

En el marco de la globalización se ha producido una innegable emergencia política de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de cambio, quienes asumiendo la dialéctica de los derechos humanos, han trasladado sus reivindicaciones desde los ámbitos locales a los ámbitos nacionales e internacionales de decisión con el propósito de obtener un reconocimiento legal de sus derechos como entidades comunitarias diferenciadas. De esta manera, se vienen produciendo reformas constitucionales y político-institucionales al interior de los Estados con el objeto de asegurar una nueva ciudadanía cultural capaz de articular, democráticamente, la diversidad en marcos plurales caracterizados por la convivencia intercultural. Paralelamente a estas evoluciones, en un plano internacional, avanza un proceso de reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas, a partir de iniciativas legales e institucionales de ámbito global, algunas ya consolidadas otras en proceso de discusión, en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos o el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este proceso está siendo reforzado desde la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos y desde los tribunales internacionales, en particular la Corte Interamericana de Justicia, alguna de cuyas sentencias más recientes ha reconocido derechos colectivos a los pueblos indígenas, sentando un precedente al respecto de gran trascendencia para la interpretación, aplicación y creación de normas internacionales en materia de derechos indígenas.

Este libro, editado por el catedrático Fernando M. Mariño (miembro del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas) y el profesor J. Daniel Oliva de la Universidad Carlos III de Madrid, es fruto de un encuentro interdisciplinar y en sus páginas se recogen las contribuciones de especialistas internacionales como Rodolfo Stavenhagen (Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los indígenas) S. James Anaya (Universidad de Arizona) o Bartolomé Clavero (Universidad de Sevilla) quienes junto a otros expertos e investigadores de prestigio, reflexionan acerca del origen, la fundamentación y la evolución de los derechos de los pueblos indígenas, atendiendo muy especialmente a los últimos avances relacionados con su reconocimiento y su protección en el seno de la Comunidad Internacional. Avances estrechamente vinculados a la realización de cambios fundamentales en algunos de los principios y bases normativas sobre los que se asienta el sistema internacional y su ordenamiento regulador, que potencialmente se relacionan con la futura generación de un orden jurídico internacional más justo y democrático en el que los actores no estatales están llamados a jugar un importante papel.

ISBN: 84-9772-364-3



Avances en la protección de los derechos
de los pueblos indígenas

Fernando M. Mariño Menéndez
J. Daniel Oliva Martínez
(editores)

Fernando M. Mariño Menéndez
J. Daniel Oliva Martínez
(editores)

Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS
«FRANCISCO DE VITORIA»

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS «BARTOLOMÉ DE LAS CASAS»

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, ECLESIASTICO
Y FILOSOFIA DEL DERECHO

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

Las políticas gubernamentales y la promoción de los derechos de pueblos indígenas: El caso chileno

Ignacio David Barrientos Pardo* **
Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena.
CONADI. Chile

El objetivo de este ensayo es describir y comentar concisamente las políticas públicas aplicadas a lo que de manera general recibe el nombre de cuestión indígena. En primer lugar, a partir de un concepto operativo de políticas públicas se esbozarán algunas observaciones preliminares. Enseguida nos ocuparemos del indigenismo como base teórica y práctica de las diversas políticas implementadas en América Latina. Empleando como caso de estudio la relación entre el Estado chileno y el pueblo mapuche durante el siglo XX, se analizará las distintas formas de abordar las relaciones interétnicas desde las esferas gubernamentales. En este contexto se comentará la política indígena inaugurada en 1990, después de asumir el primer gobierno democrático tras 17 años de dictadura militar. Se pondrá especial atención en sus aspectos centrales, en las últimas medidas gubernamentales y en los factores que explican el fracaso de esa política. Sobre la base de la experiencia chilena se formularán algunas consideraciones generales sobre las políticas públicas en materia indígena en directa vinculación con las observaciones preliminares efectuadas. Por fin, se presentarán unas breves conclusiones al hilo de lo comentado.

I. APUNTES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

No existe consenso en la Ciencia Política acerca de la definición de políticas públicas¹. Ante su amplio uso y gran número de definiciones académicas² hay autores que sostienen que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que intentar definir las.

* Abogado chileno, funcionario de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y diplomado en Estudios Amerindios por la Casa de América de Madrid.

** Las opiniones vertidas representan únicamente la opinión del autor y son de su exclusiva responsabilidad, no comprometiendo bajo ningún concepto la opinión de la institución en donde se desempeña.

¹ Antoni Fernández sostiene que «... mientras que los anglosajones distinguen entre *politics* y *policies*, y usan la primera expresión para referirse a la política entendida como construcción del consenso y lucha por el poder, mientras la segunda se utiliza para denominar las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos como serían la sanidad, la defensa o la educación universitaria, en las lenguas de origen latino existe un solo término para referirse al conjunto de todas estas actividades, dificultad que se ha querido subsanar con la traducción de *policy* por *política pública*». Antoni Fernández, «Las Políticas Públicas», en Miquel Caminal (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, Madrid, pp. 463-464.

² En general, según A. Fernández, el término se emplea en un sentido muy amplio: «Así, tanto se utiliza para referirse a un campo de actividad como la política social o la política exterior, como para expresar un propósito político muy concreto («reducir el déficit presupuestario»), una decisión gubernamental («ampliar las ayudas a la flota pesquera»), un programa de acción («el plan Hidrológico Nacional») o los resultados obtenidos por un determinado programa o leyes». *Ibidem*, p.464. En el ámbito académico, Yves Meny y Jean Claude Thoenig definen política pública como «el resultado de la activi-

Para fines operativos entenderemos que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico³: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, los pueblos indígenas, etc.

Siguiendo a Antoni Fernández, se pueden hacer varias observaciones preliminares con relación a las políticas públicas, cuya utilidad respecto del análisis de las diseñadas para la «cuestión indígena» se apreciará en las secciones siguientes y que podrán ser cotejadas con las consideraciones generales que se harán:

- a) Toda política pública es una intervención gubernamental en un área o sector determinado. No obstante el gobierno no es el único participante activo. Por ello debe identificarse la influencia social que una política pública provoca en torno a ella y estudiar de qué modo los distintos actores interdependientes contribuyen al curso de los acontecimientos.
- b) Las políticas públicas pretenden la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de los problemas gubernamentales. Esta racionalidad se hace evidente en el intento descomponer analíticamente el proceso de las políticas públicas en fases o etapas, v. gr., la identificación de un problema; la formulación de soluciones; la toma de decisión; la ejecución del programa; la terminación y evaluación de la acción⁴.
- c) Las políticas públicas no son neutras, pues traducen, intencionalmente o no, orientaciones y valores. El objetivo de las políticas públicas, en última instancia, no es otro que el cambio social.
- d) La existencia de una política pública específica es un problema de investigación empírica a través de la identificación de sus elementos centrales, como declaraciones, programas, resultados y consecuencias.
- e) La aparición de un problema en la agenda pública implica que ha superado a los guardianes de la agenda, tales como grupos de interés, partidos políticos, medios de comunicación, que trabajan para que determinados temas ingresen a aquella y otros salgan. Asimismo, significa que el problema ha alcanzado proporciones de crisis, tiene cierta particularidad y amplio impacto social, involucra un cuestionamiento a la legitimidad o es un tema de moda⁵.
- f) Luego de la inclusión de un tema en la agenda pública, su definición es una cuestión principal pues su solución está condicionada a cómo se define.
- g) Un criterio a considerar para la implementación de una determinada política es la factibilidad política.
- h) Las políticas públicas enfrentan dos dificultades a la hora de la implementación. Por un lado, la conversión en realidad de la teoría encerrada en cada política. Por otro lado, la mayoría de las políticas públicas son víctimas de lo que se denomina «déficit de implementación», derivado de distintas razones, tales como: la escasa capacidad burocrática, la mala planificación, variación de las condiciones preexistentes, etc.
- i) Con relación al análisis de las políticas públicas se pueden hacer una observación metodológica importante acerca de los efectos o impactos relacionados entre distintas políticas públicas. Teniendo en cuenta que una política pública puede gene-

³ Y. Meny y J.C. Thoenig, *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel (Ciencia Política), Barcelona, 1992, p. 90.

⁴ Para una consideración de la flexibilidad que puede adoptar este modelo véase A. Fernández...

rar impactos de diversos órdenes, entre los cuales algunos pueden tener consecuencias sobre otras políticas, se desprende la necesidad de no aislar artificialmente el campo del análisis del contexto más general de la acción gubernamental y de la realidad nacional.

- j) Ciertas políticas públicas son definibles como «no programas», es decir, una autoridad pública elige colocarse fuera de la acción. Thomas R. Dye expresa que «política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer»⁶. Esto supone ubicar en un mismo plano tanto la acción gubernamental como la inacción, en la comprensión que ésta última puede producir un impacto en la sociedad tan importante como la primera.
- k) Por otra parte, no es indispensable que una actividad se presente como un cambio o una innovación en relación con las actividades anteriores, a fin de considerarla como objeto apto para el análisis. Una política pública impacta a menudo porque introduce una ruptura o una inflexión con respecto a la situación anterior. En todo caso, el elemento de novedad o de no-continuidad puede ocultar el carácter conservador o rutinario de la acción gubernamental.
- l) Los actores, los problemas, las soluciones y las decisiones en materia de políticas públicas no son necesariamente estables. Pueden cambiar, ajustarse, redefinirse, desaparecer o emerger a medida que la acción política se desarrolla.

II. EL INDIGENISMO⁷

Alejandro Marroquín expresa que el indigenismo es la política que realizan los estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el fin de integrarlas a la nacionalidad correspondiente⁸. Una comprensión más amplia nos la proporciona Guillermo De la Peña, quien señala que «el indigenismo era a la vez una ideología y un conjunto de políticas públicas. Como ideología, implicaba una valoración positiva de ciertos aspectos del mundo indígena —sobre todo los estéticos—, pero no para propugnar la preservación de este mundo en cuanto tal sino para justificar el proceso de mestizaje biológico y sobre todo cultural. Las políticas públicas se dirigían precisamente a la «mexicanización» de los indígenas mediante el tutelaje de agencias gubernamentales específicamente dedicadas a ellos, en el campo de la educación, el reparto agrario, la extensión agrícola, la salud, la organización de industrias rurales, y en general el desarrollo comunitario»⁹. Para Gonzalo Aguirre Beltrán «el indigenismo no es una política for-

⁶ *Ibidem*.

⁷ Manuel Marzal distingue tres grandes proyectos políticos indigenistas: el indigenismo colonial, perseguía que las sociedades y culturas indígenas se conservasen como tales bajo el control (defensa-explotación) de la sociedad dominante; el indigenismo republicano, procuraba la asimilación a la sociedad nacional para formar una sola nación mestiza; y el indigenismo moderno, (aplicado con variaciones dependiendo del país) perseguía la integración a la sociedad nacional, pero conservando ciertas peculiaridades propias, *Historia de la Antropología Indigenista: México y Perú*, Editorial Anthropos, Barcelona, 1993, p. 44. Si seguimos a José Bengoa podemos distinguir dentro del indigenismo moderno al menos tres corrientes: el indigenismo nacional-populista (el indigenismo mexicano); el indigenismo proteccionista o humanitario (propugnado por Cándido da Silva Rondón en Brasil) y el indigenismo revolucionario (José Carlos Mariátegui en Perú), *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, 1.ª edición, Santiago de Chile, 2000, pp. 206-215. Durante el siglo XX estas distintas miradas indigenistas se han traslapado.

⁸ A. Marroquín, *Balance del Indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América*, Instituto Indigenista Interamericano, México 1977.

mulada por indios para la solución de sus propios problemas sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la denominación de indígenas»¹⁰. En sus palabras el indigenismo no estaba «... destinado a procurar la atención y el mejoramiento del indígena como su finalidad última, sino como un medio para la consecución de una meta más valiosa: el logro de la integración y desarrollo nacionales, bajo normas de justicia social, en que el indio y el no indio sean realmente ciudadanos libres e iguales»¹¹.

En 1938 la Unión Panamericana¹², antecesora de la OEA, declaró: «que las poblaciones indígenas, como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, y a fin de contrarrestar la deficiencia en su desarrollo físico e intelectual tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas»¹³. No obstante, el paso fundacional del indigenismo lo constituyó el Primer Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, México, 1940), con la asistencia de 18 países. La política indigenista continental (indigenismo oficial) tiene su fuente en este congreso, después del cual se crearon en varios países centros o institutos para la protección de indígenas. Su objetivo no era otro que la integración del indio a la sociedad nacional, con todo su bagaje cultural, proporcionándoles los instrumentos de la civilización necesarios para su articulación en la modernidad. Los principios que surgieron del congreso y que guiarían las políticas gubernamentales respecto de los indios, se resumen en tres planteamientos: i) el problema indígena es de orden público, continental y exige prioridad; ii) la igualdad de derechos y oportunidades debe ser asegurada a todos los grupos de la población americana; y iii) para alcanzar tales objetivos se debe brindar protección y defensa en el marco del sistema legal, procurando su progreso económico y su acceso a la técnica moderna, garantizando el respeto de sus valores positivos y de su personalidad histórica y cultural¹⁴.

Sin embargo, transcurridas tres décadas desde el Congreso de Pátzcuaro, las críticas arreciaron, especialmente fundadas en su carácter asimilacionista, paternalista y desarro-

Son conocidas las expresiones del presidente mexicano Lázaro Cárdenas en el discurso inaugural del Congreso Indigenista de 1940 de que el indigenismo «... no pretende indianizar México sino mexicanizar al indio». Por ello no es aventurado señalar que la historia del indigenismo en América Latina trasunta la inquietud de los Estados por asegurar la lealtad política de los indios. Francisco Colom, acierta a expresar que «la negativa a reconocer la pluralidad interna de la nación recién emancipada no se deriva tanto de la pasión por la asimilación cultural como de un rechazo de cualquier elemento susceptible de introducir «facciones» en el seno del cuerpo político», en *Razones de Identidad, Pluralismo cultural e integración política*, Editorial Anthropos, 1.ª edición, Barcelona, 1998, p. 209.

¹⁰ G. Aguirre Beltrán, *Obra Antropológica Completa*, Tomo II, FCE, México, 1991, pp. 125 y ss.

¹¹ *Ibidem*, Tomo XI, p. 28. No obstante que M. Marzal introduce una distinción que interesa destacar, en cuanto a que las políticas indigenistas que se comenzaron a implementar a partir de la segunda década del siglo XX, ya no pretenden asimilar a la población indígena sino integrarla dentro de la sociedad nacional respetando sus peculiaridades culturales y valores propios, la verdad es que el indigenismo procuró ser una etapa de transición que permitiese una incorporación del indígena menos conflictiva en el Estado, ob. citada, p. 36. Así lo sostuvo Manuel Gamio: «Para incorporar al indio no pretendemos europeizarlo de golpe, por el contrario, indianicémonos nosotros un tanto, para presentarle, ya diluida en la suya, nuestra civilización, que entonces no encontrará exótica, cruel, amarga e incomprensible». Citado por Gustavo Bonfil B., *México Profundo. Una civilización negada*. SEP-CIESAS-FORO 2000, 1.ª edición, México, 1987.

¹² Resolución XI de 21 de diciembre de 1938, Octava Conferencia Internacional Americana.

¹³ La idea humanitaria de la protección de los indios debido a su desmedrada condición parece tener su origen en la Comisión de demarcación fronteriza dirigida por Cándido da Silva Rondón y en la labor del Servicio de Protección a los Indios creado en 1910. Para mayor información ver: David Mábybury-Lewis, «Una crónica amarga: el Brasil y los indios», en M. Gutiérrez Estévez y otros (eds.), *De palabra y obra en el Nuevo Mundo*, Vol. 2, Siglo XXI de España Editores, 1.ª edición, Madrid, 1992, pp. 97-120. También J. Bengoa, ob. citada, pp. 207-214.

¹⁴ Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano, Pátzcuaro, abril de 1940, p. 33. A nivel internacional se suscribe el Convenio núm. 107 de la OIT del año 1957 sobre «Protección e Integración de las Poblaciones

llista¹⁵, en su ineficacia en la superación de la pobreza indígena y en ser un instrumento de reforzamiento del sistema de dominación. La Declaración de Barbados de 1971, cuestionó ya no sólo el método integracionista sino la legitimidad de la meta misma del indigenismo oficial, ya que conducía a la destrucción de la cultura indígena que procuraba preservar. En Barbados se denunció el fracaso de la política indigenista tanto por su incapacidad de amparar a los grupos indígenas como por su naturaleza colonialista y clasista¹⁶.

En el marco de las Naciones Unidas se estableció en 1982 el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas. En 1993 se declara el Año Internacional de los Pueblos Indígenas, y, posteriormente, al período 1994-2004, Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, con el objeto de centrar la atención en las cuestiones de interés que les afecten. Como es sabido en el año 1989 la OIT reemplaza el Convenio núm. 107, cuestionado por ser integracionista, por el Convenio núm. 169, más acorde con las nuevas reivindicaciones del movimiento indígena. A partir de ese año, se reproducen los reconocimientos constitucionales y legales de la multiétnicidad o pluriculturalidad, y se observa un ligero cambio (en algunos casos meramente cosméticos) en las políticas gubernamentales dirigidas a los indígenas.

La cuestión indígena surge a partir de la década de los ochenta con mucha fuerza en todo el continente. Los pueblos indígenas son calificados de actores emergentes y se acuña el término «emergencia indígena», cuyos rasgos más peculiares son: el discurso autonomista y la reconstrucción territorial, la idea de un nuevo pacto al interior del Estado y la consecuente reforma de éste para la constitución de un Estado plurinacional. Queda por conocer el desenlace de este proceso reivindicativo.

III. EL PUEBLO MAPUCHE: SITUACIÓN Y RELACIÓN EN CHILE

1. Cifras acerca del pueblo mapuche

En los últimos años se habla de Chile como un buen ejemplo de desarrollo tanto económico como político. Desde el punto de vista económico, tienes sus cuentas ordenadas. Entre 1990 a 1998 redujo la distancia que lo separa del ideal mundial para el pleno desarrollo humano en un 22%, situándolo en el primer lugar en Latinoamérica. En Sudamérica es el país que presenta la mejor evolución en la década 1990-2000¹⁷. Políticamente, tras 11

¹⁵ De la Peña, sostiene con relación al desarrollo comunitario impulsado por el indigenismo que «la medida de [su] éxito era que los indios dejarán de serlo», ob. citada, p. 290. Hasta tal punto esto es cierto que el Informe de Relator Especial José Martínez Cobo señala, con relación a los idiomas indígenas que «las políticas que se venían siguiendo en numerosos estados estaban basadas en suposiciones consistentes en que las poblaciones, las culturas y las lenguas indígenas, desaparecerían por extinción natural o por la absorción de estos núcleos humanos en los demás segmentos de la población y en la «cultura nacional». J. Bengoa, señala que: «Los Estados utilizaban políticas paternalistas frente a grupos que no expresaban conflictividad», ob. citada, p. 21. Estas críticas se reiteraron en el Encuentro Continental «500 años de resistencia india», celebrado en Quito en el mes de julio de 1990, donde se expresó que «no son suficientes las políticas parciales de tipo integracionista, etnodesarrollistas y otras prácticas aplicadas por los entes gubernamentales».

¹⁶ Frente a los proyectos asimilacionista o integracionistas, asumidos por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, surge el indigenismo crítico o postindigenismo que cuestiona el indigenismo oficial que trata de integrar al indio en la nacionalidad mestiza. A fines de la década del sesenta surge en el seno del movimiento indígena *el indigenismo* que cuestiona la integración en el Estado nacional, y constituye el conjunto de demandas políticas y culturales de un gran número de organizaciones indígenas muy heterogéneas, que comparten el rechazo a las secuelas de uniformidad cultural que implica la integración nacional y abogan por el establecimiento de unas nuevas relaciones entre los pueblos indios y los Estados.

años de gobiernos democráticos está salvando el último obstáculo que impedía la consolidación de la democracia.

No obstante, existe una realidad menos conocida. Una realidad que afecta a casi el 10% de su población¹⁸. Chile enfrenta un larvado conflicto con sus pueblos originarios, y especialmente con el pueblo mapuche. Durante mucho tiempo se restó importancia, incluso en los foros internacionales, a la existencia de indígenas en Chile¹⁹. En el censo de 1992 el gobierno de Patricio Aylwin incluyó una pregunta sobre autoidentificación étnica. Un total de 928.060 personas mayores de catorce años declararon pertenecer al pueblo mapuche. En menos de 10 años, Chile descubrió que su población constaba de un 9,6% de indígenas. En cuanto a su distribución geográfica el 44% de la población mapuche reside en la Región Metropolitana, constituida por Santiago y comunas aledañas. El resto reside principalmente en las Regiones VIII, IX y X (las que antiguamente formaban el amplio territorio mapuche). Un 79% de la población mapuche nacional viven en pueblos o ciudades densamente poblados. Sin embargo, en la Región de la Araucanía, donde se concentra el conflicto, la población mapuche es mayoritariamente rural (un 30,2% vive en las ciudades y un 69% en el campo)²⁰.

A pesar de los elogios al proceso chileno, el país atraviesa un período de profundización de las desigualdades sociales. Las tres regiones señaladas presentan los niveles más bajos de desarrollo humano en salud, educación e ingresos, a pesar de la creciente actividad empresarial, sobre todo en la VIII y IX Región. Las estadísticas oficiales demuestran que la brecha entre la población mapuche y no mapuche no se ha superado en relación con la tasa de mortalidad, al promedio de años de estudio, la calidad de la educación, el analfabetismo, entre otros²¹.

2. La relación entre el Estado Chileno y el Pueblo Mapuche durante siglo XX

A finales del Siglo XIX, Chile era un país en expansión²². El episodio de expansión territorial más importante, por su influencia en el actual conflicto indígena, fue la guerra contra los mapuches, conocida bajo el eufemismo de «Pacificación de la Araucanía»²³, concluida en 1883 y que incorporó al territorio chileno más de 10 millones de hectáreas en el sur.

Tras la victoria militar, el Estado chileno adoptó una serie de medidas que quebraron la unidad del pueblo mapuche con el objetivo de prevenir cualquier intento de rebelión. Entre ellas destacan:

- a) La radicación territorial compulsiva y arbitraria de los jefes familiares y caciques locales, junto con toda la gente que «les pertenecía». Lo que se conoció con el nombre de reducciones. Para este efecto se dividió parte del antiguo territorio mapuche en 3.078 títulos de merced. Se formaron así las comunidades post-reduccionales que resultaron ser las de menor potencial agrícola. Mediante este procedimiento se les entregó una ínfima cantidad de tierras²⁴.
- b) El excedente de tierras fue rematado a colonos extranjeros y nacionales para su aprovechamiento productivo. En muchos casos, por razones puramente estratégicas, se entregaron a colonos franjas de terrenos aledaños a las reducciones mapuches para quebrar de esa manera la continuidad territorial indígena.
- c) Simultáneamente a la «reducción material», se desestructuró la sociedad indígena aboliendo el sistema de jerarquía del cacicazgo, y su consecuente poder e influencia social, y proscribiendo las costumbres e instituciones mapuches. La radicación de los mapuches, a través de los títulos de merced, no sólo fue una reducción territorial, sino que también cultural.

A partir de 1883 cambió inexorablemente la sociedad mapuche y su relación con el Estado y la sociedad chilena. Antes de la guerra la sociedad mapuche era principalmente ganadera y transhumante. Ésta actividad exigía vastos territorios no sujetos a propiedad privada que se extendían más allá de las fronteras de Chile. Las medidas estatales perturbaron la estructura económica del pueblo mapuche, convirtiendo a los indígenas en campesinos pobres y alejando el bienestar en el que vivían hasta ese momento²⁵.

En los cuarenta años siguientes a 1883, los mapuches fueron víctimas de la violencia, del engaño y de la rapiña de colonos chilenos y extranjeros, colindantes con las tierras comunarias. Se contaba con un Estado impotente, en un territorio llamado «La Frontera» y con la complacencia y complicidad de funcionarios públicos y judiciales. Se perpetuó así una segunda usurpación²⁶. La resistencia pasiva y la desconfianza fueron sus primeros frutos y han marcado las directrices del conflicto. De ese tiempo proviene la denominación de *huinca* para el «no-mapuche», voz indígena que significa ladrón o usurpador.

Otro factor que influye en la relación entre los indígenas y la sociedad chilena son los estereotipos que se crean en los albores del siglo XX. La tesis de la decadencia del indígena se aplica también al mapuche, pasando a ser sinónimo de indio flojo, sucio, borracho y ladrón. En la conciencia colectiva se justificará así la pobreza mapuche, ocultándose la ocupación y la reducción como su causa original²⁷. La reducción cultural involucró que el indí-

¹⁸ Chile tiene una población de aproximadamente 15.000.000 de habitantes.

¹⁹ En 1907 el primer Censo de Indios Araucanos estableció una cantidad de 101.118 indígenas. El Censo de Población y Vivienda de 1982 dio como resultado 138.670 indígenas.

²⁰ Gabriela Pérez Pino, «Población Mapuche en Chile. Situación demográfica (Censo de 1992)», *Pueblo Mapuche: Desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*, Ed. Escaparaté, Temuco, 2000, pp. 61-78.

²¹ *Ibidem*.

²² En pocos años Chile ganó por la fuerza dos nuevas provincias al Norte (Tarapacá y Antofagasta), como producto de la Guerra del Pacífico que lo enfrentó a Perú y Bolivia, terminada en 1881. En 1880 se produce la ocupación agrícola y colonización de la Patagonia Chilena y de Tierra del Fuego. En 1888 se anexa Isla de Pascua al Estado de Chile.

²³ La Araucanía fue conquistada a sangre y fuego por el ejército chileno. Según Alejandro Venegas: «nuestros guerreros venciendo a los mapuches, se apoderaron de sus mejores tierras y expulsaron a sus antiguos ocupantes, luego se organizó la administración y los encargados de ella continuaron el...

²⁴ El Estado cedió por esta vía sólo 500 mil hectáreas. Con ésta superficie sólo se favoreció a 77.751 indígenas, cuando se estima que la población mapuche ascendía en las postrimerías del siglo XIX a 100.000 personas. Éste es el origen de las actuales comunidades indígenas de menor potencial agrícola y de reducidas dimensiones. Con el tiempo, merced al aumento de la población, éstas dos circunstancias han originado el minifundio mapuche. Ver José Bengoa, *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, especialmente el Capítulo «Las cifras del despojo», Ed. Planeta/Ariel, 1.ª edición, Santiago de Chile, 1999, pp. 57-61.

²⁵ Son muchos los relatos mapuches que describen la abundancia de la época previa a la ocupación militar. Una muestra de ello es la rica y hermosa platería mapuche. Entre los factores, amén de la propia reducción territorial, que influyen en el empobrecimiento de los mapuches destacan: la escasa cultura agrícola de los mapuches acostumbrados a una explotación extensiva del suelo, la pésima calidad de los terrenos asignados y su degradación y erosión progresiva, el deterioro de sus mecanismos de solidaridad interna. Ver J. Bengoa, *La Historia del Pueblo Mapuche, Siglo XIX y XX*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2000, especialmente Capítulo I, X y XI.

²⁶ No es extraño que muchos de los conflictos entre indígenas y propietarios particulares daten de esos años, gracias a la memoria oral de los mapuches.

gena, lo mismo que en el resto del continente, equivalía a un lastre. La única posibilidad será la «integración civilizadora». Chile no fue la excepción en América Latina.

Para mayor brevedad es posible analizar los distintos períodos de esta relación²⁸.

a) *El indigenismo integracionista (1927-1970)*

En 1927 se dictó la primera ley de división de las comunidades indígenas resultantes de la radicación, que fue derogada cuatro años después debido a la oposición de los mapuches. No obstante las distintas visiones de las organizaciones indígenas existentes a principios del siglo XX sobre la integración hubo acuerdo en oponerse a esta iniciativa²⁹.

Sin perjuicio de algunos hechos puntuales como la presencia de Venancio Coñoepan en el Primer Congreso Indigenista Interamericano de 1940, la designación del mismo dirigente en el cargo de Ministro de Tierras y Colonización en 1952 y la creación de la División de Asuntos indígenas en cumplimiento del convenio suscrito por Chile en 1940, es posible constatar que en las décadas posteriores a este año la cuestión mapuche se intentó ocultar³⁰.

solución adecuada si no se asume como país los antecedentes históricos que los han originado. [...] Si el pueblo mapuche en la actualidad se encuentra reducido a condiciones de pobreza y marginación, se debe particularmente a la pérdida de la mayor parte de su territorio y a la denigración de su cultura».

²⁸ Esta periodización sigue la efectuada por Guillaume Boccard e Ingrid Seguel, en «Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo. El caso mapuche», *Revistas de Indias*, Vol. LIX, núm. 217, 1999, pp.741-774. También se puede encontrar este artículo en: www.mapu.express.net/biblioteca. Los períodos anteriores a los expuestos en el cuerpo principal de esta ponencia, son: a) *La igualdad republicana (1818-1850)*. Este período está marcado por la idea de la igualdad jurídica de indios y no indios, especialmente aquellos que se encontraban bajo los territorios dominados por el nuevo Estado. En un corto período los mapuches del centro de país perdieron gran parte de su acervo territorial al quedar sus tierras, gracias a la igualdad jurídica, incorporadas al mercado inmobiliario. Durante estos años la elite dirigente se esforzó en la consolidación de las instituciones nacionales, en la obtención de estabilidad política y en el sofocamiento de la resistencia contra la independencia. Las relaciones con los mapuches del sur del río Bío-Bío se mantuvieron en el status quo colonial. b) *La «chilenización» del territorio mapuche (1850-1883)*. La principal característica de este período es el inicio de un lento proceso de imposición del sistema jurídico chileno a todas las tierras que por mandato constitucional quedaban dentro de las fronteras del país. Paralelamente comenzó un espontáneo proceso de colonización al sur del Bío-Bío y una incipiente explotación de los yacimientos carboníferos de la zona de Arauco. En 1835 y 1845 se dictaron leyes de denuncias de tierras baldías y de colonización, respectivamente. En 1852 se crea la provincia de Arauco, incluyendo territorios que de acuerdo a los Parlamentos de Quilín (1641 y 1647) y Negrete (1726) eran ocupados por los mapuches. Se iniciaba así la integración administrativa. Una ley de 1866 inició el despojo legal de las tierras mapuches. Según esta, las tierras de los mapuches debían ser demarcadas por una comisión de ingenieros. De paso declara baldías, y por consiguiente, fiscales las tierras sobre las que los mapuches no pudieron probar una posesión efectiva y continuada de un año. Las tierras que resultaron fiscales, después de la demarcación, fueron subastadas a particulares.

²⁹ El año 1911, tras los primeros años de silencio post-reduccional, se creó la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía, defensora de un indigenismo integracionista y partidaria de la división de las comunidades surgidas de la radicación. En 1934, siempre dentro de la corriente integracionista pero opuesta a la división comunitaria, jóvenes mapuches hasta entonces miembros de esta organización, fundan la Corporación Araucana, cuyo principal dirigente fue Venancio Coñoepan. En 1914, Manuel Aburto Panguilef forma la «Sociedad Mapuche de Protección Mutua», basada en la defensa cultural, territorial, religiosa y lingüística. En los años veinte Panguilef fundó, junto a otros dirigentes, la Federación Araucana. Esta realizó 19 congresos indígenas. En 1932 la Federación plantea su máxima reivindicación: la República Indígena, concebida como una alianza efectiva de los indígenas, campesinos y obreros para conquistar el poder y lograr el reconocimiento de sus demandas. En un país con una fuerte conciencia centralista y unitaria esta proclama causó alarma y fue catalogada como un atentado a la patria. Este dirigente, gracias a sus contactos con la FOCH (Federación Obrera de Chile), y el Partido Comunista, articula el discurso de resistencia étnico cultural con la cuestión social y popular chilena, encauzando políticamente las demandas mapuches. En las décadas siguientes el prestigio de la Federación y del propio Panguilef decayeron sensiblemente. Ver, J. Bengoa (2000, LOM), especialmente Capítulo XI, pp.363-386.

Las políticas indígenas oscilaron desde una integración moderada de los mapuches hasta una asimilación completa. La lucha indígena era vista como una modalidad de la lucha de clase. En efecto, fueron muchos los dirigentes mapuches que intervinieron en la política nacional, especialmente en partidos de izquierda y en organizaciones sindicales. Sin embargo, algún sector del indigenismo moderado formó alianzas con el Partido Conservador chileno³¹. Al igual que en otros países de América Latina los indígenas fueron tratados como campesinos, por lo que las medidas gubernamentales tuvieron un sesgo agrario.

b) *El indigenismo socialista (1970-1973)*

Los convulsionados años sesenta y principios de los setenta evidenciaron la problemática indígena. Desde principios del decenio precedente una gran efervescencia social sacudía el campo traducida en las primeras recuperaciones o tomas de terrenos. El año 1962 se promulgó la primera ley de Reforma Agraria, siendo uno de sus objetivos el resolver a través de la compra de terrenos privados las demandas de los mapuches. El proceso experimentó una aceleración en el año 1967, al dictarse una nueva ley de reforma agraria que posibilitaba la expropiación de grandes predios. Este procedimiento fue notoriamente activado por una estrategia de recuperaciones efectuadas por diversas organizaciones indígenas. El gobierno de Salvador Allende dicta en 1972 la ley núm. 17.729, que contiene normas de protección de las tierras indígenas, crea el Instituto de Desarrollo Indígena y autoriza a este organismo para solicitar la expropiación de latifundios a favor de comunidades mapuches³². Esta ley, con sus limitaciones, reconoció la existencia de los mapuches en Chile, la deuda histórica y canalizó la participación indígena admitiendo muchas de las demandas del 1.º y 2.º Congreso Nacional Mapuche de 1969 y 1970.

Durante este período se ejecutó una política indígena de orientación mariateguista como manifestación de la lucha ideológica emprendida por el gobierno de Salvador Allende.

c) *La asimilación como solución final (1973-1989)*

El golpe de estado de Pinochet (1973) dio paso a un proceso de contrarreforma agraria y de desmantelamiento del movimiento mapuche. Se comenzó a aplicar la ideología neoliberal en el campo, siendo uno de sus principales exponentes el Decreto Ley núm. 701 de 1974 que, además de promover la expansión forestal mediante subsidios, autorizó a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), para que enajenara las tierras que habían sido objeto de la contrarreforma agraria, muchas de las cuales todavía estaban ocupadas por comunidades mapuches. La CONAF cumplió su cometido adjudicándolas mayoritariamente a grandes empresas forestales. El otro ejemplo, es la promulgación del Decreto Ley núm. 2.568 de 1979 que impulsó un proceso de división de las comunidades mapuches constituidas a partir de las 3.078 radicaciones. Pese a la resistencia, la división se materializó en más

Chile, y del otro, se cierra y refuerza la comunidad post-reduccional como único espacio territorial y cultural. Ambos deben ser comprendidos como mecanismos de sobrevivencia/resistencia mutuamente dependientes, provocados por el empobrecimiento del pueblo mapuche.

³¹ J. Bengoa (2000, LOM), ob. citada, p. 386.

³² Según José Carlos Mariátegui «el nuevo planteamiento consiste en buscar el problema indígena en el proble-

de un 80%, y su resultado es el actual minifundio mapuche. La pauperización de la sociedad mapuche se hizo crónica, al invadirse los últimos mecanismos comunitarios de cooperación. La migración campo-ciudad se convirtió nuevamente en una estrategia de supervivencia. Esta norma legal pretendió también asestar un golpe al pueblo mapuche desde una perspectiva identitaria, pues uno de los efectos de la división de la comunidad consistía en que la hijuela resultante de ella dejaba de ser tierra indígena, y lo mismo ocurría con sus ocupantes. El decreto ley contenía un explícito mecanismo de desindianización.

IV. LA POLÍTICA INDÍGENA DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

1. Aspectos centrales

La recuperación de la democracia impuso la lógica del diálogo con los pueblos indígenas. El año 1989 en la ciudad de Nueva Imperial, en pleno corazón del territorio mapuche, se reunió el entonces candidato Patricio Aylwin con numerosos dirigentes indígenas para firmar un acuerdo cuyos puntos centrales son: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la promulgación de una ley indígena con la participación activa de las organizaciones. El compromiso indígena consistió en la canalización institucional de sus reivindicaciones. Es lo que se llamó el Acuerdo o Parlamento de Nueva Imperial³³.

En 1993 se promulgó la ley núm. 19.253, conocida como Ley Indígena, que creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Ésta, fue concebida como un organismo mixto, con participación gubernamental e indígena, con la responsabilidad de implementar la política indígena. La ley generó muchas expectativas. El tiempo demostró que muchas de ellas no fueron satisfechas. Tras el procedimiento legislativo (1991-1993), en virtud de enmiendas de los partidos de derecha, la iniciativa presidencial se convirtió en ley, pero sustancialmente disminuida si se considera la propuesta original³⁴. Las iniciativas de reconocimiento constitucional y de ratificación del convenio de la OIT fueron rechazadas. Son en la actualidad meros proyectos.

La política indígena inaugurada con el Presidente Aylwin está centrada en la necesidad de establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, marcada por lo que se ha llamado el reconocimiento con dimensión étnica³⁵, que se expresa en un deber

³³ No obstante, otras circunstancias explican la necesidad de asumir las reivindicaciones indígenas. Por un lado, el movimiento indigenista continental (lo que J. Bengoa llama panindigenismo, ob. citada (2000 FCE), p. 138) en el contexto del V Centenario de la llegada de Colón y, por otro, la fuerte presencia del movimiento indigenista en los organismos internacionales. Asimismo, Bengoa expresa que «en el caso indígena latinoamericano es imposible comprender los nuevos movimientos étnicos sin [...] referencia... a la globalización», ibídem, p. 34. A ello habría que agregar la influencia de la teoría multiculturalista.

³⁴ Se reemplazó el vocablo «pueblo» por «etnia» por los reparos formulados por los partidos de derecha; se suprimió la expresión «territorios de desarrollo indígena» por «áreas de desarrollo indígena»; se eliminó la facultad de la CONADI para expresar su opinión desfavorable a planes, programas proyectos en las áreas de desarrollo indígena; lo mismo se hizo con el derecho de los indígenas a no ser trasladados y a ser consultados en los casos que dicho traslado se llevase a cabo; se eliminó el derecho preferente de los indígenas en la constitución de derechos de aguas, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes. José Aylwin O., «Políticas públicas y pueblos indígenas; el caso de la política de tierras del Estado chileno y el pueblo mapuche», *www.utexas.edu*, mayo 2002, p. 15.

³⁵ Según Rolf Foerster y Javier Lavanchy: «Desde 1990 el Gobierno, apoyado por un sector importante del movimiento indígena, inició una política de reconocimiento que incorporó la dimensión étnica...».

del Estado de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades. Este deber respecto de los indígenas fue concebido como una obligación de trato preferencial o de discriminación positiva³⁶.

Los aspectos centrales de la nueva política son:

a) *Reconocimiento de la pluralidad cultural.* El Estado reconoce de manera explícita la existencia de etnias indígenas y su derecho a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales. (arts. 1.º y 7.º Ley Indígena). A su vez, la ley contiene una definición de indígena que considera como requisito la nacionalidad chilena y contempla el criterio de la autoidentificación (art. 2.º).

b) *Protección y ampliación de las tierras indígenas*³⁷. La Ley declara que la tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura de las etnias indígenas, siendo deber del Estado proteger sus tierras, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (arts. 1.º inciso 1 y 3). En términos generales, la protección que la ley establece se traduce en la inalienabilidad de las tierras indígenas, salvo entre indígenas de la misma etnia (art. 13.º). Con el objeto de ampliar las tierras indígenas, el legislador creó un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas que tiene dos objetivos: i) el otorgamiento de subsidios a personas o comunidades para la adquisición de tierras cuando los predios comunitarios sean insuficientes; y, 2) el financiamiento de mecanismos para la solución de conflictos o problemas de tierras (art. 20).

c) *Desarrollo indígena.* Uno de los objetivos contemplados por la ley es la obtención del desarrollo de los distintos pueblos indígenas (etnias), de acuerdo a sus costumbres y valores (art. 1.º). Es lo que se ha llamado «desarrollo con identidad». Al efecto crea un Fondo de Desarrollo Indígena con el objeto de financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas (art.23). Asimismo, considera la creación de Áreas de Desarrollo Indígena como espacios territoriales de planificación, focalización y coordinación para lograr el desarrollo armónico de las personas indígenas y sus comunidades (art. 26 y 27).

d) *Cultura y educación.* Por primera vez una ley se ocupa expresamente del reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas, cuya manifestación principal es la creación de un sistema de educación intercultural bilingüe (arts. 28 y 32). Asimismo, se funda un programa de becas indígenas (art.33) y se establecen normas para la adecuada protección del patrimonio histórico indígena (art.29).

e) *Participación indígena.* La ley considera necesario que los servicios y agencias del Estado, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deban escuchar y considerar la opinión de los indígenas (art. 34)³⁸. Se establecen normas para la constitución de comunidades y asociaciones indígenas. (arts. 9-11 y 36-37)³⁹. Ade-

[...] Así, la política de reconocimiento de la demanda campesina y la étnica coexisten en tensa relación dentro del Gobierno, como también al interior del movimiento mapuche». «La Problemática Mapuche», *www.xs4all.nl/_rehue*, 1999, p. 1. También se puede encontrar en *Análisis del año 1999, Sociedad-Política-Economía*, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, 1999, pp.65-102.

³⁶ En una intervención ante la Comisión Especial para el Estudio de la Legislación referida a los pueblos indígenas, el 18 de mayo de 1992 (4.º Sesión Ordinaria de la Legislatura Extraordinaria 1991-1992), el entonces Ministro de Justicia don Francisco Cumplido señaló que «la nueva legislación surgida partía de la comprobación empírica de que los indígenas, en su mayoría, vivían en una situación desmedrada por lo que se debía adoptar las medidas políticas y jurídicas destinadas a colocarlos en igualdad de condiciones para desarrollarse».

³⁷ El concepto de deuda histórica estuvo presente en todo el debate, pero no fue consultado de manera expresa en la Ley. No obstante, para nadie es extraño que la política en materia de tierras indígenas, llevada a cabo por la CONA-

más, unas de las funciones de la CONADI es promover la participación de los indígenas en la vida nacional (art. 39).

f) *La creación de una agencia estatal.* La fundación de la CONADI pretendió que las políticas públicas respecto de los indígenas fuesen el producto de la participación directa de los indígenas. Esa es la explicación de la creación del Consejo Nacional de la CONADI. La composición de éste consejo considera la combinación de 9 representantes del Poder Ejecutivo y de 8 representantes indígenas⁴⁰. Con esa estructura mixta la CONADI debía cumplir, por un lado, el rol de coordinadora y ejecutora de las políticas públicas, y por otra, de mediadora entre el movimiento indígena y el Estado. Lamentablemente ello no ha ocurrido. En los últimos cuatro años la CONADI ha experimentado un creciente proceso de deslegitimación de cara al movimiento indígena y de debilitamiento al interior del aparato estatal chileno. Esto merece algunos comentarios. El Director Nacional de la CONADI es designado por el Presidente de la República. Siguiendo el principio de la participación indígena en el diseño de la política gubernamental, el nombramiento presidencial ha recaído, salvo en un caso, en profesionales indígenas. La experiencia del debate legal y político sobre la Represa Ralco demuestra que no se ha vacilado en su remoción en caso de oposición a las órdenes del Ejecutivo. Además, la participación indígena en las distintas instancias a que da lugar la Ley Indígena, ha motivado acusaciones de cooptación, con la consecuente pérdida de autonomía y capacidad de presión y de negociación de las organizaciones indígenas frente al Estado⁴¹. Es indudable que la Ley Indígena constituyó un avance en la relación con los pueblos indígenas, dato que es reconocido por la mayoría de los dirigentes e intelectuales mapuches⁴², y que la CONADI, a pesar de las críticas que recibe de una y otra parte, ha hecho inversiones importantes, especialmente en la ampliación de las tierras indígenas⁴³. Asimismo, la promulgación de la Ley en cuanto introdujo el reconocimiento de la pluriétnicidad y, en consecuencia, la valoración de lo indígena, ha estimulado la conciencia de derechos ancestrales, fortalecido el orgullo étnico y frenado procesos de aculturación⁴⁴. Eso constituye por sí mismo un rasgo positivo.

Un antecedente que no se puede obviar es que los tres gobiernos de la coalición de centro-izquierda han sufrido una tenaz oposición de los partidos de derecha que cerraron filas negán-

³⁹ La ley indígena es criticada por que, a pesar de considerar la participación de los sectores interesados mediante la creación de estructuras (Comisión Especial de Pueblos Indígenas) y mecanismos diversos, se estima que «la solución del problema indígena sigue siendo abordada «por» y «desde» el Estado; la participación de los indígenas está dada en el marco que el propio Estado ha definido para ello». José A. Marimán, «Cuestión mapuche. Descentralización del Estado y autonomía mapuche», *www.xs4all.nl/~rehue*, p. 1.

⁴⁰ Otros ejemplos son los Consejos Indígenas de las respectivas Subdirecciones Nacionales, la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Igualmente, buena parte de la planta de funcionarios de la CONADI ha sido cubierta con intelectuales, profesionales y dirigentes indígenas.

⁴¹ Jorge Heine, cientista político chileno, opina que: «... la noción de combinar elementos de un órgano electo y deliberativo con aquellos de una agencia del Poder Ejecutivo —con todo lo imaginativo que puede haber sido en su momento— pareciera ser una fórmula extremadamente inoperante. Cada vez que ha habido diferencias de opinión entre los representantes de las comunidades indígenas y los del gobierno central, estos últimos han impuesto su voluntad a cómo de lugar». «Políticas públicas y la cuestión indígena: introducción», *Revista Perspectivas*, Universidad de Chile, Vol. 3, núm. 2, 2000, p. 275.

⁴² José Marimán reconoce que la ley indígena es más avanzada, más justa o por lo menos más adecuada que las mapuche y territorios en conflicto, titulada «Bases para una política de Estado de respeto de los derechos y territorios de los pueblos indígenas de Chile», Santiago, mayo de 1997, p. 4.

⁴³ Desde 1994 a 2000 se han incorporado al patrimonio indígena 170.357, 81 hectáreas, beneficiando a 8.619 familias indígenas. La inversión total asciende, entre esos años, a 29.695.971.852 millones de pesos (Fuente: Departamento de Tierras y Aguas Indígenas, CONADI, 2002).

⁴⁴ Esta opinión la sostiene Rolf Foerster, en «¿Movimiento étnico o movimiento etnonacional mapuche?», *Revista de Crítica Cultural* 52/53, núm. 18, 1999. Una posición contraria se encuentra en Marcos Valdés, «Etnicidad y la autonomía: La mirada intelectual del conflicto...».

dose a reformar la constitución y a ratificar el Convenio 169 de la OIT⁴⁵. Un escenario poco auspicioso para reformas estructurales que consideren la territorialidad y la autonomía indígena.

2. Las últimas medidas gubernamentales

En los últimos tres años se han adoptado una serie de medidas tendiente a enfrentar la conflictividad de la cuestión indígena⁴⁶. El denominador común de varias de estas medidas es: a) el desplazamiento de la promoción, coordinación y ejecución de la política indígena desde la CONADI al Ministerio de Planificación, es decir, el Poder Ejecutivo ha asumido las funciones y facultades legales que le corresponden a la primera; y, b) la aplicación de una política incrementalista⁴⁷.

Entre las medidas gubernamentales merecen ser destacadas cuatro de ellas:

A) *Los Diálogos Comunales.* El año 1998 el conflicto indígena recrudece y se hace más complejo⁴⁸. Hasta ese año el Consejo de Todas las Tierras⁴⁹, creado a fines de la década de

⁴⁵ Para los partidos conservadores la cuestión mapuche se reduce a un problema de violencia y de pobreza. Las demandas de restitución de los territorios ancestrales que formulan varias comunidades son ignoradas. La posición de los partidos de la derecha chilena frente a la cuestión indígena es: la aplicación del principio de igualdad jurídica, el respeto del Estado de Derecho, la protección de los derechos de propiedad de empresas forestales y particulares no indígenas, la preservación de la integridad territorial y la indivisibilidad de la soberanía nacional representada por la idea que en Chile hay un solo pueblo. A pesar de ello, en las últimas elecciones (presidencial de 1999, incluida una segunda vuelta en enero de 2000, y las parlamentarias de 2001) los partidos de derecha, especialmente el más radical en su oposición —la Unión de Demócratas Independientes, UDI—, obtuvieron excelentes resultados en las comunas de la Región de la Araucanía con alta población mapuche. Una explicación tentativa de este hecho se puede encontrar en R. Foerster y J. Lavanchy, ob. citada, p. 26-28.

⁴⁶ Esos tres años corresponden a las postrimerías del Gobierno de Eduardo Frei (fines de 1998 y 1999) y los dos primeros años del Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2002).

⁴⁷ A. Fernández dice que: «De acuerdo al enfoque incrementalista las decisiones se adoptan siguiendo un modelo pragmático que tiene como fin «salir del paso» (muddling through), más que obtener una solución global». Ob. citada, p. 466. El factor principal de un estilo gubernamental incrementalista está determinado por el hecho que los actores sociales obtienen un resultado más ajustado a sus intereses, partiendo siempre de decisiones tomadas con anterioridad, como puede ser el presupuesto del año anterior. En el caso chileno esto es especialmente aplicable a la política de tierras de la CONADI, que ha visto aumentado el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas en casi cuatro veces en los últimos años: de \$2.108 millones en 1994 a \$8.150 millones en 1999 (Fuente MIDEPLAN).

⁴⁸ El conflicto envuelve en la actualidad al Estado, a la sociedad chilena, a los empresarios nacionales, las empresas transnacionales, sin perjuicio de la actuación de organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este es un dato necesario pues explica la multiplicación de los frentes del conflicto. No hay indicios que el conflicto, considerando las posiciones que asumen las partes involucradas, sea abordado correctamente en el mediano plazo. Varias organizaciones mapuches han optado por la confrontación abierta, ante la incapacidad del Estado para satisfacer sus demandas. La radicalización del movimiento mapuche ha venido en aumento desde hace dos años a la fecha, pudiéndose detectar los primeros signos de rechazo en la sociedad no mapuche. En los últimos días, se escuchan voces desde el Gobierno y el sector empresarial que demandan mayor control policial y sanciones más duras para quienes amenazan o quebrantan el Estado de Derecho. Pero eso no es lo peor. Por un lado, se investiga la supuesta relación de la movilización mapuche con alguna organización terrorista y su infiltración por agentes foráneos (lo que es una constante en la represión del movimiento indígena latinoamericano, v. gr. Ecuador y México), y por el otro, se hace lo mismo con una supuesta organización paramilitar anti-mapuche creada en la zona sur del país. En todo caso, este conflicto tiene otras contrapartes. Las empresas forestales han visto amenazadas sus actividades por las acciones de los mapuches, y sido víctimas de atentados contra su personal y en sus instalaciones. El sector empresarial muestra preocupación por el nivel y seguridad de las inversiones en la zona y por la vigencia del derecho de propiedad. Los descendientes de colonos extranjeros (italianos, suizos, franceses, alemanes y españoles) amenazan con crear un frente común para protestar ante las embajadas de los países de sus ascendientes por el apoyo económico y político que otorgan a grupos mapuches que emplean la violencia contra sus familias y bienes. La transnacional ENDESA sigue, bajo resguardo policial, en su intento de trasladar los transformadores para la puesta en funcionamiento de la Represa Ralco. Las familias indígenas obligadas a dejar

los ochenta y cuya estrategia consiste en «recuperaciones de terrenos en conflicto» para luego entablar negociaciones, era la organización indígena más rupturista. A pesar de su relativo éxito, su ambivalencia frente a la institucionalidad estatal, le significó perder credibilidad en algún sector del movimiento indígena. Este fue asumido por una organización denominada «Coordinadora Arauco-Malleco», que ha empleado la estrategia de recuperaciones, principalmente de tierras en manos de empresas forestales o de descendientes de colonos, pero sin la misma disposición al diálogo⁵⁰. En ambas organizaciones, sin perjuicio de otras, se observa un decantamiento por reivindicaciones etno-nacionalistas que se expresan en un reclamo explícito por la reconstrucción del territorio mapuche y la obtención de autonomía. La lucha indígena se transforma en una lucha de liberación nacional⁵¹.

Los dos primeros gobiernos democráticos habían asumido hasta entonces posturas ambivalentes y en muchos casos contradictorias. Por un lado, solicitaron la aplicación de la ley de Seguridad Interior del Estado, una norma especial para hechos delictivos que causan alteración del orden público, y por otro intentaron entablar diálogos con las diversas organizaciones mapuches, aumentado el presupuesto de la CONADI para la compra de tierras.

En mayo de 1999, el último año del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se decide negociar con las comunidades en conflicto y se convoca a un proceso denominado «Diálogos Comunales», patrocinados por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Se encargó al Ministro respectivo y al Director de la CONADI, la representación del Gobierno. Además la comisión negociadora estaba integrada por un ex ministro, un empresario, tres consejeros indígenas. Tras los Diálogos, más de 30 entre los meses de mayo y junio, en agosto de 1999 el Gobierno presentó un programa de trabajo que implicaba un gasto de 140 millones de pesos. El programa incluía, entre otras: 1) El reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169; 2) Nuevo trato y apoyo integral al desarrollo de los pueblos indígenas; 3) Coordinación sistemática y multisectorial del Estado para implementar una política indígena de nuevo trato y desarrollo; 4) Condonación, bonificación y reprogramación de deudas de indígenas; 5) Creación de dos nuevas áreas de desarrollo indígena; 6) Un programa habitacional especial; 7) Aumento de becas para la educación en todos los niveles; 8) Programa especial de agua potable; 9) Mejoramiento de atención médica rural, etc. No hubo ninguna referencia a participación política, autonomía y territorio indí-

⁵⁰ Uno de sus dirigentes afirmó «nos aburríamos de esperar, así que recuperamos nuestras tierras y no tenemos que conversar con nadie. Ese es problema del gobierno». *Diario La Tercera*, edición del domingo 10 de octubre de 1999. Estas declaraciones han ido acompañadas de marchas, actos pacíficos, pero también de hechos violentos, tales como incendios, retenciones y agresiones de personas.

⁵¹ R. Foerster y Jorge Iván Vergara, «Los mapuches y la lucha por el reconocimiento en la sociedad mapuche», *www.xs4all/-rehue*, pp. 2, 6, 7-10. También publicado en Milka Castro (ed.), *XII Congreso Internacional. Derecho Consuetudinario y pluralismo legal: desafíos en el tercer milenio* (marzo 13-17, 2000, Arica, Chile). No obstante, como lo señala Jorge Iván Vergara muchos conflictos de comunidades con empresas forestales no obedecen a poner en cuestión el régimen de propiedad o la seguridad pública, ni tampoco forman parte de un levantamiento étnico autonómico. Varios autores, «Las Tierras de la Ira. Los sucesos de Traiguén y los conflictos entre comunidades mapuches, empresas forestales y Estado», *www.xs4all/-rehue*, 1999, p. 13. También publicado en *Praxis, Revista de Psicología y Ciencias Humanas*, núm. 1, 1999, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. En todo caso, es innegable que los numerosos conflictos gatillan un proceso de reconstrucción territorial y de autonomía. José Marimán, ob. citada, p. 4-6. Ver también en este último sentido, el artículo de Marcos Valdés, «Entre la integración y la autonomía», ob. citada, p. 1-3.

⁵² Foerster y Lavanchy aseveran que el gobierno ha implementado tres líneas de respuestas para enfrentar las movilizaciones de las comunidades mapuches y reducir el impacto de las mismas en la opinión pública, a saber: a) la represión policial y acción judicial; b) bajar el perfil a la magnitud del conflicto, y c) implementar diversas formas de diálogos con las comunidades. Ob. citada, p. 15. Ninguna de ellas ha considerado las reivindicaciones de reconstrucción de la territorialidad mapuche y de autonomía territorial.

genas⁵³. Salvo las primeras medidas, todo lo demás se refería a cuestiones productivas y sociales⁵⁴. Las críticas no se hicieron esperar y las movilizaciones mapuches continuaron.

B) *La Comisión para la Verdad Histórica y Nuevo Trato*. El 31 de marzo de 2000 se crea la «Comisión para la Verdad Histórica y Nuevo Trato» cuyos objetivos son establecer nuevas formas de participación indígena y de relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Durante algún tiempo los actos reivindicativos mermaron en espera de los resultados. Pero, tras meses de insatisfacción las organizaciones volvieron a usar sus estrategias de conflicto. En enero de 2001, se nombró a don Patricio Aylwin como presidente la comisión y se cursó invitación a los dirigentes del Consejo de Todas Las Tierras y de la Coordinadora, quienes no han concurrido a sus reuniones. La creación de esta comisión no ha servido para fomentar el diálogo, principalmente por que las organizaciones indígenas que más interesaba que asistieran se han auto-excluido. Las razones de hace ochenta años prevalecen: desconfianza y resistencia. Ésta es probablemente la iniciativa gubernamental que más esperanza suscita por el carácter de su encargo y la calidad moral y técnica de sus integrantes, entre los que se cuentan el historiador José Bengoa, Director de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) que preparó el Anteproyecto de Ley Indígena e impulsó su aprobación parlamentaria.

C) *El Proyecto Orígenes*. El año 2001 el Ministerio de Planificación informó de la implementación de un proyecto llamado «Orígenes», dotado con 133 millones de dólares, de los cuales 80 millones provienen de un préstamo del BID y el resto del Estado chileno, destinado a mejorar las condiciones de vida de los indígenas de manera integral desde una dimensión cultural. La contraparte formal del BID es el Ministerio de Planificación. La CONADI tiene un rol solamente consultivo, expresión del desplazamiento señalado. El proyecto, por decisión gubernamental, atiende exclusivamente a la población atacameña, aymara y mapuche rural. Las críticas ante esta decisión se refieren a dos aspectos: i) la intencionalidad política de neutralizar o contener los conflictos surgidos en las regiones con mayor presencia de población mapuche rural; y, ii) la inexistencia de participación indígena en el diseño del proyecto como en la conducción del mismo, quedando reducida a una participación posterior y marginal sólo referida aspectos secundarios de la implementación del proyecto⁵⁵.

D) *La creación de un Coordinador Gubernamental de Políticas y Programas Indígenas*. La CONADI en el año 2002 ve intensificada su crisis institucional⁵⁶. Frente a ello el presidente R. Lagos designa un Coordinador de Políticas y Programas Indígenas. Aún cuando las facultades del Director Nacional y del Consejo Nacional de la CONADI formalmente resultan intactas, la sola designación del Coordinador releva a la corporación de su principal función: coordinar e implementar la política indígena⁵⁷. Este nuevo acto de interven-

⁵³ Este hecho fue destacado por la Coordinadora Mapuche Arauco-Malleco. Uno de sus dirigentes en una entrevista sostuvo que «la propuesta (del gobierno) no consideró ninguna de las demandas históricas de nuestro pueblo, como son la recuperación de espacios territoriales y la autonomía política, poniendo sólo énfasis en la asignación de recursos hacia las comunidades con un claro carácter paternalista e integracionista», «Conversaciones en torno a las movilizaciones del Pueblo Mapuche», *www.mapuche.cl/netmapu/coyuntura/movilizaciones*, p. 3.

⁵⁴ En este sentido la política de los gobiernos chilenos entre 1990-2002 ratifica que «las acciones del indigenismo estatal no han cambiado demasiado en los últimos cuarenta años. Generalmente consisten en escuelas para indígenas en las que se les enseña principalmente el castellano, becas de estudio, programas de crédito agrícola, pequeños proyectos productivos». J. Bengoa (2000 FCE), ob. citada, p. 239. Lo mismo se podría decir de otros países.

⁵⁵ Marcos Valdés, «Políticas públicas, planificación y pueblos indígenas en Chile», *www.soc.uu.se/mapuche* o *www.mapuche.cl/documentos*, diciembre de 2001, p. 9.

⁵⁶ Durante este año han abundado las peticiones de disolución del organismo o de reestructuración.

ción de la CONADI por parte del Poder Ejecutivo equivale a un prólogo de su disolución⁵⁸. Hay razones suficientes para sostener que en los planes del Gobierno no está apoyar la institucionalidad indígena creada en 1993.

3. Factores que explican el fracaso de la política indígena

La política indígena de los gobiernos democráticos ha fracasado. El dato más relevante para decretar el fracaso es el recrudecimiento del conflicto. En nuestra opinión, los factores que explican este fracaso, y el consecuente aumento de la conflictividad, son los siguientes:

1) *El incumplimiento del Acuerdo de 1989*. Después de 12 años siguen sin cumplirse dos importantes puntos del Acuerdo de Nueva Imperial: el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Las consecuencias de este incumplimiento son: desconfianza y recelo en las organizaciones indígenas.

Es preciso aclarar que los sucesivos gobiernos de centroizquierda han soportado la oposición de los partidos de derecha, de las Fuerzas Armadas y de los empresarios. Así, no es extraño que una vez que la ratificación del Convenio fue aprobada en la Cámara de Diputados, los partidos opositores interpusieran un recurso de inconstitucionalidad en contra del proyecto de ley. El Tribunal Constitucional en el año 2000 rechazó el recurso. Desde ese año la iniciativa se encuentra radicada en el Senado, sin urgencia legislativa.

2) *La insuficiencia de la Ley Indígena en la satisfacción de las demandas indígenas*. La Ley desde su promulgación defraudó a sus principales promotores. La normativa sobre protección de las tierras y aguas indígenas es estimada vulnerable; no se aseguró a los indígenas el uso y explotación de los recursos naturales existentes en el subsuelo ni su derecho preferente a ellos; la participación indígena resultó ser meramente consultiva y con pocas posibilidades de influir en las acciones estatales; el presupuesto destinado a la CONADI ha resultado escaso para responder a las crecientes demandas del movimiento indígena.

3) *La reelaboración del discurso indígena*. Cuando se firmó el acuerdo de 1989 no se encontraba completamente articulado el nuevo discurso de la dirigencia mapuche. En la actualidad emerge un planteamiento autonomista que persigue, entre otras cosas, la reconstrucción del territorio mapuche. Esto no significa reconocer que la propuesta autonomista haya estado del todo ausente a fines de los años ochenta⁵⁹. De hecho una versión de esta se encuentra en el movimiento de Aburto Panguilef, quien propugnaba en la década del treinta la creación de una República Indígena.

Las demandas han evolucionado, merced a la globalización de la emergencia indígena y a la participación de representantes mapuches en foros internacionales. En el año 1997 el Congreso Nacional del Pueblo Mapuche planteó que la autonomía constituía «el eje de ar-

⁵⁸ Sería la segunda ocasión en que la CONADI enfrenta un proceso de intervención gubernamental. El año 1998 para lograr la aprobación, por parte del Consejo Nacional de la CONADI, de las permutas entre los comuneros indígenas de Ralco Lepoy y Ralco Quepuca y ENDESA, para la construcción de la Represa Ralco, el Presidente Eduardo Frei destituyó al Director Nacional Domingo Namuncura y a los representantes presidenciales en el Consejo, por oponerse a las permutas. Estas, en definitiva, son aprobadas por el Consejo en ausencia de los consejeros indígenas. Ante estos hechos José Aylwin ha señalado que «el ejecutivo ha asumido un mayor control sobre la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena...», «Los conflictos en el territorio mapuche. Antecedentes y perspectivas», *www.xs4all/~rehue*, 2000, p. 2. También en *Revista Perspectivas*, Universidad de Chile, Vol.3, núm.2.

⁵⁹ Ver J. Aylwin (2000), pp. 12-17.

ticulación del nuevo diálogo que impulsa el pueblo mapuche en su relación con el estado y la sociedad chilena». Unida a ella surge el concepto de territorialidad indígena⁶⁰.

4) *La difícil satisfacción de la demanda territorial*. Una constante de las reivindicaciones mapuches es la tierra ancestral. No es casualidad que lo que se llama el conflicto mapuche esté centrado en sucesivas acciones de recuperaciones o tomas de terrenos que enfrentan a indígenas con empresas forestales o agricultores descendientes de colonos. Ante esos hechos los mecanismos creados por la Ley Indígena han sido insuficientes. Ni las numerosas compras de terrenos en conflicto ni los subsidios estatales han servido para distender las relaciones interétnicas. Si a esto se agrega el cambio conceptual de la demanda territorial que implica la reconstrucción del territorio mapuche, la solución resulta muy difícil.

Otros factores que suponen una limitación de la política de tierras indígenas del Estado chileno pueden ser brevemente señalados: a) El incremento del valor de las tierras que la CONADI puede adquirir para satisfacer la demanda de las comunidades mapuches; b) La mala calidad productiva de las tierras adquiridas; c) Falta de apoyo y asistencia técnica adecuada; d) La contradicción existente entre la política tendiente a la ampliación de las tierras indígenas y las políticas sectoriales en materia forestal y energética ejecutada en el territorio histórico mapuche, dentro del marco de la política económica adoptada⁶¹.

5) *La fragilidad de la institucionalidad indígena*. La CONADI no ha cuajado como el organismo encargado de la política indígena. En un país centralista, la CONADI es el único servicio público de carácter nacional que no tiene sede en la capital de Chile, lo que ha servido para marginalizar y regionalizar la cuestión mapuche. Además, la existencia de la CONADI se ha visto afectada por el debate político, social y judicial suscitado por la construcción de la Represa Ralco, incidiendo en la destitución de dos de sus directores nacionales.

Existe consenso que la actual forma de funcionamiento de la CONADI está agotada, siendo necesario su reemplazo o reestructuración, lo que ha sido reconocido por el propio ex-presidente Patricio Aylwin. En este punto son pocos los que discrepan. Las causas de este agotamiento, en mi opinión, se encuentran en las sucesivas intervenciones de la CONADI por el Poder Ejecutivo, especialmente durante el gobierno de Eduardo Frei. La consecuente deslegitimación de la CONADI de cara al mundo indígena, es la causa principal de ese consenso, más allá de la complejidad esquizofrénica de ser un organismo mixto que combina elementos de un órgano electo y deliberativo con participación indígena con los de una agencia estatal⁶².

6) *La persistencia de la pobreza extrema de los mapuches*. Cerca de un tercio de la población indígena se encuentra en condiciones de pobreza e indigencia (32,2%). La indigencia entre la población indígena es el doble que entre la población no indígena y tres veces mayor si se compara a los indígenas rurales con los no indígenas urbanos. Esta situación es especialmente grave en la IX Región (Región de la Araucanía), pues es la que presenta los mayores niveles de pobreza a nivel nacional. La indigencia entre la población indígena es superior en más del doble a los niveles de indigencia de la población no indígena de la región⁶³. La

⁶⁰ Para un análisis de mayor profundidad véase José Aylwin (2000), ob. citada, pp. 17-23. El libro de J. Bengoa sobre *La emergencia indígena en América Latina* contiene un excelente análisis de la evolución de la demanda indígena, ver Capítulo IV, pp. 126-146.

⁶¹ Ver J. Aylwin (2000), pp. 12-17. Del mismo autor (2002), pp. 16-23.

⁶² Jorge Heine, ob. citada, p. 275.

⁶³ MIDEPLAN, *Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización socioeconómica nacional: Etnias y pobreza en Chile. 2000. (CASEN 2000)*. Santiago de Chile. abril de 2002. *www.mideplan.cl*, pp. 25, 26, 28 y 58. Se considera que

extrema pobreza es indudablemente una de las causas del conflicto. Hemos dicho que la usurpación de las tierras indígenas es el origen de esa condición desfavorecida, pero han sido las políticas globales y sectoriales del Estado durante el siglo XX, y especialmente durante la dictadura militar, las que acentuaron las diferencias socioeconómicas y obligaron a la migración desde el campo a la ciudad. Los mecanismos creados por la Ley Indígena, con clara orientación ruralista, no han afectado la relación de pobreza estructural de la población indígena, ya que la inversión siendo mayor a la efectuada durante todo el siglo XX, no ha superado el nivel sobre el cual produciría impacto en la realidad de personas y comunidades mapuches⁶⁴.

7) *La negación de la real dimensión de las reivindicaciones indígenas.* A pesar que el diagnóstico gubernamental es que la cuestión indígena no se resuelve sólo con la entrega de tierras, y que además de mejorar la eficiencia institucional, se debe tener una visión integral que incluya la dimensión política, las respuestas oficiales persisten en la idea que el problema indígena es de carácter productivo y social⁶⁵. El Gobierno prefiere hacer oídos sordos a las demandas autonomistas de los mapuches. Sabe cuál es el problema, pero también sabe que, en las actuales circunstancias, no puede abordarlo⁶⁶. La actitud elusiva del Gobierno no hace más que postergar el debate sobre las cuestiones de fondo que plantean las organizaciones mapuches⁶⁷.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

A continuación teniendo en mente las observaciones preliminares y con el propósito de comprobar su aplicabilidad a la cuestión indígena, efectuaremos algunas breves consideraciones generales sobre las políticas públicas referidas a los pueblos indígenas:

a) Si bien se afirmó que toda política pública es una intervención, en la actualidad existe acuerdo en que la participación de los pueblos indígenas en el diseño y ejecución de las políticas, programas o proyectos es un componente esencial. Diversas instancias y personas han postulado este principio. La Relatora Especial doña Erica Irene Daes señaló que «los pueblos indígenas deberían participar en la toma de decisiones y en las políticas relativas a la tierra, los recursos y el desarrollo en el ámbito internacional, regional, nacional y local»⁶⁸. Asimismo, la Directiva 4.20. del Banco Mundial expresa «... que la estrategia para

⁶⁴ Entre los años 1996-2000, los niveles de pobreza entre los indígenas experimentaron un descenso de sólo 3,4 puntos porcentuales. Por su parte, los niveles de indigencia en la población indígena se mantuvieron prácticamente iguales en el mismo período. *Ibidem*, p. 58.

⁶⁵ Un ejemplo es el Proyecto Orígenes, cuyos componentes no consideran la reformulación de la demanda indígena, por lo que se le ha atribuido un claro componente de neutralización de conflictos. M. Valdés (2001), *ob. citada*, pp. 8. y 9.

⁶⁶ Según Foesrter y Vergara el Estado Chileno a partir de 1993 puso en práctica una política de reconocimiento étnico que ha permitido satisfacer parcialmente las demandas de tipo campesina y étnica, sin hasta el momento dar crédito a las organizaciones que formulan demandas etno-nacionales. Sin embargo en el último tiempo ha reorientado su política a satisfacer las demandas campesinas o agrarias. *Ob. citada*, pp. 2-3.

⁶⁷ El Gobierno está más atento a las eventuales sanciones internacionales que puedan afectar su buena imagen en materia de derechos humanos, que al contenido de las reivindicaciones indígenas. Durante este año la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA admitió a estudio la demanda presentada en 1996 por el Consejo de Todas las Tierras en contra del Estado chileno por violación de los derechos procesales de 144 comuneros mapuches en 1992. El procedimiento se mantuvo suspendido desde 1997 por la búsqueda de una solución amistosa que, en definitiva, no se logró. *Diario El Mercurio*, 12 de abril de 2002 (www.elmercurio.cl).

⁶⁸ Erica-Irene Daes, *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*. Documento de trabajo final E/CN.4/Sub.2/2000/25, 30 de junio de 2000. Subcomisión de Derechos Humanos.

tratar los asuntos referidos a pueblos indígenas debe estar basada en la participación informada de los propios pueblos indígenas»⁶⁹. Igualmente destaca que un elemento esencial de todo proyecto de desarrollo son los mecanismos para la participación local, en la planificación, implementación y evaluación⁷⁰. Pero conviene no olvidar que la premisa del Primer Congreso Indigenista era que toda acción que se intentase sobre la comunidad debería contar con la aceptación de esta.

b) Asimismo, no obstante que sería deseable que toda política indígena se centre en el origen del conflicto, en muchos países, y el caso chileno es un buen ejemplo, la aplicación de un enfoque incrementalista, además de una renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones, es signo de una política conservadora pues supone desechar la posibilidad de hacer cambios profundos atacando los orígenes de los problemas antes que sus efectos⁷¹.

c) El indigenismo definido simultáneamente como ideología y un conjunto de políticas públicas evidencia el hecho que detrás de cada política pública existe una teoría del cambio social. El indigenismo con el auxilio de varios cuerpos teóricos, llámese teoría de la aculturación, cristianismo, marxismo, liberalismo, procuró conducir la cuestión indígena por ciertos derroteros ideológicos. En la actualidad observamos como influye en la discusión de las políticas indigenistas la teoría multiculturalista.

d) En muchos círculos de opinión y de poder se tiende a valorar la problemática indígena desde la perspectiva de seguridad nacional. Es innegable que para determinados sectores de la vida política latinoamericana —ciertos medios de comunicación, Fuerzas Armadas y empresarios— el discurso indígena tiene una connotación subversiva⁷². Esos sectores no se plantean que la emergencia indígena debe constituir una oportunidad para la democratización efectiva de las sociedades latinoamericanas y el fortalecimiento del Estado de Derecho mediante la ampliación del marco constitucional que propicie la participación directa de los pueblos indígenas en la definición y ejecución de políticas nacionales a través de modelos autonómicos.

⁶⁹ *Directiva 4.20 del Banco Mundial*, Punto 8, p. 2. *La Declaración sobre el derecho al desarrollo*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, señala en su art. 2.3 que: «Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste. El art. 2.1 del *Convenio 169 de la OIT* estipula que: «Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad». Magdalena Gómez sostiene que: «Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste», en «El Derecho Indígena frente al espejo de América Latina. Evolución de las políticas indígenas de los Estados», en www.movimientos.org/foro-racismo, México, 1997. Por fin, Patricio Aylwin, señaló en el Seminario «Diálogo Social y Medio Ambiente» celebrado en Copenhague (11 de marzo 2002) que la democracia es un sistema político en el cual el poder se junta a la voluntad de los gobernados. Subrayó que: «Es necesario que exista respeto a esa voluntad y que las minorías sean oídas, que tengan opinión». Agregó que «las políticas públicas que tengan solamente apoyo técnico de las autoridades, mas sin participación de las comunidades, son, generalmente, abandonadas por los gobiernos subsecuentes, que acaban implantando otros proyectos. [...] Es preciso crear una conciencia colectiva de todos los sectores para la necesidad de definir prioridades que sean implementadas por los políticos todo el tiempo en que sea necesario, independientemente de partidos o corrientes ideológicas».

⁷⁰ *Directiva 4.20*, Punto 15. d), pp. 4-5.

⁷¹ A. Fernández, *ob. citada*, p. 466.

⁷² Según Guillermo de la Peña «la autonomía étnica no tendría que asustar a nadie: significa la constitución de un grupo que asume una identidad histórica y una cultura, y que la integra en un proyecto de vida colectiva, como sujeto jurídico y como sujeto político dentro de un Estado», en «Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: apuntes comparativos».

extrema pobreza es indudablemente una de las causas del conflicto. Hemos dicho que la usurpación de las tierras indígenas es el origen de esa condición desfavorecida, pero han sido las políticas globales y sectoriales del Estado durante el siglo XX, y especialmente durante la dictadura militar, las que acentuaron las diferencias socioeconómicas y obligaron a la migración desde el campo a la ciudad. Los mecanismos creados por la Ley Indígena, con clara orientación ruralista, no han afectado la relación de pobreza estructural de la población indígena, ya que la inversión siendo mayor a la efectuada durante todo el siglo XX, no ha superado el nivel sobre el cual produciría impacto en la realidad de personas y comunidades mapuches⁶⁴.

7) *La negación de la real dimensión de las reivindicaciones indígenas.* A pesar que el diagnóstico gubernamental es que la cuestión indígena no se resuelve sólo con la entrega de tierras, y que además de mejorar la eficiencia institucional, se debe tener una visión integral que incluya la dimensión política, las respuestas oficiales persisten en la idea que el problema indígena es de carácter productivo y social⁶⁵. El Gobierno prefiere hacer oídos sordos a las demandas autonomistas de los mapuches. Sabe cuál es el problema, pero también sabe que, en las actuales circunstancias, no puede abordarlo⁶⁶. La actitud elusiva del Gobierno no hace más que postergar el debate sobre las cuestiones de fondo que plantean las organizaciones mapuches⁶⁷.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

A continuación teniendo en mente las observaciones preliminares y con el propósito de comprobar su aplicabilidad a la cuestión indígena, efectuaremos algunas breves consideraciones generales sobre las políticas públicas referidas a los pueblos indígenas:

a) Si bien se afirmó que toda política pública es una intervención, en la actualidad existe acuerdo en que la participación de los pueblos indígenas en el diseño y ejecución de las políticas, programas o proyectos es un componente esencial. Diversas instancias y personas han postulado este principio. La Relatora Especial doña Erica Irene Daes señaló que «los pueblos indígenas deberían participar en la toma de decisiones y en las políticas relativas a la tierra, los recursos y el desarrollo en el ámbito internacional, regional, nacional y local»⁶⁸. Asimismo, la Directiva 4.20. del Banco Mundial expresa «... que la estrategia para

⁶⁴ Entre los años 1996-2000, los niveles de pobreza entre los indígenas experimentaron un descenso de sólo 3,4 puntos porcentuales. Por su parte, los niveles de indigencia en la población indígena se mantuvieron prácticamente iguales en el mismo período. *Ibidem*, p. 58.

⁶⁵ Un ejemplo es el Proyecto Orígenes, cuyos componentes no consideran la reformulación de la demanda indígena, por lo que se le ha atribuido un claro componente de neutralización de conflictos. M. Valdés (2001), *ob. citada*, pp. 8. y 9.

⁶⁶ Según Foesrter y Vergara el Estado Chileno a partir de 1993 puso en práctica una política de reconocimiento étnico que ha permitido satisfacer parcialmente las demandas de tipo campesina y étnica, sin hasta el momento dar crédito a las organizaciones que formulan demandas etno-nacionales. Sin embargo en el último tiempo ha reorientado su política a satisfacer las demandas campesinas o agrarias. *Ob. citada*, pp. 2-3.

⁶⁷ El Gobierno está más atento a las eventuales sanciones internacionales que puedan afectar su buena imagen en materia de derechos humanos, que al contenido de las reivindicaciones indígenas. Durante este año la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA admitió a estudio la demanda presentada en 1996 por el Consejo de Todas las Tierras en contra del Estado chileno por violación de los derechos procesales de 144 comuneros mapuches en 1992. El procedimiento se mantuvo suspendido desde 1997 por la búsqueda de una solución amistosa que, en definitiva, no se logró. *Diario El Mercurio*, 12 de abril de 2002 (www.elmercurio.cl).

⁶⁸ Erica-Irene Daes, *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*. Documento de trabajo final. E/CN.4/

tratar los asuntos referidos a pueblos indígenas debe estar basada en la participación informada de los propios pueblos indígenas»⁶⁹. Igualmente destaca que un elemento esencial de todo proyecto de desarrollo son los mecanismos para la participación local, en la planificación, implementación y evaluación⁷⁰. Pero conviene no olvidar que la premisa del Primer Congreso Indigenista era que toda acción que se intentase sobre la comunidad debería contar con la aceptación de esta.

b) Asimismo, no obstante que sería deseable que toda política indígena se centre en el origen del conflicto, en muchos países, y el caso chileno es un buen ejemplo, la aplicación de un enfoque incrementalista, además de una renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones, es signo de una política conservadora pues supone desechar la posibilidad de hacer cambios profundos atacando los orígenes de los problemas antes que sus efectos⁷¹.

c) El indigenismo definido simultáneamente como ideología y un conjunto de políticas públicas evidencia el hecho que detrás de cada política pública existe una teoría del cambio social. El indigenismo con el auxilio de varios cuerpos teóricos, llámese teoría de la aculturación, cristianismo, marxismo, liberalismo, procuró conducir la cuestión indígena por ciertos derroteros ideológicos. En la actualidad observamos como influye en la discusión de las políticas indigenistas la teoría multiculturalista.

d) En muchos círculos de opinión y de poder se tiende a valorar la problemática indígena desde la perspectiva de seguridad nacional. Es innegable que para determinados sectores de la vida política latinoamericana —ciertos medios de comunicación, Fuerzas Armadas y empresarios— el discurso indígena tiene una connotación subversiva⁷². Esos sectores no se plantean que la emergencia indígena debe constituir una oportunidad para la democratización efectiva de las sociedades latinoamericanas y el fortalecimiento del Estado de Derecho mediante la ampliación del marco constitucional que propicie la participación directa de los pueblos indígenas en la definición y ejecución de políticas nacionales a través de modelos autonómicos.

⁶⁹ *Directiva 4.20 del Banco Mundial*, Punto 8, p. 2. La *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, señala en su art. 2.3 que: «Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste. El art. 2.1 del *Convenio 169 de la OIT* estipula que: «Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad». Magdalena Gómez sostiene que: «Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste», en «El Derecho Indígena frente al espejo de América Latina. Evolución de las políticas indígenas de los Estados», en *www.movimientos.org/foro-racismo*, México, 1997. Por fin, Patricio Aylwin, señaló en el Seminario «Diálogo Social y Medio Ambiente» celebrado en Copenhague (11 de marzo 2002) que la democracia es un sistema político en el cual el poder se junta a la voluntad de los gobernados. Subrayó que: «Es necesario que exista respeto a esa voluntad y que las minorías sean oídas, que tengan opinión». Agregó que «las políticas públicas que tengan solamente apoyo técnico de las autoridades, mas sin participación de las comunidades, son, generalmente, abandonadas por los gobiernos subsecuentes, que acaban implantando otros proyectos. [...] Es preciso crear una conciencia colectiva de todos los sectores para la necesidad de definir prioridades que sean implementadas por los políticos todo el tiempo en que sea necesario, independientemente de partidos o corrientes ideológicas».

⁷⁰ *Directiva 4.20*, Punto 15. d), pp. 4-5.

⁷¹ A. Fernández, *ob. citada*, p. 466.

⁷² Según Guillermo de la Peña «la autonomía étnica no tendría que asustar a nadie: significa la constitución de un grupo que asume una identidad histórica y una cultura, y que las integra en un proyecto de vida colectivo, como sujeto jurídico y como sujeto político dentro de un Estado», en «Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: apuntes comparativos», en *Revista de la Universidad de Chile*, 1997, p. 111.

e) En muchos países prevalece la posición de los gobiernos de abordar la política indígena como una manifestación del «combate a la pobreza». Es comprensible que la reducción de la pobreza constituya una prioridad en todo Estado, especialmente en el caso de los Estados latinoamericanos. La pobreza es un factor desintegrador y desestabilizador por lo que es preciso adoptar medidas que alienten la cohesión social. Pero es un error seguir abordando la cuestión indígena desde un punto de vista tan reducido. Se impone la necesidad que los Estados consideren no sólo las demandas económicas y sociales de los pueblos indígenas sino también sus reivindicaciones étnico-culturales. Mientras se continúe definiendo la cuestión indígena como un problema exclusivamente social las medidas gubernamentales seguirán su desvarío.

f) Una de las razones de los déficits en la implementación de las políticas públicas radica en que la mayoría de las agencias dedicadas a la cuestión indígena adolecen de debilidad institucional⁷³. Al respecto son necesarias tres precisiones: i) Es imprescindible que la institución a cargo, ya sea de la formulación, implementación o coordinación de las políticas públicas tenga autoridad y legitimidad y esté adecuadamente incorporada a la estructura del Estado; ii) Asimismo, es razonable pensar que las políticas indígenas sean administradas o implementadas por instituciones con capacidad de coordinación y planificación intersectorial que lleven cabo una estrategia integral del Estado. La realidad demuestra en muchos casos la carencia de esas capacidades; y, iii) Es necesario inquirir sobre la conveniencia de que existan instituciones que combinen el carácter de agencia estatal encargada de la formulación de políticas y la asignación presupuestaria con el de una corporación de rasgos deliberativo y representativo de las organizaciones indígenas, teniendo en cuenta el riesgo de cooptación, la pérdida de autonomía del movimiento indígena y el inmovilismo e inoperancia que las afecta por las distintas visiones (burocrática y étnica) que conviven en su interior.

g) El reto de los Estados es garantizar que las políticas indígenas, cualquiera sea la materia a la que se refieran, sean componentes importantes de proyectos políticos más amplios, no sólo de los pueblos indígenas sino de las sociedades nacionales en su conjunto. Las políticas indígenas (lingüísticas, educativas, productivas, institucionales) deben asumir un carácter global no restringiéndose a medidas especiales que concierna solamente a los pueblos indígenas⁷⁴. Una expresión de ello es que los estados deben cuidar que exista compatibilidad entre políticas públicas sectoriales⁷⁵. Por su parte, la cuestión indígena no debe ser tratada con independencia de la situación nacional. Las comunidades y los pueblos indígenas están inmersos en circunstancias sociales de carácter nacional. Existe una rela-

⁷³ La Directiva 4.20 del Banco Mundial, en su punto 15.g) señala que: «las instituciones de gobierno que tienen asignada la responsabilidad de los pueblos indígenas suelen ser débiles. Un requerimiento fundamental es el de evaluar la trayectoria, posibilidades y necesidades de esas instituciones». En el caso chileno, el Coordinador de Programas y Políticas Indígenas Jaime Andrade reconoció implícitamente la debilidad institucional al señalar que la reestructuración de la CONADI perseguía «... el fortalecimiento del propio consejo (de la CONADI) y de las instancias superiores de la dirección. Estamos reforzando la CONADI para tratar de mejorar su funcionamiento e institucionalidad», *Diario La Tercera*, edición 21 de marzo de 2002.

⁷⁴ Según Gabriela Coronado Suzán «la inexistencia de una política lingüística abarcadora de todos los sectores que conforman una nación en el fondo es un indicador de concepciones políticas y socioeconómicas que excluyen a ciertos grupos, aun cuando retóricamente se les considere como iguales». El horizonte, de acuerdo a la autora, debe ser la búsqueda de un multilingüismo compartido y no sólo el reconocimiento de la diversidad. «Políticas y prácticas lingüísticas como mecanismo de dominación y liberación en América Latina», en Pablo González Casanova y otros, *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, ob. citada, p. 85.

⁷⁵ Por ejemplo, la política indígena de protección y ampliación de tierras indígenas debe ser conciliable con las

ción que debe ser considerada: el nivel general de vida de la población nacional no puede elevarse sin el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena; a su vez, el bienestar de la población nacional no puede lograrse en desmedro del bienestar de la población indígena. En fin, en la medida que toda política pública involucra el uso y destino de recursos públicos para el mejoramiento de un determinado sector de la población, los gobiernos deben ser especialmente cautelosos que el gasto público dirigido a los indígenas vaya acompañado de una sensibilización de la sociedad civil sobre su urgencia y justificación para evitar el surgimiento de un proceso de fragmentación social.

h) En muchos países de América Latina se puede observar en la actualidad una ausencia de políticas públicas frente a los pueblos indígenas, o la existencia de políticas erráticas y excesivamente dependientes de las preferencias o inclinaciones del gobierno de turno. La discontinuidad y la improvisación, males actuales, han sido y son males endémicos del indigenismo oficial⁷⁶. A pesar de la existencia de normas constitucionales que reconocen la pluriétnicidad la actitud de los gobiernos sigue fundada en la discrecionalidad política, que constituye un obstáculo insalvable para su aplicación y concreción en acciones y medidas estatales coherentes y profundas. Existen políticas gubernamentales pero no hay políticas de Estado⁷⁷. Si existe algo parecido a una política indígena en América Latina es debido a la fuerza de las organizaciones indígenas interesadas en exigir el cumplimiento de las normas legales o constitucionales. En esta materia es verdaderamente difícil pasar de la teoría a la práctica.

i) Conviene insistir que la política indígena de muchos países ha consistido en no tener política indígena o tener una política inconsistente con el marco institucional existente. Por ello el análisis de una política pública debe considerar tanto sus manifestaciones expresas como sus carencias u omisiones. La no ratificación de un tratado o convenio, la inexistencia de reconocimiento constitucional o la existencia de éste sin derechos específicos, el rechazo o negación de la existencia de demandas autonomistas, etc., pueden decir mucho más que las acciones del gobierno. El análisis del negativo de las políticas públicas evidencia, aún más, que las políticas indígenas no son neutrales, sino que por el contrario están ideológicamente determinadas. Es útil recordar que por muchos años se mantuvo vigente en varios países de América Latina la idea que la cuestión indígena no existía, ya sea por que no existían indígenas o tenían escaso peso demográfico⁷⁸. Nadie puede pensar que dicha actitud no tenía un significado ideológico.

⁷⁶ Es probable que la inconsistencia de las políticas indígenas esté fundada en la falta de «... un conjunto coherente y claro de ideas acerca de la manera cómo se van a establecer estas relaciones en el siglo veintiuno. La emergencia étnica es un desafío al cual todavía las sociedades no indígenas y los Estados no son capaces de responder». J. Bengoa, ob. citada, p. 153. Asimismo señala el mismo autor que «... después de cincuenta años, no existe un diagnóstico alternativo tan claro como el de Pátzcuaro y una política que exprese un consenso nuevo. Podríamos incluso aventurar que el consenso alcanzado por los Presidentes en la Cumbre de Madrid, en 1992, que creó el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina, no era demasiado diferente a los postulados de hace cincuenta años: desarrollar a los pueblos indígenas para que se integren rápidamente a la modernidad...», *ibídem*, p. 227. Alejandro Marroquin en un informe sobre el tema señaló que: «la política gubernamental (indigenista) se ha caracterizado por la discontinuidad; hay cambios frecuentes de programas sin que haya tiempo de digerir las experiencias que entrañan la realización de cada uno de dichos programas». *Balace del Indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1972, pp. 178-179.

⁷⁷ Luis Fernando Sarango Macas señaló en 1997 que: «En Ecuador se carece de políticas de Estado para los pueblos indígenas, emanadas como iniciativas propias del Estado que permitan observar una preocupación permanente frente a la problemática indígena». [...] Al ser considerada la problemática indígena por los gobiernos de turno como un hecho social aislado, entonces cabe en su lógica la práctica de políticas de gobierno. Cada gobierno que se instala trae consigo una «nueva propuesta»..., en M. Gómez (coord.), *Derecho Indígena*, INI-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas. A.C., 1.ª edición, México, 1997, p. 314.

j) Los reconocimientos constitucionales de la pluriétnicidad se presentan como innovaciones con respecto al estado anterior. Willem Assies ha sostenido que «... en teoría el reconocimiento formal de la multiétnicidad y del pluralismo en las constituciones de los Estados latinoamericanos marca una ruptura con un pasado caracterizado por la segregación subordinada de la época colonial, la integración forzada del liberalismo republicano decimonónico y las posteriores políticas de asimilación del indigenismo»⁷⁹. La cuestión radica en la efectividad del cambio normativo y simbólico y de los efectos aparejados. Sólo parece una ruptura teórica y parcial. Bartolomé Clavero advierte que «el reconocimiento constitucional mismo de la presencia indígena puede estar legitimando un apoderamiento del Estado, un reforzamiento más eficiente que el que haya venido intentando sin el registro de la multiculturalidad durante más de siglo y medio»⁸⁰. Por otra parte, el concepto de «indigenismo etnófago» de Héctor Díaz Polanco pone en evidencia la ambigua actitud de los estados latinoamericanos que a la vez que declaran su pluriculturalidad y multiétnicidad mantienen el statu quo y los modelos económicos neoliberales. En muchos países la conversión de estos reconocimientos en realidad choca frontalmente con criterios de oportunidad y factibilidad política, estrechamente vinculados a la actitud de determinados sectores políticos y económicos.

k) Una de las tareas de los diseñadores de políticas públicas, además de cuidar por su eficiencia y eficacia, es considerar su adaptación al cambio de las condiciones sociales, especialmente relativas a la modificación de las reivindicaciones, demandas, pretensiones e intereses de los actores sociales. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en Chile. La CONADI, por ejemplo, surgió cuando la demanda de autonomía no era explícita en Chile o estaba reducida a determinadas organizaciones indígenas, sin que en la actualidad se haya elaborado una política pública que la aborde. La negación de la reivindicación autonomista parece ser la vía de escape por la que se ha optado.

CONCLUSIONES

Con una intención meramente propositiva, sujeta por tanto a contraargumentaciones y modificaciones, se pueden formular algunas breves conclusiones:

1. El caso chileno permite comprobar la insistencia en diseñar políticas públicas que propiciando la participación (en la mayoría de las instancias únicamente consultiva) de los indígenas en los programas gubernamentales o institucionales se niegan a reconocer la necesaria autonomía y autogestión.

Frente a esa tendencia, los Estados deben ser capaces de conciliar la reivindicación de autonomía⁸¹ y participación política de los pueblos indígenas. *La autonomía indígena debe ser estimada como un mecanismo para alcanzar el desarrollo de los pueblos indígenas a partir de sus propias prioridades, en un marco democrático.* La participación indígena, por su parte, debe considerar las actuales circunstancias de la población indígena, especialmente urbana, que aspira también a intervenir a nivel nacional. Las formas de esa participación

⁷⁹ Willem Assies, «Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, *El reto de la diversidad*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 1999, p. 21.

⁸⁰ Bartolomé Clavero, *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, Ed. Trotta, Madrid, 1997, p. 261.

⁸¹ Para un examen breve y sucinto del concepto de autonomía ver J. Bengoa (2000 FCE), ob. citada, p. 144.

dependerán de las capacidades del movimiento indígena y de la sensibilidad democrática de las instituciones estatales que permita asegurar un mayor grado de simetría en la búsqueda de ajustes y reformas al sistema democrático⁸². La demanda indígena de autonomía territorial y participación política es un posible camino para *la articulación de la diferencia*. Esta idea es la única capaz de hacer viable lo que De la Peña llama «identidad étnica compuesta»⁸³.

En todo caso la participación indígena, además de amplia, debe ser percibida como influyente y no meramente decorativa. Es lo que en la conocida teoría de la lealtad de Hirschman se denomina *uso eficaz de la voz*. Eficacia que depende de la influencia que tiene en la deliberación y decisiones colectivas⁸⁴. Solamente una participación que reúna estas condiciones posibilita un diálogo y una inclusión política efectiva.

En consecuencia, a nuestro juicio, tres factores debe considerar toda política pública en relación con los pueblos indígenas: a) la ampliación de la participación política, como una forma legítima de incorporar en el sistema democrático estatal a quienes se han visto hasta ahora excluidos; b) garantizar y hacer efectivos los derechos políticos y sociales asegurando lo que Ernesto Garzón Valdés llama «homogeneidad social»⁸⁵, posibilitando que todos los miembros de la comunidad política se sientan realmente parte de un proyecto común⁸⁶; c) la construcción de Estados plurinacionales, *con regímenes autonómicos concertados*⁸⁷, lo que conduce al establecimiento de «un nuevo pacto» entre pueblos indígenas y estados⁸⁸, cuyo punto de partida debe ser el reconocimiento recíproco. Las demandas indígenas imponen a los Estados la urgencia de reformar su estructura y su división adminis-

⁸² En cualquier caso, esta reivindicación permite exorcizar el temor separatista (de algunos), pues nadie pide participar en algo que no siente como propio. Un ejemplo de un intento de conciliación es el Acuerdo de San Andrés Larrainzar, Documento 1, párrafo «Principios de la nueva relación».

⁸³ De la Peña, ob. citada, p. 2-3.

⁸⁴ Edward Banfield expresa que «el esfuerzo que una parte interesada hace para plantear su caso a quien toma decisiones estará en proporción con la ventaja a obtener de un resultado favorable multiplicado por la probabilidad de influir sobre la decisión». Citado por Albert Hirschman, *Salida, Voz y Lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, FCE, México, 1977, p. 44.

⁸⁵ Para Ernesto Garzón Valdés «una sociedad es homogénea cuando todos sus miembros gozan de los derechos incluidos en el coto vedado de los bienes básicos». «El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías», *Isonomía* núm. 12, 2000, p. 23.

⁸⁶ J. Habermas afirma que «... las sociedades multiculturales sólo pueden ser cohesionadas por medio de una cultura política... si la democracia no se presenta sólo con la forma liberal de los derechos de libertad y de participación política, sino también por medio del disfrute profano de los derechos sociales y culturales. Los ciudadanos deben poder experimentar el valor de uso de sus derechos también en la forma de seguridad social y de reconocimiento recíproco de las diferentes formas de vida culturales». «El Estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía», *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999, p. 95. La conclusión a extraer es clara: un Estado que no otorga las mínimas condiciones de vida a un determinado grupo social no puede exigir un compromiso con el destino nacional.

⁸⁷ En cualquier caso, la plurinacionalidad debe abordarse como una tarea de re-democratización. Si el ser humano es capaz de asumir pertenencias múltiples, los Estados plurinacionales deben orientar ésta tendencia natural, generando identificación y lealtad tanto hacia el Estado democrático como a los pueblos originarios que lo integran. El respeto y reconocimiento a la diferencia dentro del Estado puede servir de bisagra para reforzar la identidad nacional-estatal, sin desmedro de la identidad etnocultural.

⁸⁸ Ver J. Bengoa (2000, FCE), ob. citada, p. 107. La necesidad de entablar una nueva relación entre pueblos indígenas y Estados es un punto central de la emergencia indígena a nivel continental. El Acuerdo de San Andrés Larrainzar contiene menciones expresas al respecto, ver: Documento 1, 16 de febrero de 1996. El Director General del Instituto Nacional Indigenista de México, señaló que: «es indispensable que la sociedad toda participe en lo que constituye una urgente tarea nacional: definir una nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado mexicano». *Derecho Indí-*

trativa, reconociendo la existencia de entidades territoriales con competencia política, jurisdiccional, económica y social⁸⁹.

2. Es evidente que una de las formas como se expresa la opresión étnica es a través de la subordinación económica. No obstante, reconocimiento y redistribución por mucho tiempo se han considerado conceptos excluyentes. La tendencia actual es que ambos representan simultáneamente un anhelo de mayor justicia⁹⁰. Frente a una visión reduccionista de la cuestión étnica, la perspectiva dualista persigue superar la trampa de la disociación actual entre políticas culturales y políticas sociales. La propuesta es tratar cada demanda o reivindicación como simultáneamente económica y cultural, es decir, desde la perspectiva de la redistribución y desde la perspectiva del reconocimiento, sin que ninguna se reduzca a la otra⁹¹. Acertadamente José Bengoa, advierte que «tal vez reside en la dificultad de unir estos dos aspectos centrales de la cuestión indígena —la campesina agraria y la étnica cultural— donde se selló la suerte del indigenismo como política eficaz y como programa global de transformaciones»⁹². Se debe evitar caer en el mismo error. Urge, por sobre todo, comenzar la construcción de un proyecto social común, en que el reconocimiento de paso a una mejor distribución, no sólo de la riqueza sino de las estructuras que dominan la repartición de la riqueza. Como sostiene Iris Marion Young, que maneja una idea amplia de distribución, es necesario centrarse «... ante todo en las estructuras y procesos sociales que producen distribuciones, antes que en las distribuciones mismas»⁹³. Esa es, nos parece, la dirección de las demandas autonómicas de los indígenas y su apuesta por un «nuevo trato» al interior de las sociedades plurinacionales.

3. Los Estados deben ser capaces de percibir y asumir el carácter integral e interdependiente de las distintas reivindicaciones indígenas. Demandas tales como etnodesarrollo,

⁸⁹ La reforma del Estado es otro contenido esencial del actual discurso indígena. Véase, el *Acuerdo de San Andrés de Larrainzar (Chiapas)*, Documento 2, 16 de febrero de 1996.

⁹⁰ En los últimos años se observa un cambio de orientación. Las organizaciones indígenas comienzan a comprender que la causa de su marginación es tanto étnica como económica. Victor Hugo Cárdenas, ex-vicepresidente de Bolivia, señaló en los primeros años de la década de los ochenta que «hay que ver la realidad con dos ojos: como campesinos explotados, junto con todos los explotados, y como pueblos oprimidos, junto con todos los pueblos oprimidos», citado por Xavier Albó, «Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia»; en Pablo González Casanova y otro, *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, año 1996, p. 327. Una de las organizaciones indígenas más conocidas, la CONAIE, ha planteado que «la lucha indígena tiene una doble dimensión: de clase y étnica», *CONAIE, Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo*, Tinkui-CONAIE, Quito, 1989, p. 315. Esta nueva retórica indígena es también coincidente con las elaboraciones teóricas más recientes. En efecto, Nancy Fraser defiende la necesidad de integrar las políticas culturales de reconocimiento con las políticas sociales de redistribución, para lo que propone un concepto bivalente de justicia que concilie las demandas de igualdad social y de respeto de la diferencia. Una comprensión bipolar de la justicia tiene su fuente en la existencia de lo que llama colectividades bivalentes que son aquellas que «pueden sufrir la mala distribución socioeconómica y el mal reconocimiento cultural de forma que ninguna de estas injusticias es un efecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales». Considera Fraser como colectividades bivalentes al género, a la raza, a las clases sociales y a los grupos homosexuales. Bien podemos incluir dentro de esta categoría a los pueblos indígenas. Digamos que esta bivalencia está determinada por la doble pertenencia de una persona, o como dice la autora comentada, nadie es miembro de una sola colectividad. A partir de la premisa que «casi toda la gente que sufre injusticias, sino toda, necesita la integración de estas dos orientaciones políticas...» postula que se debe rechazar totalmente la construcción de redistribución y reconocimiento, como dos alternativas mutuamente excluyentes», «Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género», *Revista Internacional de Filosofía Política* núm. 8, 1996, pp. 19,27 y 31. José Bengoa señala que «lo que caracteriza la demanda indígena es que combina diversas peticiones de orden económico y material con la exigencia de respeto por la diversidad cultural y con la gestión de la propia especificidad étnica», ob. citada (2000, FCE), p. 25.

⁹¹ N. Fraser, ob. citada, pp. 32-37.

⁹² J. Bengoa (2000, FCE), p.236.

educación intercultural bilingüe, pluralismo jurídico, tienen sentido únicamente en la medida que constituyen un «sistema reivindicativo» realizable a través de modelos de autonomía⁹⁴, de participación política o descentralización funcional y territorial⁹⁵, que aseguren simultáneamente la diferencialidad cultural y el respeto a los derechos fundamentales.

4. En el diseño de políticas públicas indígenas es importante destacar el papel que pueden cumplir, en su orientación metodológica, instituciones y organismos multilaterales como el Fondo Indígena, el Foro Permanente de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, y agencias financieras internacionales como el Banco Mundial y el BID. Por ejemplo, la Directiva 4.20 del Banco Mundial puede constituir un modelo a seguir a la hora de diseñar e implementar una política indígena. La Directiva señala los pre-requisitos para un plan de desarrollo exitoso de los pueblos indígenas: a) la preparación de un plan culturalmente apropiado; b) la anticipación, evitación y mitigación de tendencia o efectos perversos; c) experiencia de las agencias gubernamentales; d) consideración de patrones locales de organización social, creencias religiosas y uso de recursos; e) adaptación a las necesidades y medio ambiente de los pueblos indígenas; f) evitar la dependencia de los pueblos indígenas de las entidades ejecutoras. Igualmente la Directiva contiene elementos que deben ser considerados en el análisis de las políticas gubernamentales referidas a los pueblos indígenas, v.gr.: el acceso efectivo de los pueblos indígenas al sistema legal, la debilidad y capacidad de las instituciones de gobierno que tienen asignada la responsabilidad de los pueblos indígenas y la solidez de las políticas públicas⁹⁶. No obstante, la cuestión en este caso como en muchos otros sigue siendo la efectividad de las resoluciones y recomendaciones.

5. Sin duda quedan muchas preguntas abiertas. ¿Es lo mismo una política gubernamental que una política de Estado? ¿Qué debe entenderse por «política indígena»? ¿Han cambiado sustancialmente las políticas públicas referidas a los pueblos indígenas desde 1940? En este texto sólo se pueden encontrar esbozos de respuestas, pero quiero pensar que a través de mis palabras se refleja la idea central que lo anima: que una política indígena sería y efectiva para este nuevo milenio debe tratar *acerca del tipo de relación a entablar con los pueblos indígenas*, y no consistir sólo en una política *sobre o en relación a los indígenas*.

⁹⁴ Gabriela Coronado Suzán destaca el papel de la defensa de la lengua como parte de las demandas de reivindicación cultural y de lucha por la autonomía política y territorial, ob. citada, p. 75.

⁹⁵ Un planteamiento similar se puede encontrar en J. Marimán, ob. citada, p. 6.

⁹⁶ La Directiva 4.20 establece la obligación de que «las dependencias del Banco Mundial en los países deben