblos rechazando toda forma de asimilación y de destrucción de sus culturas”¹⁷. De allí se deduce que, por lo menos en esta etapa, el desfase que parecía querer resolverse a través de la política indígena era, de una parte, entre una sociedad chilena moderna y que se beneficiaba de las ventajas del proceso de desarrollo y unas sociedades indígenas que estaban al margen de este proceso y, de otra, entre una sociedad chilena que se reconocía como una unidad culturalmente homogénea y unas sociedades indígenas a las que esta sociedad chilena en función de su pretendida homogeneidad cultural, negaba todo reconocimiento. Paralelamente, las características del proceso de intercambio político llevado a cabo con la finalidad de definir políticas orientadas a la superación de estos desfases, superaban el estilo autoritario que había llevado durante toda la historia republicana de Chile a la imposición de políticas hacia las poblaciones indígenas por parte del Estado, dando lugar a procesos de negociación y concertación efectivos.

De modo que esta acción del Gobierno (perfectamente legal, por cierto) orientada a favorecer condiciones para la aprobación de las permutas de tierras indígenas que serían inundadas por la represa, se interpretó por parte de las organizaciones indígenas como una puesta en cuestión de las formas de gestión de los asuntos indígenas que parecían ya bien institucionalizadas y afianzadas, y que se habían respetado por ambas partes. Pero esto en realidad pertenecía al ámbito de los implícitos que estaban en la base de los acuerdos entre el gobierno y las organizaciones, sin que tuvieran expresión real en la ley ni en la institucionalidad que consagraba. Desde nuestro punto de vista, el gobierno actual del Presidente Eduardo Frei, aún cuando corresponde a la misma coalición política que dio lugar a estos procesos de negociación, no asumió del mismo modo todo este discurso que ya hemos descrito en torno a cómo debían concebirse las políticas (sectoriales) hacia el mundo indígena, acerca de cuál era el “referencial” que debía orientarlas, y de la forma cómo debían llevarse a cabo los procesos de intercambio político para su formulación y puesta en plaza. Cuando el Gobierno se empeña en la aprobación de las permutas de tierras indígenas (que llevará a que un importante grupo de familias pehuenches deba ser relocalizado) lo hace bajo el argumento de que Chile necesita disponer de recursos energéticos para su desarrollo.

¹⁷ “Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas” (17 de mayo de 1990). En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991, pág. 9.

Según el esquema que ha guiado nuestro análisis, ello significa reformular el “referencial” en que se basaba esta nueva forma de concebir las políticas hacia el mundo indígena, y poner de relieve la necesidad de resolver un otro desface del que debería dar cuenta esta política sectorial: el desface entre los intereses llamados “nacionales” (la necesidad de contar con energía para el desarrollo del país) y los intereses particulares de las poblaciones indígenas (la preservación de sus territorios y de la base material que permite su reproducción material y cultural); el desface entre el desarrollo y por tanto la reproducción de la sociedad misma, y el desarrollo y por tanto la reproducción de las sociedades indígenas. Planteado de este modo, se puede hacer la constatación de que no obstante los avances experimentados en el plano legislativo, las formas de gestión política de la etnicidad en Chile aún no logran superar ciertas características propias de un anquilosado indigenismo integracionista que parecía definitivamente olvidado. Lo razonable es pensar que Chile ha dado sólo incipientes pasos en el camino por construir -que no sólo reconocer- su realidad multicultural y que la interrupción del diálogo intercultural que parece haberse abierto en el marco del proceso de negociación de la actual legislación indígena delata en efecto que las ideas en que se fundaba (llamémoslas “referenciales”) no estaban sino recién empezando a esbozarse en una sociedad chilena que aún se resiste a admitir y respetar su configuración multicultural. En el corto plazo es urgente reponer el diálogo y la comunicación, lograr un nuevo acuerdo que sirva de marco y regule las relaciones entre las sociedades indígenas y el Estado, y que permita seguir avanzando en este proceso largo y penoso de construir una sociedad distinta.



El carácter violento, sangriento, desintegrador y devastador de los conflictos llamados genéricamente étnicos, ha sido puesto de relieve en diversos estudios en el último tiempo. Así, Gurr llega a afirmar, sustentado en las escalofrantes estadísticas entregadas por la investigación de Barbara Harff (1995) que los “Conflictos etnopolíticos han sido la principal causa de guerra, inseguridad y pérdidas de vidas en el mundo contemporáneo” (1997 : 9). Pero construir las diferencias no necesariamente conduce al conflicto, a la exclusión violenta, al desastre que parece venir de la mano de los conflictos llamados identitarios, y esta visión catastrofista debe ser también analizada en el contexto de las luchas simbólicas de las que forman parte, o a las que proporcionan argumentos. Manuel Castell caracteriza la situación actual de transfor-

mación y crisis que afecta al conjunto de las sociedades, como de “esquizofrenia estructural” (1998: 24). “En esta situación de esquizofrenia estructural -dice Castell- entre función y significación, los modelos de comunicación social sufren una tensión creciente. Y cuando la comunicación se rompe, cuando ella cesa de existir, incluso bajo la forma del conflicto (como en las luchas sociales o la oposición política), individuos y grupos sociales toman sus distancias y perciben al otro como un extranjero, luego como una amenaza” (1993: 24). Si no hay reconocimiento o definitivamente se opta por la negación del otro, entonces no habrá comunicación posible, y lo que estará siendo puesto en cuestión será la existencia misma de ese otro. El temor frente a la violencia, a la desintegración, a la devastación estará entonces bien fundado.

Bibliografía

CASTELL, Manuel, 1998, *La Société en Réseaux*, París, Fayard.

COMISIÓN ESPECIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS,

* 1991, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

* 1993, *Ley Indígena (Ley N° 19.253)*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

CONCERTACIÓN DE LOS PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1989, *La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas*, mimeo.

FOERSTER, Rolf y MONTECINO, Sonia, 1988, *Organizaciones Líderes y Contiendas Mapuches (1900-1970)*, Santiago de Chile, Ediciones CEM.

GURR, Ted Robert, 1997, “Why do minorities rebel”? the worldwide geography of ethno-political conflicts and their challenge to global security”, en, *Federalism Against Ethnicity*?, Ed. Günther Bächler, Verlag. Rüegger, pp. 3 - 14.

HARFF, Barbara y GURR, Ted Robert, 1995, “Victims of the state”; genocides, political repression, and group repression from 1945 to 1995”, en, *PIOOM Newsletter and Progress Report, Leiden*, 7, N° 1, Winter 1995, pp. 24-38.

SARGET, Marie-Noëlle, 1996, *Histoire du Chili. de la conquête à nos jours*, París, L'Harmattan, (Collection Horizons Amériques Latines).

TIRONI, Eugenio, 1990, *Autoritarismo, Modernización y Marcha, El caso de Chile 1973-1989*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.

Otros Documentos

- “Acta de Compromiso”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa Ríos, durante la realización del *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*. En: Comisión Especial de

Pueblos Indígenas. *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- “Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas” (17 de mayo de 1990). En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- “Resoluciones Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile”. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.

- *Nütam*, Edición Especial, octubre de 1989; y N° 1, año V, 1989; Santiago de Chile, Ediciones Rehue.

- Decreto N° 30, que creó la *Comisión Especial de Pueblos Indígenas*, firmado el 17 de mayo de 1990. En: Comisión Especial de Pueblos Indígenas. *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*, Santiago de Chile, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991.