

Legalidad y legitimidad: ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)*

*Jorge Iván Vergara
Hans Gundermann
Rolf Foerster*

Norbert Lechner (1939-2004), *in memoriam***

Introducción

EN 1990 SE INICIÓ EN CHILE UN PROCESO DE REDEMOCRATIZACIÓN, conducido por una misma coalición partidaria que agrupa a sectores de centro e izquierda moderada: la Concertación de Partidos por la Democracia. Una de las razones que explican dicha estabilidad política es que el sistema electoral vigente privilegia claramente la formación de dos grandes bloques que compiten entre sí y tiende a excluir a los partidos pequeños y a los liderazgos regionales. Otra es que dentro de la coalición hay consenso para mantener —e incluso ampliar— el modelo económico neoliberal instalado en Chile bajo el ré-

* Este trabajo forma parte del proyecto Fondecyt 1020671 (2002-2004): “Las contradicciones de la mediación. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el movimiento aymara y mapuche”. Una versión anterior fue publicada en *Polis*, núm. 7, 2004, Universidad Bolivariana, Santiago, pp. 381-405. Agradecemos a Eugenio Alcamañ y Christian Martínez sus sugerencias y comentarios.

** Este artículo está dedicado a la memoria de Norbert Lechner, uno de los científicos sociales más destacados de su generación. Su valoración de la dimensión subjetiva de la política, así como sus análisis sobre los cambios en el rol del Estado y las tensiones entre modernidad y modernización, constituyen un punto de partida obligado para una reflexión compleja sobre las relaciones entre dicho Estado y el mundo indígena. Por todo ello, el presente busca ser, a la vez, un homenaje a su memoria y el inicio de un diálogo intelectual con la rica tradición de ciencia social crítica latinoamericana, que tuvo en él a uno de sus mejores representantes.

gimen de Augusto Pinochet; aunque también para desarrollar una política social orientada al mejoramiento en la igualdad de oportunidades de los sectores pobres o grupos discriminados, como el de las mujeres y el de personas de la tercera edad. Una tercera razón, aunque con menor énfasis, es que la Concertación ha puesto en práctica una política de reconocimiento y discriminación positiva hacia los denominados “pueblos originarios” del país: mapuches, aymaras, rapa nui, atacameños y otros.¹

No pretendemos tratar aquí el desarrollo y la compleja articulación de estas tres políticas de Estado, lo que sería materia de un trabajo específico.² Abordaremos únicamente lo relativo a la política indígena, que ha sido objeto de escasa consideración en los estudios sobre la actual democracia chilena.³ Una primera constatación importante es la falta de un consenso político y social respecto a su orientación y consecuencias. Por el contrario, en torno a ella se han formado posiciones antagónicas, entre las cuales se da un debate velado y rara vez una confrontación abierta de argumentos. La situación semeja una guerra de trincheras, en la que cada uno se apertrecha en su propio campo a la espera de un momento apropiado para la lucha abierta.

Reconocer las limitaciones que presenta la implementación de la política estatal hacia los pueblos indígenas, la diversidad de visiones que existen sobre ella y las limitaciones para su diálogo representa un primer paso para elaborar una interpretación compleja del tema, con lo que se evitan las trampas de una sociología espontánea que confunde el análisis sociológico con la perspectiva de alguno de los actores (Bourdieu *et al.*, 1985:29-41).⁴ Igualmente importante es tomar en consideración el hecho de que todas las partes

¹ La población indígena de Chile, según el Censo de Población de 2002, asciende a 692 192 personas, lo que corresponde a 4.58% de la población nacional. Los mapuches, el pueblo demográficamente más importante, cuenta con 604 349 personas (87.31% de la población indígena nacional), distribuidos principalmente en el centro sur de Chile (regiones administrativas VIII, IX y X) y en Santiago (Región Metropolitana). Los aymaras, en tanto, mantienen un contingente de 48 501 personas, con lo que representan 7.0% de la población indígena nacional, radicada mayoritariamente en el norte del país, específicamente en la I Región de Tarapacá.

² Al respecto deben subrayarse los aportes de Norbert Lechner respecto a las tensiones entre modernización y democratización (Lechner, 1993[1990]; 1992) y los estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre las transformaciones de la subjetividad frente a la modernización, a los que el propio Lechner contribuyó decisivamente (PNUD, 1998; Lechner, 1999).

³ Por ejemplo, los trabajos recopilados por Menéndez-Carrión y Joignant (1999). En cambio, sí se incluyó un estudio sobre el tema mapuche en los libros editados por Drake y Jáksic (1999) e Hidalgo (2005).

⁴ Una breve exposición de las posturas acerca del llamado “conflicto mapuche” puede verse en Vergara y Foerster (2002). No existe un trabajo similar para la zona aymara, donde los conflictos han tenido un menor grado de intensidad.

en disputa consideran al Estado como la instancia principal en la que desean la “solución definitiva” del problema indígena, ya se trate de la legislación actual o pasada, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), del gobierno central o de los tribunales de justicia.⁵ Que esto ocurra al mismo tiempo que disminuye la capacidad de mediación del Estado⁶ es una de las mayores paradojas de la situación presente, y que un análisis sociológico no puede dejar de considerar, además de asumir la complejidad de la temática y su dimensión histórica.

En contrapartida, los dos defectos contrarios: la identificación acrítica con la visión de uno de los actores (fundamentalmente, en este caso, el empresariado agrícola y forestal) y la falta de perspectiva histórica, caracterizan, a nuestro modo de ver, las interpretaciones elaboradas al alero del Instituto Libertad y Desarrollo, de clara orientación derechista (Guzmán, 2003). El vacío teórico se llena con una interpretación conspirativa, de acuerdo con la cual el conflicto mapuche sería la expresión de un “radicalismo étnico” convergente con “grupos extremistas tradicionales” y que cuenta con el apoyo de “la izquierda radical”.⁷ Constituiría así un “proceso insurreccional no tradicional” que aspira a convertirse en un “movimiento social armado”, cuyos objetivos son “horadar la estrategia de desarrollo, provocar la ingobernabilidad y cuestionar la conducción del país” (Benavente y Jaraquemada, 2003: 149-150). Más aún, los movimientos mapuches radicalizados constituirían una “amenaza antisistémica (...) contra el Estado y la institucionalidad”, de “perfil extremista” o “rupturista”, “claramente insurreccional” que, en algu-

⁵ Convicción compartida por diversos analistas del problema. De acuerdo con José Bengoa, el Estado “ha sido el principal actor y responsable de las políticas que se han desarrollado en torno de la sociedad mapuche” (Bengoa, 1999:13). No son diferentes las conclusiones de los investigadores del Instituto Libertad y Desarrollo, para quienes la legislación indígena desde mediados del siglo XIX, considerada “paternalista” y limitadora de los derechos individuales, y las actuales políticas indigenistas serían las responsables de la manutención y agudización del “problema indígena”, particularmente en el caso mapuche (Guzmán, 2003). En línea con lo anterior, el historiador Gonzalo Vial se inclina por responsabilizar al Estado chileno por el conflicto en la Araucanía, pues “*ha cedido* frente a la violencia indígena, priorizando la donación de tierras a las comunidades que recurrieron a la fuerza” (Vial, 2002c:III).

⁶ Es decir, el Estado deja de ser la instancia central de regulación de las relaciones sociales, en favor de la formación de sistemas sociales autónomos, lo que obliga a replantearse el problema de la conducción política democrática. Véase, al respecto, Lechner (1997; 2004[2002]).

⁷ Esta supuesta vinculación entre grupos mapuches, como la Coordinadora Arauco-Malleco y sectores políticos de izquierda ha sido desmentida reiteradamente por sus dirigentes. Al respecto, el historiador Gonzalo Vial, que califica críticamente el actuar de dicha organización —conducida por “caudillos jóvenes y extremos”— señala que “La Coordinadora *niega* (...) cualquier vínculo con la izquierda chilena, la revolucionaria comprendida. Es exclusiva y autónomamente mapuche” (Vial, 2002a:IV).

nos casos, tiene un “componente militar en su estrategia” (Benavente y Jaraquemada, 2003:152-165).

Este exceso de superlativos deja entrever que los términos del discurso se han convertido en significantes vacíos, aunque aparentemente eficaces para apelar al sector político conservador respecto de los peligros que representarían las movilizaciones indígenas. Sin embargo, dentro de este sector han surgido algunas voces que reivindican una mayor apertura hacia las demandas y reivindicaciones mapuches. El conocido historiador Gonzalo Vial, compartiendo su rechazo a las organizaciones mapuches más combativas, sostiene una conclusión opuesta a la de los investigadores de Libertad y Desarrollo: “Los agitados últimos años demuestran lo peligroso que ha sido y es desconocer la realidad de que existe y actúa un pueblo mapuche, dotado de una cultura propia, y que no encuentra un marco de convivencia con el chileno y su cultura” (Vial, 2002b:IV).

De manera similar, muchos analistas que simpatizan con la causa indígena han construido interpretaciones muy simplificadas y esquemáticas acerca de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado (colonial y republicano), que adolecen de una falta de perspectiva histórica, en las que conciben el presente como una mera repetición de los hechos del pasado: la usurpación, el colonialismo, el etnocidio o, incluso, el “genocidio”.⁸ Se atribuyen a los indígenas motivaciones idealistas casi-trascendentales (defensa de la tierra o su libertad, preservación del medio ambiente, etcétera); y se ignoran las condiciones concretas de su acción, la cual además es magnificada en sus pretensiones y alcances, no siendo extraño que se llegue a hablar de “rebelión del pueblo mapuche” contra el Estado-nación chileno (De la Cuadra, 2002:58); estos tópicos se han difundido incluso más allá de nuestras fronteras, en la prensa internacional.⁹ A ello debe añadirse el marcado esquematismo en el

⁸ Por ejemplo, Cuadra afirma que “a lo largo de su historia el pueblo mapuche ha sido un sujeto permanentemente excluido, cuando no anexado unilateralmente por el Estado chileno, en virtud del inexorable proceso de ‘modernización’ del país” (De la Cuadra, 2002:57). Sorprende la imprecisión del comentario porque: 1) ya que la historia de los mapuches es más extensa y anterior a la del Estado nacional, se generaliza indebidamente al conjunto lo que es, en el mejor de los casos, propio de un periodo; 2) no está claro qué significa ser “excluido” y, además, en forma permanente, con lo cual; 3) los cambios históricos efectivos quedan totalmente “excluidos” del análisis, de manera que la historia se presenta como una pura continuidad negativa. Lo mismo puede decirse del comentario que amplía la tesis a todos los pueblos indígenas del país que “han sufrido la permanente discriminación por parte de las autoridades del Estado y la población” (De la Cuadra 2002:57).

⁹ El influyente semanario alemán *Der Spiegel* refirió en 1999 una “sangrienta guerra indígena” y un “levantamiento de los indígenas” que amenazaba con extenderse a “todo el sur” (Glüsing, 1999:160-161). Otros medios internacionales fueron más prudentes: *Le Monde Diplomatique*

análisis de las relaciones entre el Estado y los indígenas, que se convierte así en una lucha entre dos abstracciones: la negación del mundo indígena por parte del Estado y la defensa de su libertad por parte de éste.

En este trabajo se intenta mostrar que los conflictos en torno a la ley indígena y a la CONADI encuentran su explicación principal en la ruptura del acuerdo político entre los pueblos indígenas y el Estado, acuerdo pactado hacia finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990. Desde este punto de vista sería posible encontrar una solución a dichos conflictos, en la medida en que se reestablezcan las condiciones que nuevamente hagan viable la política de reconocimiento étnico instaurada por los gobiernos de la Concertación, y que se incorporen nuevas demandas y las organizaciones indígenas surgidas posteriormente o excluidas de dicha política.

Comenzaremos exponiendo la perspectiva teórico-metodológica del estudio, luego analizaremos el surgimiento de la política estatal de reconocimiento étnico y el marco legislativo e institucional en que ella se sustenta. Sostenemos que dicha política emergió como resultado de una alianza contingente entre el movimiento indígena y los sectores políticos gobernantes en la actualidad, la cual descansó sobre bases frágiles y sin que se llegara a un consenso de fondo entre ambas partes. A continuación, trataremos los conflictos suscitados en torno a la participación indígena en la institucionalidad estatal, en especial los problemas de legitimidad y representatividad de los dirigentes étnicos. El debilitamiento de las organizaciones indígenas progubernamentales y de la propia CONADI, en buena medida por la intervención gubernamental, configuran un escenario de crisis en la relación de los pueblos indígenas con el Estado; conflicto acentuado por la aparición de movimientos mapuches claramente opuestos al gobierno y reivindicatorios de la recreación de espacios territoriales autónomos.

publicó un artículo del chileno Jaime Massardo, que denunciaba la “brutal represión” de que habían sido objeto varias comunidades mapuches, e insistió en la relevancia que sobre el problema mapuche tiene el modelo económico “impuesto militarmente”, aunque también señaló que el conflicto con las empresas forestales era una continuación —en otras formas— de las luchas mapuches “sostenidas durante cinco siglos en la defensa de sus tierras” (“Les Mapuches chlhens tués à petit feu”, *Le Monde diplomatique*, noviembre de 1999, p. 20). *The Economist* escribió, en el mismo periodo, de “fuertes tensiones que han estallado en violencia ocasional, dirigida mayormente hacia empresas forestales” (“A new twist to an old tale”, *The Economist*, vol. 352, núm. 8135, 2 de septiembre de 1999, p. 40). El diario reconocía que, “inusualmente en América Latina, la constitución chilena no otorga un estatus explícito a sus minorías indígenas”, lo que reiteró en un nuevo artículo tres años después: “A pesar de repetidas promesas, los pueblos indígenas no son reconocidos formalmente en la Constitución”; agregó que “tienen pocas oportunidades para llegar a tomar decisiones cruciales para sus intereses” y que el tema central del conflicto giraba en torno a “los derechos indígenas” (“People matter too”, *The Economist*, vol. 363, núm. 8276, 8 de junio de 2002, p. 35).

Cuestiones de teoría y método

Nuestro objetivo es hacer una reconstrucción sistemática de la política estatal chilena hacia los pueblos indígenas, sobre todo respecto al caso mapuche, que tiene un mayor peso histórico y actual. Queremos explicitar las premisas teóricas y metodológicas de dicho análisis. En primer lugar no se trata de situar el origen temporal de esa política para luego seguir su desarrollo cronológico. La localización de ciertos momentos históricos clave o coyunturas críticas es indispensable, pero sólo en cuanto permita mostrar el proceso de conformación política de la “política” de Estado inaugurada por la Concertación, y que además cuenta con numerosos referentes en América Latina. Utilizamos la expresión en el sentido doble que tiene en español:¹⁰ como orientación de las acciones de un determinado organismo (en este caso, del Estado) hacia un grupo definido *ad-hoc* (*policy*), y como el resultado de un proceso conflictivo de acuerdos y decisiones cuya puesta en práctica descansa tanto en el establecimiento de normas explícitas como en la manutención de implícitos equilibrios de poder (*politics*).

Asimismo, expondremos las circunstancias políticas bajo las cuales se formuló, promulgó e implementó la actual ley indígena. En otras palabras, examinaremos las condiciones políticas que han hecho posible su vigencia y reconocimiento social; condiciones que, *strictu sensu*, van “más allá” del discurso y se encuentran “más acá” de la ley, en “el universo dado de fuerzas, posibilidades y tendencias que define su contenido”.¹¹ Sería posible poner atención a otro tipo de limitantes, como las derivadas de la aplicación del modelo económico neoliberal en Chile (véase por ejemplo Toledo, 1991 y Bengoa, 2001:93-112). Sin embargo, la relación entre dicho modelo y la política indígena requiere una mediación política, independientemente de la mayor o menor importancia que se atribuya a los fenómenos económicos dentro de la dinámica socio-política, aun en un periodo como el actual, en

¹⁰ En inglés existen dos términos distintos: *policy* y *politics*, cuya posible pertinencia respecto a lo planteado se indica. De manera similar, Jacques Rancière (*La Mésentente. Politique et Philosophie*, Paris, Galilée, 1995) ha propuesto diferenciar entre “policía” y “política”, una distinción que era habitual en la teoría política del siglo XVIII (citado por Ruiz, 2002:84-86).

¹¹ Marcuse plantea que “las ideas y discursos oficiales y semi-oficiales” deben ser analizadas “en el contexto de su realización futura y en el de las condiciones (políticas, económicas e intelectuales) predominantes que determinan su (posible o imposible) realización. Si estos factores no se ponen en relación con la idea, ésta seguirá siendo mera cháchara, publicidad o propaganda; en el mejor de los casos una declaración de intención. El estudioso tiene la responsabilidad de tomarse todo esto en serio, es decir, de ir más allá de las palabras o, mejor, de considerar este aspecto de las palabras en el universo dado de fuerzas, posibilidades y tendencias que define su contenido” (Marcuse, 1970[1966]:43).

que las fuerzas del Estado-nación han perdido peso frente a las del mercado internacionalizado. Nuestro análisis de ninguna manera desconoce la importancia de las “condiciones materiales de vida” (Marx), lo que ciertos críticos marxistas tradicionales reprochan a los análisis antropológicos sobre el “reconocimiento” o el multiculturalismo.¹² Partimos del supuesto de que existe una autonomía relativa de lo político respecto a lo económico y que, por ende, es necesario reconocer las complejas mediaciones de las relaciones sociales y no deducirlas de la base material de la sociedad (Sartre, 1970[1960]:I, 38-72).

Por otro lado, existe la tendencia a interpretar el desarrollo de los procesos de generación y aplicación de las nuevas políticas indigenistas como el resultado de la acción de un sujeto omnipotente, ya sea el Estado, el movimiento indígena o alguna otra fuerza transhistórica. Así, dichas políticas responderían al surgimiento de un “nuevo clima cultural” o un “nuevo escenario”, expresiones que remiten, en el mejor de los casos, a contextos de influencia, pero que no pueden ser considerados factores explicativos por sí mismos.¹³ De ello deriva una segunda consecuencia: que la historia concreta se disuelve en el desenvolvimiento o la negación lineales de una “idea”, por ejemplo, el renacimiento indio o la globalización neoliberal. En contraste, nos interesa subrayar el carácter histórico y contingente de los fenómenos sociales, en este caso de la generación de una nueva política de Estado hacia los pueblos indígenas en Chile;¹⁴ histórico, en tanto que surge en un determina-

¹² Véanse Díaz Polanco (1998:18, 26) y Regalsky (2003:10). En el contexto mapuche, esta crítica ha sido formulada de manera aún más polémica por Saavedra en sus ataques contra el “etnicismo”, “etnopolitismo” o “neoindigenismo”, dentro del cual incluye tanto a estudiosos del tema como a las políticas del gobierno (Saavedra, 2002:113-115, 141-144, 230-231).

¹³ Véase, por ejemplo, la relación que establece Bengoa entre las políticas indígenas y el “postmodernismo”: “A partir de los 70, ya no se habla más en el mundo de ‘integrar’ a los grupos étnicamente minoritarios (...) Se percibe la necesidad de respetar la diversidad (...) desde lo que se ha llamado el *postmodernismo* (...) Los estados y las sociedades se han transformado en entidades culturales con costumbres diferentes (...) El mundo se hace cada vez más ‘la casa de todos’” (Bengoa, 1990:54-55). Curiosamente, una página después se enfatiza la necesidad de “hacer de Chile un país verdaderamente moderno” (Bengoa, 1990:55). Durante una entrevista sostenida en la misma época señala, en cambio, la necesidad de que los pueblos indígenas hagan frente a la modernización que los está afectando; apunta dos alternativas: “resituar la identidad indígena en un contexto de sociedad moderna, o crecientemente moderna, o resistir a ello, a la modernidad y recuperar a toda costa la sociedad tradicional” (Bengoa, 1991:68-69). Es decir, se confunde “modernización” con “modernidad”, en vez de elaborarse la tensión entre ellas (Lechner, 1993[1990]; 1992) como antes se pasó de “postmodernismo” a “modernidad”. No es sólo un problema de ambigüedad teórica y conceptual, se trata de fenómenos con interpretaciones que requieren indicar el sentido en que se usan los términos y, ojalá, dentro de qué contexto teórico.

¹⁴ Coincidimos con Saavedra en que “Las *políticas de Estado* no son perspectivas y acciones superiores o por encima de la sociedad, sus actores, intereses y contradicciones. No se

do momento y bajo ciertas condiciones; contingente, en tanto que representa la actualización de una posibilidad entre otras, o sea, no es el resultado de una necesidad social o histórica.¹⁵ Aunque dicha política tiene referentes en otros países latinoamericanos y el resto del mundo, aquí nos concentraremos únicamente en sus circunstancias internas. La entendemos, así, como el resultado de una confrontación entre posiciones y sujetos políticos determinados.

Esta valoración de la contingencia histórica y política no desconoce la existencia de continuidades, o sea, la conformación de procesos de largo aliento dentro de los cuales algunos eventos tienen mayor significación que otros.¹⁶ Pondremos especial atención en los puntos de inflexión, donde se

dan al margen de la historia ni tienen carácter definitivo. En determinados contextos sólo ciertas políticas de Estado son viables y posibles y no necesariamente representan a toda la población” (Saavedra, 2002:244). Sin embargo, Saavedra traiciona este principio al sostener interpretaciones muy simplificadas respecto a las políticas indígenas en Chile cuando afirma: “Con la nueva ley indígena la Concertación hizo, en forma involuntaria o intencionada, una maniobra de distracción respecto de la compleja situación real de la población mapuche. En forma más o menos deliberada; con ‘buenas’, o no tan ‘buenas’, intenciones separó la etnicidad de las otras identidades sociales de los mapuches. Con la CEPI y la CONADI, verdaderos ‘aparatos ideológicos de Estado’, buscó cooptar a las organizaciones mapuche” (Saavedra, 2002:79). Destaquemos, en primer lugar, la ambigüedad conceptual del planteamiento, que no deja claro si el fenómeno señalado (la cooptación) es fruto de acciones intencionales, no intencionales o de una combinación de ambas. Segundo, es un procedimiento metodológico ya descartado por Marx el atribuir las causas de un fenómeno a la acción malintencionada de determinados sujetos: “De ninguna forma bosquejo con colores rosa las figuras del capitalista y el terrateniente, pero se trata aquí únicamente de personas en tanto son la personificación de categorías económicas, portadores de determinadas relaciones e intereses de clases” (Marx, 1986[1867]:16). Menos aun para quien usa la categoría althusseriana de “aparatos ideológicos del Estado” que, como indica su creador, excluye aun más radicalmente que Marx la idea de una atribución intencional a las acciones del Estado, al punto de sostener que la idea misma de sujeto es un producto ideológico (Althusser, 1971[1970]). Decimos esto sin plantear, en modo alguno, una coincidencia con los planteamientos anteriores, sino para mostrar la poca coherencia de Saavedra con sus referencias teóricas. Finalmente, la ley indígena y la acción de la CONADI son reducidas a un único aspecto: la cooptación del movimiento mapuche, lo que aparta a éste de sus intereses de clase comunes con los sectores oprimidos. A la luz de lo anterior, no resulta extraño que Saavedra desarrolle un verdadero auto de fe intelectual y político a Bengoa y Foerster, al enumerar uno a uno sus errores, y atribuya a sus ideas —en esta lectura conspirativa— ser las inspiradoras ideológicas de las políticas indigenistas actuales.

¹⁵ Este concepto de “contingencia” como “ser posible también algo distinto”, está tomado de Luhmann (1987[1984]:87; 2002:317-318).

¹⁶ “Cada acontecimiento histórico es único —explica el historiador inglés E. P. Thompson—. Pero muchos acontecimientos, ampliamente separados en el tiempo y en el espacio, revelan regularidades en sus procesos cuando son puestos en relación (...) es precisamente el significado del acontecimiento para este proceso lo que proporciona el criterio de selección” (Thompson, 1981[1978]:140, 148).

produce una reacomodación de las posiciones de los sujetos y el sentido de sus relaciones se vuelve problemático o materia de conflicto.¹⁷ Sin embargo, contra todo empirismo, es preciso recordar que la identificación e importancia de un “hecho histórico” depende siempre del marco problemático e interpretativo en uso. Cuando se trata de procesos, la cuestión es mucho más compleja, ya que se debe relacionar coherentemente un conjunto amplio de hechos, y evitar así toda teleología simple que plantee una secuencia lineal y progresiva de ellos. Todo esto exige explicitar el esquema interpretativo desde el cual “leemos” los acontecimientos; en una certera expresión de Althusser, confesar de qué lectura somos culpables.

Una tercera cuestión concierne al sentido crítico de la interpretación. Nuestro análisis pretende dar visibilidad e importancia sociológica a aquellos grupos sociales que han sido generalmente excluidos de las interpretaciones históricas; es decir, orientar la mirada hacia los marginados por el denominado “progreso histórico”.¹⁸ Sin embargo, queremos superar una visión meramente negativa de la historia indígena como “historia de los vencidos” (León Portilla, 1964; Wachtel, 1971), al atender a las posibilidades abiertas, no realizadas, de los acontecimientos. Por tanto, la consideración crítica no puede excluir un momento afirmativo, como reconoció adecuadamente Theodor Adorno.¹⁹ En este punto existe coincidencia con la idea foucaultiana de una “genealogía” histórica al servicio de los dominados.²⁰

¹⁷ Una condición que, de acentuarse y prolongarse, lleva a lo que Carl Schmitt denomina “caso de conflicto” (*Konfliktsfall*) o “caso grave” (*Ernstfall*), donde el orden político y estatal se pone en cuestión (Schmitt, 2001[1922]:39).

¹⁸ Benjamín remite a la imagen del “ángel de la historia” con el “rostro vuelto hacia el pasado. En lo que a nosotros nos aparece como una cadena de acontecimientos, él ve una sola catástrofe, que incesantemente apila ruina sobre ruina y se las arroja a sus pies” (Benjamin, 1996 [ca. 1942]:54).

¹⁹ “La sociología debe ser un examen de la sociedad (...) de lo que es, pero en un sentido tal que dicho examen sea crítico en la medida en que (...) advierta la carencia de aquello que pretende ser, para detectar así las posibilidades de una transformación de la constitución global de la sociedad” (Adorno, 1993[1968]:29). La traducción ha sido corregida a la vista del texto original en alemán.

²⁰ “Llamamos *genealogía* —dice Foucault— al acoplamiento de los conocimientos eruditos y de las memorias locales que permite la construcción de un saber histórico de la lucha y la utilización de ese saber en la actualidad” (Foucault, 1991[1976]:130). Sin embargo, sus estudios escasamente hacen justicia a este programa de una historia política de los dominados. Por el contrario, tienden a reflejar continuamente las estrategias de poder de los dominantes, como lo ha sugerido el certero comentario de Baudrillard acerca de que el análisis de Foucault es “un espejo de los poderes que describe” (Baudrillard, 1994[1977]:9). De manera similar, Cario Ginzburg observa que “lo que le interesa sobre todo a Foucault son los gestos y criterios de exclusión: los excluidos, mucho menos” (Ginzburg, 1976:xvi). A esto contribuye una escasa conceptualización del poder, donde las resistencias son vistas como parte de las relaciones de

Esta perspectiva no es extraña a la tradición antropológica en la que, con lamentables excepciones como las teorías racistas, ha existido una tendencia al respeto y la valoración de las formas de vida de los pueblos indígenas. Incluso a riesgo de considerar la investigación como una expresión de las “voces” de los oprimidos,²¹ en vez de un diálogo entre culturas y tradiciones en que el investigador es menos un analista objetivo que un intérprete facilitador.²² Es en este segundo sentido que entendemos una visión crítica respecto de las relaciones entre la sociedad chilena y sus pueblos indígenas, en concordancia con la perspectiva más reciente de la teoría crítica, en especial la de Habermas.

La política indígena de la Concertación y sus reformas legislativas

La base de la actual política indigenista fue el establecimiento de un acuerdo de mutuo apoyo entre la Concertación de Partidos por la Democracia y los representantes del mundo indígena. Este acuerdo se materializó formal y simbólicamente en Nueva Imperial, a fines de 1989, aunque estuvo precedido por una serie de negociaciones y reuniones previas de distinto alcance. Debe destacarse, primero, la amplitud de la convocatoria: el candidato a la presidencia, Patricio Aylwin, en representación del total de los partidos integrados a la Concertación, y la gran mayoría de las organizaciones indígenas del país. Un grupo de dirigentes mapuches, encabezado por Aucan Huilcamán —y que conformaría poco después el Consejo de Todas las Tierras— rechazó plegarse al acuerdo y decidió desarrollar una línea estratégica propia y de mayor confrontación con el Estado chileno y su política indigenista.

En segundo lugar, cabe resaltar que los compromisos asumidos fueron interpretados como el inicio de una nueva relación entre el Estado chileno y los pueblos originarios; ahí se acordaron tres puntos fundamentales: la elaboración de una nueva ley que “reconozca formal, legal y constitucionalmente la presencia de los pueblos indígenas en la sociedad chilena”, la creación de una “Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” y la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre “pueblos indígenas y tribales” (Concertación de Partidos

poder: “donde hay poder hay resistencia, no obstante (o mejor: por lo mismo), ésta nunca está en posición de exterioridad respecto del poder” (Foucault, 1984[1976]:116).

²¹ Al respecto, debe destacarse la obra de Oscar Lewis, quien planteó explícitamente como objetivo de sus estudios de carácter testimonial “dotar de voz a personas que de otra suerte no serían escuchadas” (Lewis, 1966[1964]:XXXII).

²² En esta perspectiva, pueden destacarse los trabajos de Todorov sobre la Conquista (Todorov, 1982[1978]; 1995[1991]).

por la Democracia, 1989:8-9). Con el propósito de asumir estas tareas, se creó en mayo de 1990 la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), definida como organismo asesor del Presidente de la República, con quien se comunicaría a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que debía prestarle su apoyo administrativo.²³

Debe subrayarse la novedad que representó la ubicación de la CEPI dentro de “un Ministerio político, dependiente directamente del Presidente”, ya que tradicionalmente los asuntos indígenas habían quedado sujetos al “ámbito agrícola”,²⁴ como destaca su primer y único director, José Bengoa (Bengoa, 1990:48). También representó un hecho positivo que el Ministerio señalado fuera dirigido por uno de los dos asesores más importantes del presidente Aylwin, Enrique Correa, a quien se le conoció como “el ministro indigenista” y posteriormente formó parte de una comisión asesora en el tema bajo el gobierno de Eduardo Frei. Aunque bordee lo anecdótico, sin duda influyó el hecho que el hijo del presidente Aylwin, José, fuera un destacado abogado especialista en derecho indígena.

La primera de las tres iniciativas presentadas al Parlamento por el Gobierno de Aylwin fue la aprobación del Convenio 169 de la OIT, en diciembre de 1990.²⁵ Dicho Convenio es “el único instrumento de derecho internacional hoy vigente concebido específicamente para salvaguardar de manera global los derechos de dichos pueblos” (Zúñiga, 2000:179).²⁶ La Cámara de Diputados lo aprobó casi una década después de tramitación, en abril de 2000. Un grupo de diputados recurrió al Tribunal Constitucional, al considerar que la norma aprobada era inconstitucional. De acuerdo con ellos, “el Convenio N° 169 interpondría entre el Estado y los chilenos a los ‘pueblos indígenas’ a quienes se les transfieren atribuciones que implican un claro ejercicio de la soberanía y que, por una parte, limitan la competencia de los órganos públi-

²³ El decreto completo puede verse en *Nütram*, año V, núm. 2, 1990, Santiago, pp. 39-42.

²⁴ Bajo el Ministerio de Tierras y Colonización o el de Agricultura.

²⁵ El Convenio fue aprobado en Naciones Unidas en julio de 1989 —con el voto de rechazo de los representantes del gobierno chileno— y reemplazó al Convenio 107 de 1957, vigente hasta entonces (Aylwin, 1989a:43-44). En sus observaciones plantearon la no necesidad de revisión del Convenio 107, pese a que aún no había sido ratificado por Chile, pues: “En Chile no existen diferencias entre pueblos indígenas y no indígenas. El Gobierno no está de acuerdo con discriminar entre chilenos e indígenas, ni con el nuevo concepto de autodeterminación y desarrollo individual de la población indígena, en forma aislada y excluyente del resto de la comunidad” (citado por Aylwin, 1989b:35). Del mismo modo, se rechaza toda incorporación de instancias legislativas o políticas distintas a las comunes a toda la población nacional.

²⁶ Existe también un proyecto de “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Mundo”, que se encuentra desde 1995 en discusión en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Zúñiga, 2000:182-184).

eos y, por la otra, los derechos de los nacionales de origen indígena” (Venegas, 2003:97). Para el Tribunal, la cuestión central fue determinar el significado que tenía la expresión “pueblos indígenas” dentro del Convenio. Concluyó con el rechazo del requerimiento, dado que por dicho término se entendía ahí “un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultadas, en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Constitución del respectivo Estado de cuya población forman parte, sin que constituyeran un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado” (Venegas, 2003: 98). En otras palabras, no se establecen para los pueblos indígenas facultades propias del Estado ni grados de autonomía política.

En la Cámara Alta la situación fue más compleja, ya que la discusión del Convenio ha sido postergada largamente. Esto ha dejado a Chile en una situación de relativa excepcionalidad en América Latina, donde ya 11 Estados lo han suscrito, lo que contribuye —según señala un conocido especialista— tanto al reconocimiento legal y constitucional de los derechos indígenas, como a la generación de acuerdos entre los respectivos Estados y los pueblos indígenas. Incluso, dice el autor, “sus disposiciones han fundamentado decisiones de los tribunales de justicia en diversos países” (Aylwin, 2003:21).

El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas constituyó la iniciativa de mayor alcance dentro de las indicadas y también el primer fracaso importante del nuevo gobierno en su política indigenista. En octubre de 1991, el gobierno presentó el proyecto de reforma, consistente en la incorporación de dos incisos al final de los artículos 1 y 19 (Venegas, 2003:101). Fue apenas en julio de 2000, casi diez años después, cuando la iniciativa ingresó al Senado como parte de un paquete de reformas a 13 capítulos constitucionales. A fines de abril de 2003 fue rechazada la modificación del artículo 1, así como una propuesta alternativa de la oposición que remplazaba el término “pueblos indígenas” por “poblaciones indígenas”.²⁷ Una última tentativa tuvo lugar en diciembre de 2005 y sufrió igual suerte que las anteriores.

El logro legislativo más importante del gobierno en estas materias ha sido la aprobación de la ley indígena en 1993. Se trata, sin embargo, de un éxito parcial. El texto, elaborado por la CEPI con amplia participación indígena, sufrió diversas modificaciones antes de presentarse como proyecto de ley, las cuales aparentemente fueron realizadas a nivel central y no por la propia CEPI.²⁸ Dentro de la Cámara de Diputados, el peso de la oposición

²⁷ Véanse las sesiones 42a y 44a ordinarias del 29 y 30 de abril de 2003, en www.senado.cl.

²⁸ Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23 y 24 de septiembre de 2003.

obligó al gobierno a realizar una muy larga y difícil negociación, que llevó a la elaboración de “seis versiones completas y diferentes” (Bengoa, 1999:197). En el Senado ocurrió algo similar. El proyecto —reordenado por abogados oficialistas— sufrió otras muchas modificaciones, que hicieron de “cada nueva versión (...) una edición más desvirtuada de lo que se había debatido y aprobado” (Bengoa, 1999:197). La principal modificación fue el remplazo de la noción de “pueblos indígenas” por la de etnias o comunidades indígenas, aunque el borrador de la ley indicaba explícitamente que su uso no tenía implicancias respecto al derecho internacional.²⁹

Tampoco se integraron otros aspectos relevantes, como los ligados a la territorialidad. En el Borrador de Ley Indígena elaborado en la CEPI se hablaba de “territorios de desarrollo indígena”, y eran definidos como las “unidades básicas de planificación para implementar planes y programas de desarrollo en esas áreas”.³⁰ Es decir, constituían el eje de articulación de la política pública en los espacios habitados por pueblos indígenas y la CONADI debería jugar un papel central en su creación y gestión. En el texto final se suprimió la referencia a “territorios”, con lo que quedaron como “Áreas de Desarrollo Indígenas” (ADIS). También se eliminó su caracterización en el proyecto de ley como “unidades básicas para el establecimiento de planes y programas de desarrollo”³¹ y se excluyó el artículo siguiente, que establecía como atribución de la CONADI “señalar los criterios que deberán seguir las obras, proyectos, planes y programas que se realicen en Áreas de Desarrollo Indígena”, así como “expresar su opinión desfavorable cuando ellos no reúnan las características que haya determinado”.³² En total, se incluyeron en el texto legal definitivo sólo dos de los seis artículos originales respecto a las ADIS (22 a 27). El primero de ellos faculta al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) para crear dichas áreas, a proposición de la CONADI, y el siguiente establece que la Corporación podrá coordinarse con otros organismos públicos “en beneficio de las Áreas de Desarrollo Indígena”.³³ Como se ve, las modificaciones afectan tanto la preeminencia otorgada originalmente a estas unidades territoriales como a la intervención de la CONADI en su creación y administración, que queda sometida a un conjunto de diversas reparticiones públicas.

²⁹ Véase el Proyecto de Ley Indígena, artículos 1 y 2 (Comisión, 1992: anexo I, 71-107) y la ley 19 253, artículo 1.

³⁰ Borrador de Ley Indígena, en CEPI (1990:22).

³¹ Proyecto de Ley Indígena, artículo 23 (publicado en Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1992:anexo I, 81).

³² Proyecto de Ley Indígena, artículo 24 (publicado en Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1992:anexo 81).

³³ Ley 19 253, artículos 26 y 27.

En síntesis, de las tres grandes demandas indígenas a cuyo cumplimiento se comprometió la Concertación en 1989, sólo una fue realizada, y en forma incompleta. Pese a las críticas que ya entonces se plantearon por parte de dirigentes indígenas aliados,³⁴ primó una perspectiva optimista y la atención se concentró en la conformación de la CONADI y la implementación de la ley. El gobierno resultó exitoso en eludir los ataques más serios, al atribuir las dificultades legislativas a la oposición; sin embargo, las demandas no satisfechas permanecieron latentes. La cuenta finalmente fue a dar al Ejecutivo, lo que a su vez influyó en la deslegitimación posterior del movimiento indígena aliado a éste, en especial cuando la ley y la CONADI fueron puestas a prueba con la construcción de la represa Raleo, los conflictos territoriales en la Araucanía y la intervención en la CONADI misma, temas que trataremos más adelante. Paralelamente, se fueron dando los primeros quiebres importantes entre la CONADI y las organizaciones mapuches, cuyos dirigentes resultaron cuestionados por sus “bases”, lo que produjo al menos tres impactos negativos: disminuyó la confianza general de muchos indígenas respecto a la CONADI; puso en cuestión la vigencia práctica de los principios establecidos por la ley y, por último, contribuyó al fortalecimiento del movimiento mapuche opositor al Gobierno, ya sea del Consejo de Todas las Tierras o de las organizaciones más radicales, como la Asociación Ñankuqueo y la Coordinadora Arauco-Malleco, formadas en 1997 y 1999, respectivamente.

Una evaluación más compleja de la relación entre el Gobierno y el movimiento indígena debe considerar también el contexto internacional. A fines de la década de 1970, en toda América Latina surgieron nuevos movimientos indígenas que compartían el rechazo de la política asimilacionista de los Estados nacionales y que tienen, además, diversos grados de coordinación regional o continental.³⁵ Por otro lado, la proximidad de la conmemoración del Quinto Centenario alentó la implementación, en muchos países de América Latina, de reformas legales y constitucionales favorables al reconocimiento de los pueblos originarios y sus derechos culturales y políticos, entre las

³⁴ Entre los críticos se encontraba José Santos Millao, a la sazón uno de los más importantes dirigentes mapuches y consejero de la CEP: “hay que ser absolutamente claro y responsable ante nuestros pueblos, la sociedad chilena y la historia, que hoy se promulgará una ley no conforme a nuestros pueblos originarios por la sencilla razón de que no están las demandas históricas fundamentales, a nuestro juicio, como es el reconocimiento constitucional, el concepto de pueblo, el reconocimiento a nuestro territorio, no se considera nuestra participación política”, *El Mercurio*, 29 de septiembre de 1993 (citado por Saavedra, 2002:133).

³⁵ Tuvo mucha importancia al respecto la conformación del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CISA), cuya primera asamblea se realizó en Canadá en 1975. En marzo de 1980 se llevó a cabo el Primer Congreso Indio de Sudamérica en Ollantaytambo, Cusco, Perú (véase *Pueblos Indios*, año 1, núm. 1, 1981, pp. 12 y 13).

que destacan la de Bolivia, Ecuador, Colombia y México (Assies, 1999). A ello debe sumarse la acción de importantes instituciones internacionales, como Naciones Unidas, dentro de las cuales la temática indígena adquirió una importancia creciente (Zúñiga, 2000). En esos organismos se establece la participación de representantes indígenas y no sólo de los Estados miembros.³⁶ Todo ello ha llevado a algunos analistas a afirmar que en América Latina nos encontramos ante un modelo multicultural en ciernes, cuyos elementos constituyentes serían: *a)* el reconocimiento de la condición multicultural de las sociedades nacionales; *b)* la incorporación del derecho consuetudinario; *c)* la protección de tierras y recursos indígenas amenazados por la expansión del capital o proyectos estatales modernizadores; *d)* la valoración, al menos a nivel formal, de las lenguas indígenas y *e)* la implementación, en diversos grados, de una educación intercultural o bilingüe (Van Cott, 2000:265).

Debe considerarse también la creación de instrumentos jurídicos internacionales con respecto a cuestiones étnicas que, hasta hace poco, constituían el dominio exclusivo del derecho nacional. El Convenio 169 de la OIT ha sido recurrentemente implicado. En el caso mapuche, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA acogió favorablemente una demanda al Estado chileno presentada en 1996 por el Consejo de Todas las Tierras por “graves violaciones a los Derechos Humanos, cometidos por el Poder Judicial chileno”.³⁷ Ello obligó al gobierno a suscribir en 1998 un principio de acuerdo con la Comisión, el que debió ser refrendado tres años después.³⁸ En esta última oportunidad, se comprometió a compensar en tierras y dineros a las 144 personas afectadas de 18 comunidades mapuches de las regiones IX y X.

Tras hacer un balance de los logros, fracasos y las limitaciones del derecho indígena vigente en Chile con relación al de otros países, José Aylwin ha

³⁶ De hecho, diversos dirigentes mapuches han participado en comisiones y grupos de trabajo de Naciones Unidas. En abril de 1999, tres dirigentes de la Coordinadora Arauco-Malleco presentaron un extenso informe sobre derechos humanos en la Araucanía a la Comisión respectiva en Ginebra; dos años después, hizo lo mismo un delegado del Consejo de Todas las Tierras (*El Mostrador*, 27 de julio de 2001). Durante el año pasado hubo al menos tres intervenciones importantes. La primera, en abril, de Marcelo Calfuquir, Presidente de la Corporación Educacional Universidad Mapuche, ante el Grupo de Trabajo sobre la redacción y discusión de la Carta de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas; la segunda, el mes de mayo, de los dirigentes Aucán Huilcamán y José Naín Pérez, en la III Sesión Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, en Nueva York; la última fue en noviembre, cuando el werken de la comunidad Antonio Ñirripil de Temulemu, Juan Pichún, se presentó ante la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para más información véase el sitio web del Enlace Mapuche Internacional: www.mapuche-nation.org.

³⁷ Revista *Aukiñ*, núm. 31, agosto/septiembre de 1996, Temuco.

³⁸ “Gobierno deberá pagar indemnización a 144 mapuches”, en *La Tercera*, 5 de marzo de 2001, sitio web www.tercera.cl.

señalado sus insuficiencias y, sobre todo, su inadecuación respecto a los avances en materia de derecho indígena a nivel continental:

Chile ha permanecido al margen de los procesos de reconocimiento de derecho indígena que se han verificado a nivel regional y en los foros internacionales de las últimas décadas. Como consecuencia de ello, el ordenamiento jurídico nacional sigue a la fecha no sólo sin reconocer la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, sino también, en gran medida, sin dar acogida al derecho propio de los distintos pueblos indígenas que aquí habitan, sin reconocer sus sistemas normativos e instituciones propias, la capacidad de sus autoridades tradicionales de impartir justicia al interior de las comunidades, así como para resolver los conflictos que se susciten entre sus miembros. (Aylwin, 2002:28)

A la luz de lo anterior, resultan sorprendentes las conclusiones del abogado Marcelo Venegas, del Instituto Libertad y Desarrollo, para quien las disposiciones establecidas por la ley indígena núm. 19 523 son “anacrónicas, retrógradas e inaplicables” (Venegas, 2003:112). En cuanto a los dos primeros juicios, y como se ha mostrado, la normativa en cuestión se enmarca dentro de una de las tendencias más importantes del derecho internacional actual.

La participación indígena en la CONADI

Cuando se creó la CEPI, un importante grupo de 12 dirigentes pasó a ocupar cargos en ella como subdirector (V́ctor Hugo Painemal), secretario t́cnico (Javier Huenchullán) o “representantes de las organizaciones indígenas”.³⁹ La ley indígena institucionalizó dicha participaci3n, al establecer la incorporaci3n de ocho consejeros indígenas en su Consejo Nacional. Para algunos cŕticos, aqú radica precisamente su fuente de indefinici3n permanente y central: “este organismo naci3 con una contradicci3n b́sica que ha significado su paralizaci3n. El problema es que la ley no esclarece si esta instituci3n representa al Estado frente a los indígenas o a los indígenas frente al Estado” (Von Baer, 2003:23).

A nuestro juicio, se trata de una cuesti3n diferente. Ya en el documento de octubre de 1989, citado antes, se señaala la necesidad de una “participaci3n organizada” de los pueblos indígenas en la “sociedad global” (Concertaci3n de los Partidos por la Democracia, 1989:8). Como dijimos, la ley

³⁹ Se trata de dos aymaras; un rapa nui; seis mapuches y un representante de la Junta de Caciques del Buta-Huillimapu, del sector mapuche-huilliche.

regula dicha participación en el Consejo Nacional de la CONADI, la “dirección superior de la Corporación”. De los 16 miembros, la mitad corresponde a representantes indígenas propuestos por las bases indígenas mediante una elección abierta y nominados por el Presidente de la República.⁴⁰ A ellos se suman cinco subsecretarios,⁴¹ tres consejeros y el director nacional, nombrados directamente por el presidente.

Las funciones del Consejo son muy amplias: “promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas”.⁴² Esto significa, entre otras tareas, “definir la política de la institución y velar por su cumplimiento”, “proponer el proyecto de presupuesto anual”, “aprobar los diferentes programas” y “estudiar y proponer las reformas legales (...) relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente”.⁴³

Los consejeros son designados por las bases indígenas a través de una elección democrática, pero su nombramiento propiamente dicho descansa en el Presidente de la República. Quienes son nombrados se transforman en representantes de los “pueblos indígenas”. Así fue entendido por buena parte del movimiento indígena que participó en la elaboración del proyecto de ley.⁴⁴ Por esta razón, para algunos consejeros, el Consejo Nacional es una

⁴⁰ Se distribuyen de la siguiente forma entre los pueblos reconocidos por la ley: “cuatro mapuches, un aymara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional (...) designados, a propuesta de las Comunidades y Asociaciones Indígenas, por el Presidente de la República” (Ley 19 253, artículo 41, letra d).

⁴¹ “Los Subsecretarios o su representante, especialmente nombrados para el efecto, de cada uno de los siguientes Ministerios: Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales” (Ley 19 253, artículo 41, letra b).

⁴² Ley 19 253, artículo 39.

⁴³ Ley 19 253, artículo 42, letras a, b, c y d.

⁴⁴ En el Proyecto de ley la participación indígena era incluso mayor, ascendía a 11 representantes de los 23 que conformaban el Consejo: seis mapuches, dos aymaras, un atacameño, un rapa nui y un indígena con residencia urbana (Proyecto de ley, Artículo 44, letra d, citado por Comisión, 1992:87). Además, no se establecía su designación presidencial, y se señalaba que el Reglamento respectivo debería “cautelar la autonomía en la elección de ellos, asegurando la efectiva representatividad social, étnica y territorial”. En una versión anterior, elaborada por la CEPI, se establecían mayores atribuciones para el Consejo y los Consejeros. Era éste, y no el Presidente de la República, el que designaba al “Coordinador Nacional”, que equivaldría al actual Director. La CONADI tenía funciones muy amplias, según señala el documento: “coordinar la acción del Estado y sus reparticiones en áreas de presencia indígena y especialmente en los Territorios de Desarrollo Indígena, con miras a incentivar el desarrollo integral económico, social y cultural de estos pueblos, de sus comunidades y personas, a fomentar su identidad histórico cultural, a posibilitar para los mismos mayores grados de bienestar y asegurar la plena vigencia de los derechos humanos colectivos e individuales que les son reconocidos por los convenios internacionales” (Borrador Ley Indígena en CEPI, 1990:40).

suerte de “cámara legislativa” y ellos son sus diputados. Existía ya un precedente: la ley 17 729 de 1972, que estableció la participación de “siete representantes campesinos mapuches” dentro del Consejo Directivo Superior del Instituto de Desarrollo Indígena, constituido por 17 miembros.⁴⁵ De este modo, no hay confusión legal respecto a la CONADI: se trata de un organismo de Estado. Lo que la ley establece es la participación institucionalizada en él de representantes de los pueblos indígenas, o sea de los beneficiarios. El conflicto se da, principalmente, en torno a los modos en que se ejerce dicha participación, según veremos a continuación.

Los conflictos políticos dirigentes-Estado en la CONADI

El primer nivel de conflicto está constituido por la difícil y, muchas veces, tensa relación entre dos diferentes fuentes y formas de legitimidad política, la indígena y la estatal-partidaria. Esto requiere una breve delimitación conceptual. Partimos de Weber, quien mostró la importancia de la legitimidad política, o sea, de la creencia en la validez inmanente del orden de dominación y/o de sus líderes por parte de los dominados (o representados), lo que constituye una “fundamentación interna” (*innere Begründung*) de la “estructura de dominación” (Weber, 1980[1921]:122; 1988[1919]:507-508). Sin embargo, el propio Weber disminuye en diversos sentidos el valor explicativo de la legitimidad. Sostiene que el cuadro político que acompaña al líder no actúa en función de la legitimidad sino de intereses materiales, de poder o prestigio y plantea que la legitimidad puede ser fingida en razón de dichos intereses.

Aquí resulta importante el planteamiento de Arendt (1970:44-52; 1998: 146-154), que entiende el poder como “capacidad de actuar concertadamente” y no como una forma de coacción, como Weber. Considera, por tanto, que la fuente de la legitimidad es el grupo y, específicamente, su “agrupación inicial” (*inicial getting together*). En este sentido, la legitimidad de una determinada autoridad, aun en un sistema político indígena sin instituciones centralizadas, radica en su aceptación por el grupo, cualquiera que sea el modo en que ésta se exprese.

Las reflexiones anteriores son especialmente pertinentes cuando se busca entender el fenómeno de formación y manutención del poder en sociedades que no tienen una forma de organización estatal, como es el caso de los pueblos aymara y mapuche, e independientemente que en el primer caso haya existido una pertenencia anterior a una forma de Estado prehispánica. El

⁴⁵ Ley de Indígenas núm. 17 729, artículo 34.

antropólogo francés Pierre Clastres ha mostrado que, en dichas sociedades, el poder político radica siempre en el grupo, que delega en el jefe el derecho a la palabra, o sea, a representar en su discurso su interés común (de los varones o guerreros) y que se pierde en la medida en que el jefe deja de ser efectivamente la voz de la tribu (Clastres, 1996[1980]). Por ende, no puede hablarse de dominación en el sentido weberiano, o sea, de la imposición de la voluntad de unos sobre otros. La tesis de Clastres nos permite reconocer las formas políticas de organización o “actuar en concierto” que hoy presentan las sociedades indígenas, aunque se expresen en formas nuevas y subordinadas a las estructuras políticas de los estados nacionales correspondientes.

Por otro lado, en toda sociedad donde existe un grado importante de diferenciación social (como es, sin duda, el caso de aymaras y mapuches hoy), el poder no es ejercido directamente por el grupo salvo a una escala muy local y en ocasiones muy puntuales, sino que éste lo delega en ciertas personas o instancias, que se pueden considerar sus “representantes”. En la época moderna, dicha delegación es —con la excepción de los regímenes autoritarios— condicionada: el grupo nunca transfiere su poder en forma total, indefinida y sin condiciones al soberano o gobernante. Con base en ello, pueden distinguirse dos dimensiones de la representación política: la *sustitutiva*, consistente en “un elemento material de delegación conferida a un cuerpo de ‘diputados’” (léase aquí: “dirigentes” o “líderes” indígenas) y la *representatividad de voluntad*, “un elemento inmaterial implícito en la selección de quien es ‘diputado’ a dar forma a la voluntad política o ley obligatoria para todos” (Cerroni, 1997 [1986]: 151). La primera permite, en un sistema político representativo, “asegurar el funcionamiento regular del sistema con base en reglas ciertas y estables”; la segunda garantiza “la formación regular y el respeto general de la decisión política constituidos en ley” (Cerroni, 1997[1986]:152).

El análisis de las formas políticas indígenas actuales es complejo. Los sistemas de jefatura han ido perdiendo vigencia tanto entre aymaras como mapuches, lo que conlleva la fragmentación del poder a nivel comunal o local y, como consecuencia necesaria, la pérdida de formas de articulación política intercomunitarias. En ambos casos, se han formado organizaciones étnicas que pretenden restaurar la autoridad de los *lonkos* o *mallkus* y constituir una federación de líderes. Ahora bien, una confederación de caciques puede ser representativa si logra generar una forma de representación delegativa, o sea, establecer reglas de acceso y traspaso del poder aceptadas por el conjunto del grupo, y cuyas decisiones se establezcan de acuerdo a principios de validez general, o sea, de representación de la voluntad.

El caso del Consejo Nacional Aymara o del Consejo de Todas las Tierras merece ser estudiado desde este punto de vista. Ambos se definen a sí

mismos como agrupaciones de autoridades tradicionales. En la práctica, sus dirigentes son la expresión de un nuevo tipo de liderazgo: orientado según criterios de carisma personal, conocimiento de las relaciones con el Estado y los organismos públicos en general y experiencia práctica en el terreno internacional, pero que no tiene necesariamente una presencia activa y significativa en las comunidades indígenas. Por ejemplo, carecen de organizaciones de base local o comunal o, cuando existen, su extensión es limitada a ciertos sitios y zonas. Más aun, en ciertos casos, se han generado conflictos entre la autoridad local tradicional propiamente dicha (el *lonko* de la comunidad) y los agentes locales de la organización étnica, como ocurrió en 2002 con la comunidad de Cauñicú en el Alto Biobío. Allí se enfrentaron de manera violenta dos grupos, el conformado por la mayoría de la comunidad encabezada por el *lonko* y un grupo de jóvenes activistas locales del Consejo de Todas las Tierras. Un factor que contribuyó a la exacerbación del conflicto fue el hecho de que ambas partes tenían apoyo de organismos públicos: la CONADI e Intendencia, respectivamente.

Todas estas organizaciones étnicas, comúnmente llamadas “movimientos”, pretenden representar al conjunto de sus pueblos y, por ende, son normalmente los interlocutores de los Estados o de los organismos internacionales. Coexisten en su interior una legitimidad externa relativamente alta o, en todo caso, mayor que la de las organizaciones locales, con una baja o débil legitimidad interna, al menos en lo que respecta a las formas de representatividad material o delegación directa del poder, conforme a ciertos mecanismos estatuidos y aceptados. Así, mientras a nivel local las formas políticas indígenas conservarían —aunque en grado variable— ciertos elementos de representación y legitimación tradicionales, esto es menos claro en las organizaciones étnicas cuya legitimidad descansa, en buena medida, en una articulación exitosa (en términos de elaboración de demandas de reconocimiento jurídico o político) con el mundo político nacional e internacional.

Conforme a lo dicho, se debe resaltar una vez más la importancia del Estado en el reconocimiento y, en algunos casos, en la sustentación directa de movimientos y líderes indígenas locales o étnicos, lo que no excluye, obviamente, que haya una dinámica política interna. Entre otros, se debe prestar enorme atención a los problemas que presentan las organizaciones indígenas en concordar acciones comunes entre ellas y aun de acordar mecanismos internos de delegación material del poder, así como a los procesos de burocratización de las organizaciones indígenas, que conviven con el alto peso que tienen en ellas los líderes carismáticos, tendencialmente autoritarios en su gestión interna, fenómenos que Weber analizó en detalle en sus estudios políticos (entre otros, véase Weber, 1988[1918]:320-350).

Según dijimos, la ley institucionalizó la participación indígena en la CONADI a través de los consejeros, pero en la práctica se ha producido una incorporación de personas indígenas a distintos niveles, tanto superiores (directivos, consejeros) como inferiores (funcionarios). Analizaremos aquí lo que corresponde al nivel superior, aunque se debe mencionar respecto a los funcionarios que, debido a la formación profesional requerida, muchos dirigentes indígenas quedaron excluidos de incorporarse en esta calidad. En otras palabras, los cuadros burocráticos indígenas dentro de la CONADI, y salvando algunas excepciones, están conformados por profesionales sin mayor trayectoria en el movimiento indígena, al menos no como dirigentes.

En relación con los cargos directivos, se ha señalado previamente que, de acuerdo a la ley, éstos son definidos por el Presidente y, por tanto, en su designación no tienen injerencia formal ni las organizaciones ni la “base” indígenas. De hecho, el primer director de la CONADI, Mauricio Huenchulaf, era un profesional mapuche sin mayor experiencia como dirigente, que no había participado en la CEPI, estaba ligado a una ONG y era militante del Partido por la Democracia (PPD), al que se incorporaron un buen número de líderes mapuches, rapa-nui y aymaras.

Más heterogénea es la situación de los dos primeros subdirectores de la CONADI. El subdirector norte, Antonio Mamani, había sido por varios años presidente de una organización urbana en Iquique (Aymar Marka) y consejero en la CEPI. Adicionalmente, pertenecía a un grupo de dirigentes aymaras que había participado en el proyecto de constitución del Partido por la Tierra y la Identidad (PTI) y luego se incorporó al PPD. En el caso del subdirector sur, Víctor Hugo Painemal, había participado en la CEPI, tenía militancia democrata cristiana y trayectoria en una organización mapuche ligada a ese mismo partido, Nehuén Mapu. Como puede verse, en la incorporación de indígenas a los cuadros directivos de la CONADI se da un esquema complejo, en el que intervienen distintos factores en diferentes combinaciones: trayectoria en organizaciones étnicas, experiencia anterior en la CEPI, contar con una calificación profesional y ser militante en partidos de la coalición gubernamental.

Estos mismos elementos van a jugar un papel central en la definición de los consejeros Indígenas, con dos importantes diferencias: primero, deben ser votados por las “bases” indígenas, como quiera que el grado de participación en las elecciones sea variable en el tiempo y en las distintas regiones indígenas y, segundo, se asume ya en la misma ley que son “representantes indígenas” de sus distintos pueblos, estableciéndose cuántos consejeros tiene cada uno. O sea, existe un elemento corporativo en la definición de los consejeros Indígenas, cuyos miembros deben llenar el requisito formal de ser “indígenas”, calidad que es establecida por la misma ley y certificada por la

CONADI y, segundo, su legitimidad política descansa en la definición (también formal) de ser “representantes” de sus pueblos, lo que se establece a través de un mecanismo democrático de selección por las “bases”. Esto requiere en la práctica ser reconocidos como líderes o participar en redes, grupos y sectores organizados, indígenas y no-indígenas.

Lo anterior genera un conflicto de legitimidad latente de los consejeros, por el conflicto de lealtades que conlleva su duplicidad como “representantes indígenas” y como miembros activos de una institución estatal. La legitimidad originaria de los consejeros indígenas descansa en la pretensión de representar a sus pueblos, sus demandas e intereses que, en la mayor parte de los casos, se han convertido en tales al margen de los mecanismos tradicionales de representación política indígena, ya muy disminuidos en su vigencia. Esto tiene que ver, además, con los mecanismos de selección de los líderes por parte del Estado, que pueden clasificarse básicamente en dos: oligárquico, o sea, escoger a quienes son efectivamente parte de las élites de las organizaciones indígenas y/o de los partidos políticos de gobierno; o democráticos, basándose en elecciones abiertas (en el caso de los consejeros). En ambos casos, los partidos políticos, de donde salen los cuadros burocráticos de las instituciones públicas, desempeñan un importante papel al apoyar a ciertos dirigentes (militantes o simpatizantes).

Todo lo anterior tiene dos efectos: la burocratización de los dirigentes, que tienden a transformarse en agentes del Estado, y el debilitamiento consiguiente de su posición de poder como representantes indígenas que, sin embargo, sigue descansando en última instancia en su capacidad de ser intermediarios eficaces de sus pueblos (o de sectores específicos dentro de ellos). Lo que nos regresa al punto de partida: ¿cómo garantiza el Estado que los acuerdos tomados con esos dirigentes van a ser aceptados por las “bases” indígenas? No hay ninguna solución definitiva, menos en un mundo político indígena fragmentado, cuya división suele explotar el mismo Estado. Para decirlo en forma más abstracta: las condiciones que hacen posible que se conviertan en representantes indígenas ante el Estado socava su legitimidad como dirigentes. Independientemente de ello se presenta el problema de si, en su actuación específica, dichos dirigentes son vistos por sus propios pueblos como representantes efectivos. Lo que se analiza aquí se refiere al ámbito de la CONADI como institución y no a la cuestión más amplia de cómo logran —si lo hacen— legitimarse dentro de sus propias comunidades o pueblos.

Naturalmente, existe siempre la posibilidad de manipular la voluntad política indígena al utilizar como intermediarios a los dirigentes proclives o leales al gobierno. Así lo ha hecho la CONADI en casos de conflictos, por ejemplo al utilizar como negociador al Presidente de la Comunidad Indígena

legalmente reconocida por el Estado, mientras se excluye al *lonko* o jefe tradicional, que muchas veces se mantiene en una postura de oposición, aunque apoyado por una organización étnica mayor, como la Coordinadora Arauco-Malleco en el caso de las comunidades mapuches enfrentadas a empresas forestales. Esto debe entenderse, además, en el contexto de un ambiguo reconocimiento legal de la “comunidad indígena”. Dicha comunidad es entendida como una “agrupación de personas” que tienen diversas condiciones sociológicas en común, entre ellas, pertenecer a una misma “etnia indígena”, provenir de “un mismo tronco familiar”, y reconocer “una jefatura tradicional”.⁴⁶ Al mismo tiempo se le convierte en una “persona jurídica” distinta en sus componentes de la comunidad sociológica de donde se desprendió,⁴⁷ regida por normas estatuidas y con procedimientos de decisión no meramente informales, ni caracterizados por la igualdad y la búsqueda de consenso entre los participantes, como en la comunidad tradicional (Heise, 2000:257).

Sin embargo, esto no agota todavía el problema en discusión; hay una dimensión más estructural. El surgimiento de la CONADI fue posible gracias a una alianza política entre el movimiento indígena y los partidos de la Concertación, pero esta articulación tenía bases frágiles. Por un lado, dentro de la Concertación no ha habido nunca un gran interés por el tema indígena; no fue algo prioritario en la agenda de la oposición al régimen militar y se le consideró sólo como una categoría de población que requería una atención específica. Lo que favoreció su incorporación en el programa del futuro gobierno fue la presencia de personajes clave que lograron tender un puente efectivo entre la dirigencia indígena y la concertacionista.⁴⁸ Al respecto fue decisiva la intervención de los profesionales de la Comisión Chilena de Derechos Humanos de Temuco, que venían trabajando desde hacía varios años con amplios sectores de la dirigencia mapuche y aymara en la elaboración de propuestas legislativas tendientes al reconocimiento de los derechos indígenas. De hecho, de este trabajo conjunto surgieron las propuestas que después se negociaron con la Concertación en Nueva Imperial, acuerdo al que se integró Ad Mapu, la más importante organización mapuche de la época, que no había participado en él.⁴⁹

⁴⁶ Ley núm. 19 253, artículo 10.

⁴⁷ Recuérdese que de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Indígena se requiere sólo un tercio de los comuneros para constituir una comunidad indígena.

⁴⁸ Entrevistas a Jorge Sanderson, Temuco, 23 y 24 de septiembre de 2003 y Eduardo Castillo, Temuco, 23 de julio de 2003.

⁴⁹ Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23 y 24 de septiembre de 2003. Los distintos documentos pueden verse en la edición especial de la revista *Nütram* de octubre de 1989, Santiago.

En otras palabras, más que interpretar los acuerdos logrados en el periodo de gestación de la ley como frutos de un “nuevo trato” en ciernes, hay que concebirlas como el resultado de una relación contingente. Probablemente no hubo entonces una clara conciencia de los políticos de la coalición sobre las implicancias que podrían tener los compromisos contraídos.⁵⁰ De hecho, incluso ya creada la CEPI, y habiendo ésta organizado un amplio proceso de difusión y discusión del Borrador de Ley Indígena, no tuvo mayor participación de los dirigentes políticos de la Concertación, como señala un informe elaborado para la CEPI:

Uno de los aspectos que se hicieron sentir y colmar la atmósfera de comentarios de pasillo y generar reuniones extra en la Sede de la CEPI, se refiere a la escasa participación asumida por los partidos políticos, que en ningún momento se posesionaron del compromiso —que muchos tomaron— de emprender el debate, con altura de miras, de una nueva ley para los Pueblos Indígenas de Chile (Sanzana y Rojas, 1991:9).

Podría decirse que el acuerdo entre el Estado y los indígenas funcionó mientras ninguna de las dos partes tuvo que pagar costos políticos importantes y pudo, por así decirlo, cumplir su tarea respecto de la otra: el Estado logró satisfacer las demandas indígenas; los dirigentes aliados pudieron aunar en torno suyo a las bases indígenas, lo que evitó desbordes anti-institucionales y les permitió funcionar como canalizadores efectivos de las demandas de sus pueblos. Esas dos condiciones han dejado de cumplirse en los últimos siete u ocho años, por lo menos desde el conflicto de Ralco, y no ha sido posible encontrar una solución satisfactoria.

Los primeros desencuentros de cierta magnitud se iniciaron con el fracaso de la reforma constitucional, la no aprobación del Convenio 169 de la OIT y las modificaciones a la ley indígena. Reaparecieron con mayor fuerza durante el conflicto en torno a la construcción de la central hidroeléctrica Raleo, donde la vigencia práctica de la ley indígena fue severamente cuestionada. La CONADI, dirigida sucesivamente por dos mapuches, consideró que los acuerdos de permutas de tierras entre las familias pehuenches afectadas y la empresa (ENDESA) violaban la ley indígena. Ante ello, el gobierno decidió intervenir la CONADI a fondo, solicitando la renuncia al Director Nacional, Domingo Namuncura, quebrando el consenso existente entre las organizaciones y el Estado, ya afectado con la renuncia obligada del anterior Director, Mauricio Huenchulaf, y estableciendo, a través de un acto de fuerza, su hegemonía sobre el Consejo de la CONADI (Namuncura, 1999:9-61).

⁵⁰ Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23 y 24 de septiembre de 2003.

Paralelamente, sectores importantes del movimiento mapuche que no participaban o se habían distanciado de los acuerdos con la Concertación comenzaron a desplegar una política activa de ocupación de terrenos y movilizaciones, con la idea de recuperar espacios territoriales propios de la “nación mapuche”, fundamentalmente en las provincias de Arauco y Malleco, lo que afectó sobre todo algunos predios forestales poseídos y explotados por grandes empresas. El conflicto estalló a fines de 1997 en Lumaco, se intensificó durante los dos años siguientes, y alcanzó su apogeo el primer semestre de 1999, sin que hasta ahora se pueda vislumbrar una solución definitiva. En otras palabras, adquirió creciente fuerza un movimiento autonomista, con demandas de nuevo tipo y formas anti-institucionales de canalizarlas, sobre el cual la dirigencia indígena en la CONADI no tiene influencia.

Desde esta perspectiva, las dificultades que enfrenta hoy la puesta en práctica de la política indigenista estatal y, particularmente, la aplicación de la ley indígena de 1993, se explican por un conjunto de factores que trascienden la ley misma y que son condiciones políticas que la posibilitan. En este artículo hemos enfatizado que los acuerdos que permitieron la alianza entre el movimiento indígena y el actual gobierno se sostuvieron sobre bases débiles. Dependían de que ambos pudieran cumplir sus compromisos sin afectar la relación y manteniendo la legitimidad de las decisiones vinculantes entre ellos en el universo político más amplio que cada uno representa. Esto se pone progresivamente en cuestión con los conflictos ya señalados. Como ha planteado Cari Schmitt, la vigencia de la ley no se prueba en el caso normal sino precisamente en la situación de excepción, cuando no es la norma la que está en juego, sino el orden político mismo que le da sentido y le confiere vigencia práctica (Schmitt, 2001[1922]).⁵¹ Revalorizar la importancia que tiene el orden político para el derecho desde una perspectiva democrática de apertura a la diversidad cultural, no significa interpretar la participación indígena como amenaza a la unidad de la soberanía estatal. Se trata, más bien, de insistir en la necesidad de reelaborar acuerdos políticos amplios donde dicha participación se consolide, permitiendo que las decisiones de gobierno sean reconocidas y aceptadas como legítimas por los afectados, los pueblos indígenas, y la propia sociedad chilena, aún profundamente dividida en torno al tema.

⁵¹ Conocemos las implicancias autoritarias del planteamiento de Schmitt sobre el derecho y el orden, cuyo valor para nosotros es metodológico: la excepción como explicación de la regla, o, de manera similar, la idea que Durkheim esbozó, pero no desarrolló, respecto a que lo patológico permite constituir lo normal (Lukes, 1984[1973]:193; Durkheim, 1982[1893]:52-69).

Síntesis y conclusiones

El análisis precedente intentó superar el dilema que han planteado las dos posturas irreconciliables acerca de la política indígena aplicada en Chile desde 1990: la que ve en dicha política una amenaza al orden institucional y a la unidad de la nación chilena, y la que considera que nuestro multiculturalismo emergente son meras modificaciones cosméticas al modelo etnocida del Estado chileno. Se buscó explicitar un “más acá” de la legalidad, el carácter contingente y conflictivo de la política de Estado, así como las condiciones políticas de formulación e implementación de la ley indígena y la CONADI, sobre todo las sensibles cuestiones de la representatividad y legitimidad de los dirigentes indígenas que participan en ella. Por ende, se tomó distancia de las perspectivas lineales y teleológicas acerca de la generación e implementación de la política indígena, destacando su carácter más bien constructivo y dependiente de las relaciones de sujetos concretos que ocupan posiciones cambiantes en el campo político nacional, a la vez condicionado por una historia previa de larga duración. El resultado al que llegamos no pretende ser una explicación exhaustiva o definitiva, sino una interpretación provisional acerca de las relaciones entre la sociedad chilena y los pueblos indígenas, que deben continuar desarrollándose.

La política indígena actual se basa en el Pacto de Nueva Imperial, que fue celebrado a fines de 1989 entre un grupo amplio de organizaciones indígenas del país (mapuches, aymaras y rapanui) y la Concertación de Partidos por la Democracia. Ese acuerdo se fundó sobre tres bases jurídico-políticas: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; la aprobación del convenio 169 de la OIT; y una nueva ley indígena, de la cual debería surgir una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como órgano ejecutor de la misma. Sólo una de ellas ha logrado hacerse realidad: la Ley núm. 19 253 de 1993 y la creación de la CONADI. El Convenio de la OIT todavía está tramitándose después de una década; no se ha logrado que el Parlamento apruebe las iniciativas de reconocimiento constitucional. Estas circunstancias dejan a Chile en una situación de relativa excepcionalidad en el concierto latinoamericano, donde se han aprobado reformas de mayor alcance legal y constitucional.

La Ley Indígena fue promulgada con importantes limitaciones, como el remplazo de la noción de “pueblos indígenas” por la de etnias; se bloquearon las posibilidades de desarrollo territorial y se recortaron las atribuciones de la CONADI. La ley tuvo, además, una impronta rural que choca con la realidad urbana de la mayor parte de la población indígena. No se previó tampoco la politización radical que iba a asociarse al reconocimiento de las identidades

étnicas, ya fuera entre los dirigentes, las comunidades rurales o las organizaciones.

Un analista identificó quince materias en que las demandas indígenas no fueron cubiertas por la Ley Indígena (Aylwin, 2003:15-17). Por ello, puede decirse que la Concertación ha logrado un éxito parcial en la tarea de cumplir los compromisos contraídos hace más de una década con las principales organizaciones indígenas del país. Esta relativa incapacidad política ha sido un factor relevante del alejamiento indígena respecto del gobierno y de la CONADI, de la pérdida de confianza en las organizaciones aliadas y del reforzamiento del movimiento mapuche más confrontacional. La conflictividad mapuche derivada de la dinámica descrita, sumada a la crítica hacia la CONADI (en particular hacia la participación institucionalizada de representantes de los pueblos indígenas), y en abierto desconocimiento de la importancia que en la política y los foros internacionales tiene hoy “la cuestión étnica”, lleva a la descalificación en bloque de la política indígena por parte de intelectuales y comentaristas de derecha. Se produce entonces una polarización de uno y otro lados, entre los cuales queda el gobierno, sin que pueda apreciarse en sus acciones una orientación política clara para salir o resolver la fuga hacia los extremos del movimiento indígena opositor, por un lado, y de la derecha política con sus aliados en el mundo empresarial, por el otro.

La relación del gobierno y la CONADI con las organizaciones mapuches y aymaras ha estado permeada por contradicciones y conflictos difíciles de solucionar. Una de ellas es la duplicidad de la participación indígena y, asociado a ello, de su representatividad. La legitimidad de los representantes disminuye a medida que su capacidad de intermediación se hace más compleja. Como decíamos, las condiciones que hacen posible que se conviertan en representantes indígenas ante el Estado ponen en cuestión su legitimidad como tales. Con frecuencia estos dirigentes se vuelven agentes del Estado y del sistema político “chileno”, con lo cual pierden su representatividad original y dejan de servir como intermediadores efectivos del mundo indígena.

Otro problema es el carácter contingente de la alianza entre las organizaciones indígenas y los partidos de la Concertación, por lo demás con poca conciencia de ésta respecto de sus futuras implicaciones. Tal situación no le da bases firmes a la relación, que ha sido puesta duramente a prueba durante los últimos años. Así lo atestiguan el fracaso de las iniciativas legislativas mencionadas, el conflicto por la represa Raleo y su impacto en la CONADI, la recuperación de predios forestales en Arauco y Malleco, el surgimiento de un movimiento autonomista, y, sobre todo, la falta de un nuevo acuerdo político macro con los pueblos indígenas similar al de Nueva Imperial. Todo ello arrastra considerables problemas de aplicación y eficiencia política de

la ley, más allá de las deficiencias de la propia CONADI. Resultan notorios la frustración indígena y el agotamiento de lo allí consensuado. Sin embargo, parece difícil que la política de reconocimiento étnico pueda ser reorientada completamente, ya sea volviendo a la política asimilacionista anterior, como pretende el sector conservador, o bien en un sentido de autonomía territorial o etnonacional, como plantea un importante sector del movimiento mapuche. Por ende, es más probable que se den salidas intermedias: la permanencia del conflicto o el mejoramiento de la definición e implementación de la actual política indígenista con base en nuevos acuerdos políticos entre el Estado y los pueblos indígenas del país.

Recibido: febrero, 2005

Revisado: abril, 2006

Correspondencia: Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo (IIAM)/ Universidad Católica del Norte/Calle Gustavo Le Paige N° 380/San Pedro de Atacama/Región de Antofagasta/Chile/correo electrónico: J. I. V.: jorge.vergara@unap.cl; H. G.: hgunder@ucn.cl; R. F.: rfoerste@uchile.cl

Bibliografía

- Adorno, Theodor W. (1993) [1968], *Einleitung in die Soziologie*, Francfort del Meno, Suhrkamp. (*Introducción a la sociología*, Barcelona, Gedisa, 2000).
- Althusser, Louis (1971) [1970], "Ideología y aparatos ideológicos de Estado (notas para una investigación)", en Renato Zúñiga (ed.), *La influencia social masiva (Sicología social, 11)*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Arendt, Hanna (1998), "Sobre la violencia", en H. Arendt, *Crisis de la República*, Madrid, Taurus, pp. 109-200.
- (1970), *On violence*, Orlando, Harcourt, Brace & Company.
- Assies, Willem (1999), "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en W. Assies, G. Van den Haar, A. Hoekema, *El reto a la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, pp. 21-55.
- Aylwin, José (2003) (coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*, Santiago, LOM Ediciones-Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- (2002), "Hacia el reconocimiento del Derecho Indígena en América Latina", en José Aylwin, *Derechos, reforma a la justicia y pueblo mapuche*, Santiago, FORJA e Instituto de Estudios Indígenas, pp. 24-33.
- (1989a), "Nuevo Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas", *Nütram*, año 5, núm. 4, pp. 43-45.
- (1989b), "El gobierno y los pueblos indígenas. Comentario a la revisión del Convenio 107 de la OIT", *Nütram*, año 5, núm. 2, pp. 27-41.

- Baudrillard, Jean (1994) [1977], *Olvidar a Foucault*, Valencia, Pre-Textos.
- Benavente, Andrés y Jorge Jaraquemada (2003), "Conexiones políticas de las agrupaciones mapuches", en Eugenio Guzmán (ed.), *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Santiago, Fundación Libertad y Desarrollo, pp. 147-179.
- Bengoa, José (2001), "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión", en José Aylwin (comp.), *Políticas públicas y pueblo mapuche*, Concepción, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera y Ediciones Escaparate, pp. 81-126.
- (1999), *Historia de un conflicto*, Santiago, Planeta.
- (1990), *Breve historia de la legislación indígena en Chile*, Santiago, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.
- Benjamín, Walter (1996) [ca. 1942], "Sobre el concepto de historia", en W. Benjamín, *La dialéctica en suspenso*, trad. P. Oyarzún, Santiago, Arcis y LOM, pp. 45-68.
- Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron (1985), *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*, México, Siglo XXI.
- CEPI (Comisión Especial de Pueblos Indígenas) (1990), *Nueva ley indígena (borrador de discusión)*, Santiago, CEPI.
- Cerroni, Humberto (1997) [1986], *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Madrid, Siglo XXI.
- Clastres, Pierre (1996) [1980], *Investigaciones en antropología política*, Barcelona, Gedisa.
- Comisión Chilena de Derechos Humanos (1992), *Pueblo, tierra, desarrollo. Conceptos fundamentales para una nueva ley indígena*, Santiago, Comisión Chilena de Derechos Humanos.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989), "La Concertación de Partidos por la Democracia a los pueblos indígenas", *Nútram*, edición especial, octubre, pp. 3-14.
- De la Cuadra, Fernando Marcelo (2002), "Génesis, actores y perspectivas del conflicto Mapuche. Un breve balance", *Persona y Sociedad*, núm. 1, abril, pp. 57-67.
- Díaz-Polanco, Héctor (1998), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI.
- Drake, Paul e Iván Jáksic (1999), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM.
- Durkheim, Émile (1982) [1893], *Las reglas del método sociológico*, México, La Red de Jonás-Premia.
- Foucault, Michel (1991) [1976], "Curso del 7 de enero de 1976", en M. Foucault, *Microfísica del poder*, Madrid, Las Ediciones de La Piqueta, pp. 125-137.
- (1984) [1976], *Historia de la sexualidad. vol. 1: La voluntad del saber*, México, Siglo XXI.
- (1991) [1971], "Nietzsche, la genealogía y la historia", en M. Foucault, *Microfísica del poder*, Madrid, Las Ediciones de La Piqueta, pp. 7-29.
- Ginzburg, Carlo (1976), *Il formaggio e i vermi. Il cosmo de un mugnaio del '500*, Turin, Giulio Einaudi.
- Glüsing, Jens (1999), "Aufstand am Bio-Bio", *Der Spiegel*, núm. 26, 28 de junio, pp. 160-161.

- Guzmán, Eugenio (ed.) (2003), *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Santiago, Fundación Libertad y Desarrollo.
- Heise, Wolfram (2000), *Die Rechtssituation indigener Völker in Chile*, Kassel, LADOK (Lateinamerika Dokumentation).
- Hidalgo, Paulo (ed.) (2005), *Política y sociedad en Chile. Antiguas y nuevas caras*, Santiago, Catalonia.
- Lechner, Norbert (2004) [2002], "Subjetividad y sistemas funcionales. Respuesta a Juan Jiménez", *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 2, núm. 7, URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1305130500724.pdf>
- (1999), "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", URL: <http://www.insumisos.com/articulos/Desafio%20del%20desarrollo%20humano%20por%20Lechner.pdf>, última consulta abril, 2006.
- (1997), "Tres formas de coordinación social", *Revista de la Cepal*, núm. 61, pp. 7-17.
- (1993) [1990], "Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía", en *Modernización económica, democracia política y democracia social*, Coloquio, México, El Colegio de México, pp. 63-75.
- (1992), "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", *Sociológica*, núm. 19, pp. 11-29.
- León Portilla, Miguel (1964), *El reverso de la Conquista*, México, Joaquín Mortiz.
- Lewis, Oscar (1966) [1964], *Pedro Martínez. Un campesino mexicano y su familia*, México, Joaquín Mortiz.
- Luhmann, Niklas (2002), *Einführung in die Systemtheorie*, Heidelberg, Carl-Auer-Systeme Verlag.
- (1987) [1984], *Soziale Systeme*, Francfort del Meno, Suhrkamp.
- Lukes, Steven (1984) [1973], *Émile Durkheim. Su vida y su obra*, Madrid, cis y Siglo XXI.
- Marcuse, Herbert (1970) [1966], "El individuo en la gran sociedad", en H. Marcuse, *Ensayos sobre política y cultura*, Barcelona, Ariel, pp. 41-86.
- Marx, Karl (1986) [1867], "Vorwort zur ersten Auflage", en K. Marx, *Das Kapital (I. Band)*, Berlin, Dietz Verlag.
- Menéndez-Carrión, Amparo y Alfredo Joignant (1999), *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Santiago, Planeta y Ariel.
- Namuncura, Domingo (1999), *Raleo, ¿represa o pobreza?*, Santiago, LOM.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), *Desarrollo humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago, PNUD.
- Regalsky, Pablo (2003), *Etnicidad y clase. El estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*, La Paz, Plural.
- Ruiz, Carlos (2002), "Sujeto y política en la filosofía política contemporánea", en José Luis Martínez (ed.), *Identidades y sujetos. Para una discusión latinoamericana*, Santiago, Universidad de Chile-Facultad de Filosofía y Humanidades, pp. 71-87.
- Saavedra, Alejandro (2002), *Los mapuche en la sociedad chilena actual*, Santiago, LOM y Universidad Austral de Chile.

- Sanzana, Patricio y Arturo Rojas (1991), *Proceso de difusión y discusión del anteproyecto de la Ley Indígena*, Temuco, CAPIDE, (ms. 10 p. y anexos).
- Sartre, Jean-Paul (1970) [1960], *Crítica de la razón dialéctica*, Buenos Aires, Losada.
- Schmitt, Carl (2001) [1922], "Teología política I. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía", en Héctor Orestes (comp.), *Carl Schmitt, teólogo de la política*, México, FCE, pp. 19-62. (Original: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin, Duncker & Humblot, 1990).
- Thompson, E. P. (1981) [1978], *Miseria de la teoría*, Barcelona, Crítica.
- Toledo, Víctor (1991), "Estado, sociedad chilena y pueblos indígenas (primera parte)", *Nütram*, año VII, núm. 1, pp. 53-65.
- Todorov, Tzvetan (1995) [1991], "The Conquest as Seen by the Aztecs", en *The Morals of History*, Minneapolis-Londres, University of Minnesota Press, pp. 17-33.
- (1982) [1978], *La conquista de América. El problema del otro*, México, Siglo XXI.
- Van Cott, Donna Lee (2000), *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Venegas, Marcelo (2003), "Evolución del estado jurídico de los indígenas", en Eugenio Guzmán (ed.), *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Santiago, Fundación Libertad y Desarrollo, pp. 43-113.
- Vergara, Jorge Iván y Rolf Foerster (2002), "Permanencia y transformación del conflicto Estado-mapuches en Chile", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 6, pp. 35-46.
- Vial, Gonzalo (2002a), "Mapuches en Chile 2", *La Segunda*, Santiago, 30 de abril, p. IV.
- (2002b), "Mapuches en Chile 8", *La Segunda*, Santiago, 18 de junio, p. IV.
- (2002c), "Mapuches en Chile 9", *La Segunda*, Santiago, 25 de junio, p. III.
- Von Baer, Ena (2003), "La cuestión mapuche: raíces, situación actual y desafíos futuros", en Eugenio Guzmán (ed.), *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Santiago, Fundación Libertad y Desarrollo, pp. 13-40.
- Wachtel, Nathan (1971), *La visión de los vencidos. Los indios del Perú frente a la Conquista (1530-1570)*, Madrid, Alianza.
- Weber, Max (1988) [1918], "Parlament und Regierung im Neugeordneten Deutschland", en Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tubinga, J. C. B. Mohr, pp. 306-443.
- (1988) [1919], "Politik als Beruf", en Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tubinga, J. C. B. Mohr, pp. 505-560.
- (1980) [1921], *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, J. C. B. Mohr.
- Zúñiga, Gerardo (2000), "Notas sobre la legislación y el debate internacional en torno a los derechos territoriales indígenas", *Estudios Atacameños*, núm. 19, San Pedro de Atacama, Universidad Católica del Norte, pp. 175-188.