

DESARROLLO MAPUCHE Y DERECHO DE AUTODETERMINACION

Victor Naguil Gómez

1. INTRODUCCIÓN

Hacia 1990 -derrotada políticamente la dictadura militar- las demandas y reivindicaciones de las organizaciones mapuche se habían introducido en el escenario político por medio del acuerdo con la Concertación de Partidos por la Democracia¹. Sin embargo su materialización, ahora, estaba sujeta a otro acuerdo: del nuevo gobierno con la oposición de derecha, la cual aunque disminuida en apoyo electoral, se veía fortalecida en el parlamento por los mecanismos de representación heredados de la dictadura.

En el primer periodo del gobierno de la Concertación (1990-1994) se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Esta tenía como principales objetivos atender la demanda inmediata de los pueblos indígenas, lo que en materia de desarrollo económico-social se tradujo en la inversión de recursos a través de un convenio con el Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS) y el Ministerio Secretaría General de Gobierno. Este convenio apoyó la iniciativa de someter a concurso proyectos productivos. Otro de sus objetivos -el más importante sin lugar a dudas- fue la elaboración

¹ El acuerdo de Nueva Imperial establecía básicamente el compromiso de seis organizaciones mapuche con la candidatura presidencial de Patricio Aylwin y de parte del abanderado de la Concertación de Partidos por la Democracia, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas y posteriormente una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. «Acta de Compromiso», Revista *Liwen* n° 2, 1990 pp. 69

de un nuevo proyecto de ley.

Este proyecto de ley sufrió modificaciones en su paso por las dos cámaras del poder legislativo, como consecuencia de las negociaciones entre el oficialismo y la oposición. Luego de que el proyecto fuera aprobado, se promulgó la ley el 28 de septiembre de 1993 en la ciudad de Nueva Imperial, escenario del acuerdo preelectoral. Dicha ley creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo de Desarrollo Indígena y el Fondo de Tierras y Aguas como mecanismos para «sacar» de la postración económica a los pueblos indígenas.

A pesar de la valoración que se hace de la existencia de una ley que genera condiciones para acceder a beneficios materiales, actualmente dos aspectos son seriamente cuestionados: por un lado lo exiguo de los recursos que el Estado otorga a la nueva estructura indigenista y por otro la falta de reconocimiento constitucional del carácter de «pueblo» de los mapuche por parte del Gobierno, así como la no ratificación del Convenio 169 de la OIT. Aspectos que debieran ser tomados -en estricto sentido- como incumplimientos de la coalición de Gobierno al compromiso que en años anteriores se había adoptado con las organizaciones mapuche en el marco preelectoral.

En otra dimensión, la Novena Región -que corresponde a parte del territorio histórico mapuche-, desde la década pasada ha venido «sufriendo» un proceso continuo y acelerado de reestructuración económica y espacial. En general, ha pasado de ser de una región principalmente triguera y ganadera a una forestal, de servicios y turística. Este proceso ha generado transformaciones no sólo en el sector privado, sino también a nivel del Estado, que se expresa en el diseño de políticas de carácter social focalizadas para paliar los efectos negativos de esta reestructuración. Sin embargo, esta bullada transformación no tiene correspondencia con los índices de pobreza y la exclusión social y política que se mantiene en la región², y que son obstáculos serios para postular a una estrategia que sea acorde con los intereses y necesidades existente en el pueblo mapuche.

Una expresión clara de lo señalado lo representa la asociación de Chile al «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR). Sin entrar en especificaciones técnicas de la negociación de este acuerdo, lo concreto es que ha dejado en evidencia la falta de voluntad por

² Actualmente la Novena Región ostenta uno de los mayores índices de pobreza a nivel nacional, dentro de ella la sociedad mapuche representa el sector principalmente afectado.

parte del Gobierno de generar, por ejemplo, una consulta ciudadana. Si a esto le agregamos otros proyectos de envergadura como son el «Plan de Desarrollo Costero Regional», y el «By Pass» para la ciudad de Temuco, manejados –en tanto proyectos de carácter regional– de la misma forma que el MERCOSUR, nos enfrentamos a un cuadro que expresa en forma cotidiana y concreta la falta de espacios y garantías para que se manifieste la voz y la real voluntad ya no sólo mapuche, sino de todos quienes en el siglo XX, comparten este territorio.

Por último, el contexto internacional sigue tensionado por las innumerables situaciones de enfrentamiento político y armado de pueblos que cuestionan la naturaleza de los Estados bajo los cuales se encuentran sometidos, y en donde no han encontrado satisfacción de sus intereses colectivos. Sin embargo las situaciones se diversifican; por un lado se abren espacios de negociaciones aunque con grandes obstáculos y por otro, lamentablemente, los conflictos se agudizan hasta caer en situaciones políticas sin salida.

En un terreno aparentemente más próximo y atingente para la intervención mapuche, se han venido generando iniciativas como la redacción de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Año Internacional de los Pueblos Indígenas, el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la entrega en 1992 del Premio Nobel a Rigoberta Menchú (líder indígena de Guatemala) y la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Iniciativas todas que indican la necesidad de respetar y garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas, como parte integrante de la comunidad internacional.

Esta conjugación de procesos, tendencias e iniciativas políticas, económicas y jurídicas de los últimos años son el escenario sobre el cual hoy en día se esta perfilando y condicionando la relación Pueblo Mapuche/Estado chileno. Este perfil aparentemente nuevo –pero de un alto grado de complejidad– está hegemonizado por los discursos y conceptos de desarrollo y modernización, lo que viene a vincular inevitablemente el futuro global del pueblo mapuche con las políticas y estrategias sobre las que el Estado esta caminando a pasos agigantados para ubicarse competitivamente en el contexto internacional.

El presente artículo tiene por objeto analizar la concepción de desarrollo y modernización existente en Chile y su incidencia en la proyección colectiva mapuche a través del discurso y características

generales de las estrategias políticas actuales implementadas por el Estado en la región. En una perspectiva propositiva busca contribuir al diseño de un nuevo marco de relaciones Pueblo Mapuche/Estado-Nación chileno en base al derecho de autodeterminación de los pueblos.

El desarrollo y la modernización debieran ser el resultado de condiciones adecuadas en el campo político, jurídico, económico, social y cultural. Es decir, el desarrollo y la modernización no se reducen al crecimiento económico, ni a los procedimientos que permitan lograr esta meta restringida, sino al mejoramiento de la calidad de vida de los individuos y la sociedad, expresada en mayores grados y espacios de participación y decisión, oportunidades reales y no ficticias frente al trabajo, la salud y la educación. Sin embargo, cuando se aborda la situación de un pueblo que se encuentra oprimido desde todo punto de vista, la conceptualización debe ir más allá. Por lo anterior, el reconocimiento al Pueblo Mapuche de ejercer el derecho de autodeterminación representa una pieza clave, y debe ser la columna vertebral en una nueva conceptualización del desarrollo y la modernización en el marco territorial regional.

Sin el reconocimiento de los derechos políticos colectivos del pueblo mapuche, la aplicación de la estrategia de desarrollo actual del Estado en la región sólo profundizará la desigualdad y la injusticia. Es decir, aquello que el Estado denomina desarrollo para la región sólo será posible en la medida en que el pueblo mapuche recupere la capacidad política de expresar –sin injerencias externas– su voluntad, decisión y definición colectiva para establecer un nuevo marco político-jurídico de relaciones de dos culturas, de dos pueblos en el territorio histórico mapuche.

2. BOSQUEJO HISTORICO-JURÍDICO DE LA RELACIÓN PUEBLO MAPUCHE/ESTADO CHILENO.

Sería difícil abordar en forma adecuada el análisis de la relación existente entre el derecho de autodeterminación del pueblo mapuche y la estrategia de desarrollo y modernización que el Estado chileno diseña en el territorio mapuche, sino lo abarcamos desde dos perspectivas.

La primera es una perspectiva histórica. Esta es imprescindible en el análisis puesto que la realidad que hoy enfrenta el pueblo mapuche es la consecuencia del proceso de invasión que se comenzó a llevar a efecto desde mediados del siglo XIX y que significó, en

definitiva, el abrupto cambio de una sociedad que gozaba de independencia política y control de su territorio, a una dependiente y dominada.

Por otro lado, también debe abordarse desde la globalidad de la construcción del Estado nacional, del cual las estrategias de desarrollo implementadas representan —al igual que el establecimiento de diferentes legislaciones indígenas— una parte de su configuración y son la culminación concreta de ideas y conceptualizaciones, las cuales están sujetas al momento histórico concreto de su aplicabilidad y a los resortes ideológicos que las impulsan, lo que nos permite comprender algunos de sus supuestos y objetivos a la hora de definir el «desarrollo» y la «modernización» en la década de los noventa y su expresión específica en la región.

El Estado-Nación chileno ha sido en su origen y conformación un Estado centralizado desde el punto de vista del poder y expansionista desde el punto de vista territorial. Fue incorporando territorios utilizando como mecanismos fundamentales la fuerza militar y la «creación» de espacios de explotación y producción de materias primas³. La situación territorial mapuche es consecuencia de este proceso impositivo y por lo tanto un tema ineludible en cualquier debate serio sobre territorialidad. En este sentido la independencia de que gozaba el territorio mapuche en el siglo XIX, venía a ser una situación «contra natura» para la racionalidad liberal que caracterizaba al periodo y que se fue personificando en el Estado-nación.

A partir de 1862, justificándose en cuestiones geopolíticas y económicas, el Estado chileno inicia su intervención en el territorio mapuche. Para alcanzar este objetivo el Estado combinó dos estrategias de acción; el avance militar, con el establecimiento de líneas de defensa, y la colonización territorial. La participación de estas dos estructuras: el Estado como aparato político a través de una política de colonización y arduccionamiento de la población mapuche y el ejército como aparato militar, caracteriza este proceso como una invasión política-territorial. No estamos ante un proceso de integración «natural y espontáneo» como sostienen algunos historiadores,⁴

³ Desde mediados del siglo XIX el Estado chileno comenzó a configurar su actual situación territorial con la conquista de espacios territoriales; al norte a través de la Guerra del Pacífico y al sur con la denominada eufemísticamente «Pacificación de la Araucanía».

⁴ La generalidad de los historiadores chilenos han orientado su reflexión sobre este proceso en base a propuestas conceptuales donde se ha evitado el uso aparentemente agresivo del concepto «invasión».

sino ante un proceso premeditado y consciente que culmina finalmente en 1883 con los mapuche confinados a reducciones.

Las consecuencias desencadenadas por esta invasión, si bien pueden ser desglosadas en aspectos específicos, que pueden manifestarse con diferentes matices o intensidad —de acuerdo a los distintos sectores sociales mapuche y a la situación físico-geográfica en que se encuentran— obedecen a una situación global de dominación.

En lo territorial se produce una pérdida del control del espacio que anteriormente gozaba de la ocupación y movilidad casi exclusiva de los mapuche. El territorio queda dividido entre los Estados chileno y argentino, y su desmembración se concretiza en el arduccionamiento y la integración de las tierras al sistema legal del Estado, entregándose aproximadamente un 90% del territorio a los colonos extranjeros y chilenos, el 10% restante queda en manos mapuche bajo la denominación de reducción.

En lo político, las autoridades mapuche (*logko*, *ñizol logko*) que tuvieron un papel determinante en la interlocución con la Corona española (de la misma forma que toda la estructura política mapuche generada a raíz de las alianzas) quedaron reducidas a un rol regulador de las relaciones al interior de la reducción.

Las relaciones con el Estado las vinieron a asumir líderes políticos con formación y educación adquirida en la escuela; así como corporaciones y organizaciones gremiales. En un sentido más amplio el pueblo mapuche quedó dividido política y jurídicamente por dos Estados: el chileno y el argentino, si bien ante los cuales tiene en la práctica los mismos conflictos como sociedad, difícilmente puede tener la misma resolución jurídica.

En lo cultural, se va produciendo un gradual deterioro y pérdida de los principales elementos constitutivos, tanto espirituales como materiales. En esta pérdida gradual se destaca por su relevancia la situación del *mapuzugun*, de permanente vitalidad a nivel de las comunidades, pero de profunda marginación social y cultural fuera de estos espacios.

En lo socio-económico, se pasa de una sociedad basada en la ganadería y el comercio a una campesina de subsistencia, debido a la menguada disposición de tierras que dejó el arduccionamiento. La imposición y aplicación de legislaciones que subdividía la ya escasa tierra, sumado a las usurpaciones del periodo de arduccionamiento, y los procesos económicos estructurales que presionan por las tierras mapuche, han ido provocando un éxodo campo-ciudad que ha desembocado en una diáspora mapuche, pues la propia región se vacía

de su población originaria, como producto de la emigración regional⁵.

En lo jurídico, la relación de equilibrio que había permitido los acuerdos establecidos en los parlamentos con los españoles hasta el siglo XIX, gradualmente se fueron debilitando, hasta llegar al período del arreduccionamiento con una relación unilateral, donde el marco jurídico establecido fue impuesto por el Estado chileno, desconociendo los derechos de los mapuches reconocidos en dichos parlamentos.

Este marco jurídico subordinante viene a representar la culminación de la derrota política-militar y el escenario sobre el cual se moverán los principales contenidos de la reivindicación y demanda mapuche contemporánea.

Si bien este marco jurídico ha sufrido variaciones de acuerdo a los períodos e intereses que ha cruzado al Estado y los gobiernos en Chile, en él se pueden definir algunas características más estructurales que en definitiva mantienen, aunque con mayor sutileza, los intentos asimiladores del Estado-nación chileno.

En primer lugar, desde la formación del Estado chileno no ha existido ningún texto constitucional que haya reconocido la existencia de los mapuche como pueblo y haya regulado sus derechos políticos, siendo esta regulación depositada parcialmente en la legislación ordinaria y orientada más bien a paliar los efectos socio-económicos y no las causas de la dominación global.

En segundo lugar, y consecuente con lo anterior, las legislaciones indígenas implementadas por el Estado, exceptuando la ley 17.729 promulgada en 1972 y la 19.253 en 1993, tienen como principal objetivo establecer normas sobre la propiedad de la tierra. Las dos legislaciones anteriores vienen a colocar un paréntesis en la medida que dichas normas se amplían a otras dimensiones de la sociedad mapuche.

En tercer lugar, todas las legislaciones indígenas, y en particular aquellos contenidos aplicados a la situación mapuche, han estado sometidos a procesos económicos más estructurales, los cuales vienen a condicionar seriamente las ventajas de la aplicación de sus

⁵ Según el censo de 1992 la mayoría de la población mapuche se encuentra viviendo en la Región Metropolitana. La migración mapuche no sólo ha significado el éxodo desde las zonas rurales de la Novena Región sino también del espacio territorial histórico.

normas y procedimientos⁶.

3. DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN COMO IDEOLOGÍA POLÍTICA DEL ESTADO.

«Desarrollo» y «modernización» se han transformado en conceptos de uso habitual en contextos discursivos económicos y políticos que provienen del Estado, de los empresarios, partidos políticos e inclusive de sectores explotados y socialmente marginados que los aluden cuando demandan un mejoramiento de sus condiciones básicas de vida. En menor medida se escuchan en escenarios sociales o culturales. Estos conceptos son la base teórica-ideológica de gran parte de la política del Estado, la que se ve reflejada generalmente en el diseño de su política social, en el establecimiento de los acuerdos comerciales, o para impulsar los cambios en la propia institucionalidad del Estado.

Para el sentido común el desarrollo y la modernización se perciben en términos más concretos; se entiende como la apropiación o incorporación de mayores recursos tecnológicos o bien la tecnología más avanzada, fundamentalmente, en los procesos productivos. Así una política orientada al desarrollo y/o la modernización debiera, como resultado básico, garantizar mayor eficiencia, productividad y rentabilidad. Es decir, estamos frente a una política que debe producir una situación cualitativa y cuantitativamente mejor a la precedente, además sólo posible en la medida que se incorporen elementos nuevos y se desechen aquellos asociados al atraso.

Estos términos no han logrado precisar los fenómenos a los cuales hacen referencia; en general da la impresión que cada uno de estos tiene una connotación según los intereses que las fuerzas sociales o poderes en pugna buscan defender.

Se puede sostener, sin temor interpretativo, que existe un claro uso ideológico en la aplicación conceptual del «desarrollo» y la «modernización», utilización mucho más evidente cuando de ellos

⁶ La aplicación de los instrumentos legislativos hacia la sociedad mapuche ha coincidido con la existencia de políticas nacionales orientadas por las transformaciones económicas del país. En estas se destacan la Reforma Agraria iniciada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, continuada en forma más profunda por Salvador Allende; y la política neoliberal de la dictadura militar tendiente a liberalizar tierras para la exploración forestal. Actualmente una serie de megaproyectos que intervienen en el territorio mapuche ponen en duda la efectividad de la ley 19.253 como instrumento para la «protección, fomento y desarrollo» de los pueblos indígenas.

se desprenden estrategias políticas, y más determinantes cuando estas estrategias representan la aplicación de las políticas del Estado.

Desde el punto de vista ideológico, tal vez son dos las consecuencias más notorias que podemos extraer de este uso recurrente. Una primera consecuencia es de carácter valórico, que termina asociando ambos conceptos a procesos sociales intrínsecamente positivos, que hacen del «desarrollo» y la «modernización» metas deseables e incluso inevitables. Es tal el peso que guarda esta connotación, que cualquier cuestionamiento a su aplicación concreta en proyectos e iniciativas de diversa naturaleza, impulsados por el Estado u organismos privados, se asocia inmediatamente a fuerzas negativas, incapaces de adecuarse a la realidad, aunque esta supuesta realidad no sea más que la representación del proyecto hegemónico del neocapitalismo.

Una segunda consecuencia es de carácter globalizadora. Esta, hace creer que en el diseño, aplicación y logros de las políticas bajo los conceptos del «desarrollo» y la «modernización», desde ya, se encuentran todos involucrados, ya por ser partícipes o bien por ser beneficiados.

Estos supuestos son falsos, puesto que si bien las políticas de desarrollo y modernización normalmente tiene un carácter global, ya que persiguen objetivos amplios, estos se materializan haciendo énfasis en un sector social o productivo en particular, teniendo, por lo general, efectos secundarios hacia otros sectores que no resultan ser los beneficiarios de sus objetivos sino más bien los perjudicados de su margen de error. Por ello frente a las políticas que tiene como meta el desarrollo y la modernización, efectivamente está la sociedad en su totalidad involucrada, pero algunos sectores para disfrutar de sus atributos y otros para padecer de sus defectos.

También es falso, ya que los sectores sociales que generalmente se ven afectados carecen o no manejan ningún instrumento de control y participación en el diseño y ejecución de las políticas basadas en el desarrollo y la modernización, al contrario, y a diferencia de estos, sí lo tienen quienes controlan las instituciones de poder, sean estas las del Estado o bien quienes controlan el sistema económico.

Si bien se han bosquejado las supuestas características y virtudes asociadas al desarrollo y la modernización dentro de un escenario económico, y que la ideología del Estado se ha encargado de condicionar, de la misma forma –por lo menos en su esencia– se perfilan en la dimensión política, aspecto importante de destacar

para los objetivos del presente trabajo.

Ambos conceptos, en un sentido político, están ligados –principalmente– a la figura del Estado. Estos están incorporados en las fórmulas y procedimientos que permiten adecuarlo a los mismos principios rectores de la economía, es decir, se espera que su aplicación permita una mayor eficiencia administrativa, una optimización de los recursos humanos, un adecuado uso de los recursos públicos a través de la priorización y la focalización, y la participación de la ciudadanía por medio de los instrumentos jurídicos y políticos pertinentes.

En este terreno político las reformas constitucionales y la descentralización del Estado respectivamente, se han transformado en dos aspectos cruzados por los discursos de quienes esperan mostrar un Estado desarrollado y moderno. Ambos temas se han transformado en contenidos más que extensos para disputas y polarizaciones ideológicas, sobre todo en la clase política reunida en la institucionalidad parlamentaria. Esta actitud se manifiesta nítidamente al aparecer alguna coyuntura y que en definitiva –siendo reduccionista– separa a los modernizadores de la Constitución o del Estado respecto de los conservadores, los cuales esperan que no se produzcan reformas arguyendo demagógicamente inestabilidad institucional. Lo curioso del debate y de la fuerte influencia ideológica a que son sometidos los conceptos de desarrollo o modernización es que los sectores políticos, debidos a la flexibilidad que caracteriza a sus resortes ideológicos y su pragmatismo actual, se encuentran clasificados a la inversa en una nueva coyuntura o frente a un nuevo tema.

Un ejemplo esclarecedor de la dimensión ideológica de estos discursos en el terreno político, lo representa la política de los acuerdos o de los «consensos». Este cruzó las relaciones del gobierno y la oposición en los primeros años de la transición y actualmente es enfatizada o descartada de acuerdo a los temas que se tocan, o bien condicionada por los intereses que estén en juego. Esta política es vista, por sus promotores y principales beneficiarios, como un proceder político deseable para un país que proyecta una imagen en vías de desarrollo y atributo del cual, por el contrario, carecen los países subdesarrollados. Estos últimos –por lo general– manifiestan clara inestabilidad política, producida por rivalidades religiosas, guerras civiles o conflictos étnicos. Para expresarlo de otra forma, el discurso del Estado y la clase política hace pensar que el «consenso» es una fórmula desarrollada y moderna de orientar la regulación política,

aunque esta no signifique en ningún caso el acuerdo social o la participación de los sectores de la población sobre los cuales recae en definitiva los resultados de las decisiones políticas tomadas bajos estos procedimientos.

Lo que se quiere destacar –en definitiva– es que sujetos los conceptos de «desarrollo» y «modernización» a intereses políticos, es dable que estos se hayan constituido también en un nuevo patrimonio del Estado, o bien de quienes en definitiva lo controlan. Así como existe el monopolio económico y el político, del mismo modo caracterizar a una política, a un procedimiento o algún mecanismo como desarrollado o modernizador se ha transformado en un patrimonio de quienes les interesa imprimir con supuestas connotaciones positivas, como señalamos anteriormente, el diseño, aplicación y ejecución de sus políticas, y de caracterizar como atrasadas o anacrónicas las estrategias de quienes en definitiva atentan contra su hegemonía.

Esta consecuencia y estigma es la que ha sufrido la demanda y reivindicación política mapuche, la cual, si bien carece de una única plataforma y una profundización de sus contenidos, coincide en algunos aspectos conceptuales entre los que se destacan cuatro; pueblo, territorio, autodeterminación y autonomía. La generalidad de los sectores organizados mapuche postula, en forma discursiva, que debe existir un reconocimiento al estatus de *pueblo* y que la forma política de garantizar y proyectar los derechos e intereses mapuche pasa por alcanzar niveles de decisión propios, virtud esencial de la autodeterminación y la autonomía.

Estos conceptos son temas que se han inscrito en el debate de los sectores organizados del pueblo mapuche y han sido objeto de innumerables diálogos y reflexiones, pero al mismo tiempo han sido blanco de ataques y distorsiones desde los personeros del Estado y sectores de poder, que ven en ellos el peligro de atentar contra la institucionalidad política, la integridad social y la unidad territorial.

Si ha habido una posición favorable hacia el pueblo mapuche, ésta se limita al reconocimiento de los personeros del Estado de «las relaciones desiguales del Estado con los indígenas», «el trato injusto que los anteriores gobiernos le han dado» y la marginación social y económica de los «indígenas» como la consecuencia de este trato. En este discurso se pasa por alto intencionalmente la naturaleza del Estado-nación y la responsabilidad política y jurídica de éste en la situación de dominación global.

Se puede sostener, por lo tanto, que el reconocimiento y ejer-

cio de los derechos fundamentales del pueblo mapuche, debido a las supuestas consecuencias políticas, jurídicas y territoriales que se desprenderían de ellos y su asociación a posiciones anacrónicas a las que se le somete y reduce, no están en el marco ideológico y práctico del desarrollo y la modernización, ya que se parte del supuesto de que es una fuerza contradictoria, por ejemplo, a la tendencia de globalización que se vive en el mundo y que está expresado, en lo más cercano, en la asociación económica del Estado chileno en el continente a través del MERCOSUR, presentado como un logro y virtud más que destacable para un país en vías de desarrollo.

Se debe subrayar que en algunos sectores que controlan el Estado, estos conceptos representan una aspiración legítima, como se puede desprender del amplio debate que se produjo en torno al reconocimiento constitucional del carácter de «pueblo» de las sociedades indígenas durante la primera administración de la Concertación. Sin embargo, fue un reconocimiento bastante limitado si se considera que es una versión desnaturalizada del concepto «pueblo» –al igual que el establecido en el convenio 169 de la OIT– debido a que se le elimina sus atribuciones políticas⁷. Más evidente es su limitación si se toma en cuenta que la voluntad de impulsar este reconocimiento se extinguió en el mismo momento en que se promulgó la Ley 19.253.

4. EL DISCURSO DEL DESARROLLO Y LA MODERNIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS IMPULSADAS EN LA REGIÓN.

Antes de analizar los significados esenciales que adquieren los conceptos de «desarrollo» y «modernización» en la «nueva» política indígena impulsada por el gobierno y su repercusión en el plano regional, se hace necesario adentrarse en el substrato ideológico o idea fuerza que la impulsa, pero al mismo tiempo la condiciona; el reconocimiento de la *diversidad*.

Coherente con la revalorización de la democracia que se hacía en el periodo, el nuevo Gobierno que sucedió a la dictadura diseñó su política indígena bajo el reconocimiento de la diversidad cultural existente en Chile. Este reconocimiento –a juicio del Gobierno– presenta la condición básica para establecer una nueva relación con

⁷ En el punto 3 del artículo n° 1 del Convenio 169 se establece «La utilización del término “pueblo” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse al dicho término en el derecho internacional».

los pueblos indígenas en general. Además, se enfatizó que este reconocimiento debe ser propio de un país que se redemocratiza y se esta modernizando⁸, por lo tanto, se esta colocando a la altura política y económica que el contexto internacional está transitando.

Sin embargo, tras este reconocimiento descansan una serie de postulados que, a la hora de ser analizados finamente, pueden revelar la naturaleza de este reconocimiento y los verdaderos obstáculos que se pueden imponer a la hora de postular una coherente y sincera estrategia de autodeterminación para el pueblo mapuche.

Este reconocimiento parte del supuesto de que existe una supracultura representada por la nación chilena, de esta se desprenden culturalmente diferenciados los pueblos indígenas, por lo cual dentro de esta concepción, lo «chileno» no es una realidad más, sino la principal o la mayor.⁹ Si trasladamos su sentido al terreno político, la nación chilena, resguardada en los marcos políticos y jurídicos del Estado y la Constitución respectivamente, es una unidad indivisible, por lo cual la diversidad a la que se hace mención debe ser reconocida hasta el límite en que no rompa con esta unidad.

Por lo anterior, el reconocimiento de la diversidad, con los alcances señalados, es insuficiente en un escenario en que las grandes decisiones en materia de estrategias, operan —en la realidad— con criterio de macropolítica y no de voluntades abstractas.

A partir de lo anterior podemos comprender que algunos conceptos que fueron introducidos en el anteproyecto de ley hayan sido erradicados de su contenido final, ya que de estos difícilmente se iba a desprender una fuerza jurídica basada en los derechos de los pueblos indígenas, debido a que en los marcos de la ley no pasarían de ser conceptos formales, restringidos jurídicamente a la interpretación que de ellos haga el Estado. Más bien la preocupación —que es

⁸ «Esa ley deberá considerar una serie de materias que están planteadas en el programa y que son de gran importancia. En primer lugar el reconocimiento de los pueblos indígenas como parte de la diversidad de la sociedad chilena. Un país moderno debe reconocer las diversas culturas que hay en su interior. La existencia de diversas culturas enriquece a la sociedad, a la Nación, a la cultura nacional». Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas. Nüttram, 1990, pp. 44

⁹ «El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuence, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagan de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores». Ley Indígena, Título I, Párrafo 1, artículo 1

también el motivo de los debates y disputas ideológicas— se basaba en que su incorporación marcaba un precedente que tarde o temprano desembocaría en comparaciones políticas y jurídicas, debido a que conceptualmente se estaría reconociendo algunos elementos (como pueblo y territorio) que comúnmente son asumidos como patrimonios constitutivos generales del Estado, los que supuestamente puede conllevar a su deslegitimación o debilitamiento.

Es este marco ideológico, con sus connotaciones, influencias y límites, el que cruza la concepción de «desarrollo» y «modernización» que se aplica hacia el pueblo mapuche a través de estrategias de carácter públicas, las cuales se deben analizar a la luz del contexto discursivo de dos principales aparatos del Estado: El Gobierno Regional y la CONADI, puesto que de estos se desprenden procedimientos concretos de la conceptualización del «desarrollo» y la «modernización», los cuales, sin querer, son capaces de mostrar las profundas contradicciones y debilidades que tienen cuando dentro de este marco queremos incorporar los derechos mapuche, sintetizado en el reconocimiento y ejercicio del derecho de autodeterminación.

Las políticas estratégicas que se aplican en la IX Región por parte del gobierno regional representan una versión de la estrategia a nivel nacional. Si bien ésta presenta algunos matices producto del reconocimiento de una población/objetivo diferente, su conceptualización es la misma en su uso ideológico y adolece de las mismas limitaciones cuando debe abordar la situación del pueblo mapuche como sociedad depositaria de derechos políticos.

Analizar adecuadamente el diseño y aplicación de estas estrategias, implica abordarla necesariamente a través y desde sus basamentos ideológicos, de los cuales el anteriormente esbozado es un marco general, pero también podemos encontrar otros que logran develar que quienes debieran comprender la situación global mapuche por su convivencia regional, derechamente han optado por utilizar las mismas argucias discursivas del «centralismo».

Por otro lado, también hay que abordar estas estrategias teniendo siempre presente los procesos económicos en la región, orientados por la apertura externa y en particular por los nuevos escenarios que producirán los acuerdos comerciales, los que en definitiva condicionan el campo político, territorial, social y cultural de la sociedad mapuche contemporánea.

Se ha llegado a la opinión —tanto oficial como pública— de que la región no es comprensible sin su «componente» humano mapuche, lo cual si bien puede tener sus matices y sus perspectivas

valóricas, es un hecho real objetivo. «Lo mapuche» en este sentido, se ha ido traduciendo en un muy fino discurso local cuando de la región se quiere destacar sus raíces culturales y su identidad, configurando en el imaginario colectivo que el binomio identidad-regional no es concebible sin el mapuche. Lo curioso de este discurso —reconocedor de su diversidad interna— al igual que el discurso del Estado central, es que ha sido incapaz de dar el salto cualitativo que le daría real consolidación y credibilidad a un reconocimiento que actualmente se conforma con el voluntarismo y la diplomacia discursiva y que cruza a toda la clase política, aspecto aun más contradictorio a nivel regional.

Este salto cualitativo está constituido por el necesario reconocimiento político y jurídico del estatus de pueblo de los mapuche, reconocimiento que no este mediatizado ni condicionado a las supuestas consecuencias que pueda provocar, puesto que inmediatamente desvirtuará el espíritu del reconocimiento. Por ejemplo, un aspecto importante habría sido que el gobierno regional haya hecho ese reconocimiento de manera independiente de lo que a nivel central se asumió después de las presiones que impuso la oposición en el parlamento. Esta actitud podría suponerse considerando que los discursos contra el centralismo abundan en algunos poderes regionales y locales, pero la realidad ha demostrado que estos sucumben cuando la razón de Estado se impone. Esto es más gráfico aún si se piensa que además de no existir ese reconocimiento —en el mismo periodo— el gobierno regional estaba reprimiendo duramente las movilizaciones mapuche las que aún tiene secuelas con la sentencia de 144 mapuche acusados, paradójicamente, de usurpación de tierras y asociación ilícita.

Lo que parece importante en este cambio de actitud que se espera, son los contenidos de identidad de los que se habla y por lo tanto se reconocen, puesto que si bien iniciativas concretas están apoyando gradualmente la revitalización y en algunos casos recuperación o consolidación de elementos configuradores de la identidad mapuche, existe una dimensión poco considerada (o conscientemente ocultada), pero que sin embargo se hace imprescindible y fundamental: la identidad política, es decir se requiere tener como pueblo una estructura de representación política, que pueda sintetizar y regular todos aquellos aspectos que hoy conforman la cultura mapuche.

La historia y la realidad demuestran esta necesidad fundamental. Ningún pueblo en el mundo ha logrado revitalizar y proyectar su

personalidad cultural sin transitar por la configuración de su identidad política.¹⁰ Que ésta se exprese en formas y modelos más o menos complejos, o en otros casos más o menos consolidados, dependerá del tránsito histórico que ha recorrido un pueblo y por lo general a los grados de libertad de que ha gozado o las condiciones de opresión a que se ha visto sometido. La identidad política será la expresión sintetizada del fortalecimiento de todos los elementos configuradores de la cultura mapuche y la garantía para su control y reproducción, su carencia —al contrario— podrá sostenerla a lo largo de los años a modo de una prolongada agonía, pero no podrá evitar política y culturalmente su muerte.

Una modalidad deformada de abordar los aspectos particulares mapuche (y los derechos que emanan de esa particularidad) cuando pretenden integrarse a las políticas de desarrollo en el escenario regional, está dada por la manoseada utilización de palabras y términos asociadas al supuesto carácter identitario de la población/objetivo, dentro de estas se destaca la partícula *etno*. Nos parece importante detenernos en esta partícula en la medida que demuestra, con su uso, que el Estado supone y hace creer que aborda cuestiones de fondo en sus estrategias cuando —por el contrario— aborda únicamente elementos formales. De ahí aparecen conceptos como *etnodesarrollo* o *etnoturismo*, de connotación académica atrayente pero de poca sustancia política y jurídica.

Respecto al *etnoturismo*, su uso nada precisa del control mapuche de los proyectos turísticos que lo aluden, aunque en ellos hayan aspectos culturales mapuche y su consideración este enmarcada dentro de un territorio particular. Su utilización no garantiza a los mapuche el beneficio del mercado turístico ni el resguardo del entorno medio ambiental, principal fuente del turismo con «rasgo étnico».

En relación al *etnodesarrollo* su deformación se evidencia en que el Estado lo utiliza para fortalecer su estrategia que focaliza hacia una población objetivo diferente de la global, «la indígena», pero representa en el fondo la misma política que ejecuta con carácter nacional. Además como objetivo ningún pueblo en el mundo rei-

¹⁰ El concierto internacional nos muestra innumerables situaciones reivindicativas en que los pueblos ya no se conforman con el simple y formal reconocimiento de su existencia, sino que sobrepasando todo carácter folklórico a que ha sido sometida su particularidad, están optando por estrategias de poder político y gobernabilidad propia. En ellas se destacan en algunos casos las exigencias de autonomía política-territorial, en otras la consecución de un Estado independiente.

vindica el *etnodesarrollo* como campo estratégico puesto que no tiene ninguna fuerza política o jurídica.

Con lo último queremos enfatizar, que si bien el gobierno regional y la CONADI pretenden promover el *etnodesarrollo* como una fórmula que garantice la participación mapuche en la estrategia de desarrollo regional, y en los marcos que impone la globalización — orientados en este caso por los acuerdos comerciales— no tendría en la realidad política y jurídica ningún efecto puesto que tal concepto, más allá de las intenciones o discursos del gobierno, no se encuentra consagrado ni legitimado en ningún instrumento en particular y por lo tanto no desemboca, mediante obligación político - jurídico, en ninguna estrategia conducente a crear y ejercer un poder de decisión mapuche, aspecto fundamental para la adecuada orientación del desarrollo mapuche en la región. Todo lo contrario, dichos procedimientos sólo tienden a esconder y profundizar —mediante las formalidades— la carencia de participación y control mapuche en las estrategias que han diseñado los aparatos estatales.

5. AUTODETERMINACIÓN: DESCONOCIMIENTO Y VIOLACIÓN EN CHILE.

Hasta el momento se ha señalado a través de aspectos muy generales, la debilidad del sistema actual para abordar los derechos fundamentales mapuche, cuando no los niega directamente. Sin embargo, debemos especificar cuáles son estos derechos y de que modo hoy son violados o no considerados en el diseño y ejecución de las estrategias de desarrollo y modernización que hemos venido caracterizando. Con ello, lo que se desea es demostrar que aún se está pisando en una base política-jurídica bastante lejana de una democracia real en materia de una coherente política indígena, y que estamos dentro de un Estado que aspira al desarrollo y a la consolidación internacional a costa de violar sistemáticamente los derechos del pueblo mapuche, sin considerar los avances que en el contexto internacional ha demostrado el tratamiento de la situación de los pueblos indígenas y sin aprender de las consecuencias políticas, económicas, culturales y sociales que ha provocado el no reconocimiento o la directa violación de los derechos colectivos de los pueblos por parte de los Estados nacionales

Antes de abordar estos derechos específico, que representan al mismo tiempo los contenidos del derecho de autodeterminación y que pueden lograr hacerlo más operativo, se requiere —por lo menos

en sus aspectos generales— conocer y delimitar el uso más reciente del derecho de autodeterminación y el contexto que lo sitúa, incluso, como uno de los derechos imprescindibles para las adecuadas relaciones internacionales, fundamentalmente la relación de los pueblos que se encuentran involuntariamente al interior de los Estados nacionales.

El reconocimiento al derecho de autodeterminación de los pueblos (que también aparece como *libredeterminación*) se incorporó en la Declaración Sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales en 1960.¹¹ Obviamente dicha declaración surgió en el contexto de la descolonización de los continentes africano y asiático.

Este reconocimiento se vuelve a incorporar en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales, y en el mismo artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1976.

Es bueno aclarar que estas declaraciones y pactos poca o ninguna incidencia han tenido en la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, debido a la definición de los sujetos titulares de estos derechos («pueblos» sin más) dentro de los cuales —por suposición política y jurídica— los denominados «pueblos indígenas» no son considerados en su misma acepción y trasladados a otros instrumentos de carácter especial.

De estos, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT y el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, vienen a constituirse en dos de los principales referentes sobre los cuales los movimientos y organizaciones indígenas han amparado la defensa de sus derechos colectivos.

Ambos instrumentos han provocado fuertes controversias debido a los contenidos que se estipulan. En el primero la incorporación del ya señalado concepto de «pueblo» provocó reticencia en algunos Estados a la hora de ser sometido a debate y como conse-

¹¹ Este principio se elevó a derecho en 1960 mediante la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, también conocida como la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales: «Todos los pueblos tienen derecho de libredeterminación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural». Ensayos sobre derechos humanos y desarrollo democrático, pueblos o poblaciones igualdad, autonomía y libredeterminación: intereses en juego en el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, 1996, p. 76

cuencia de ello el Estado chileno no lo ha ratificado. Respecto al segundo, la incorporación explícita del concepto «libredeterminación», de acuerdo a como se ha ido perfilando el debate, se transforma en uno de los principales obstáculos (en contra de los pueblos) para la viabilidad de la declaración en la Asamblea General.

Siendo un antecedente de mucha importancia, no hemos querido ahondar sobre los debates que han suscitado el reconocimiento de estos conceptos, puesto que ello alargaría enormemente la argumentación central, la que apunta —en lo fundamental— a clarificar que el derecho de autodeterminación o libredeterminación se encuentra consagrado como principio jurídico en instrumentos internacionales de derechos humanos y, en ese contexto, la exigencia o demanda de autodeterminación por parte del pueblo mapuche no representa simple retórica, ni abstracción política o jurídica.

Es más, este derecho se ha ido traduciendo en un tema recurrente para el propio desarrollo de las relaciones internacionales, y en particular se ha constituido en la principal exigencia de los pueblos que buscan una nueva relación con los Estados bajo los cuales se encuentran sometidos.

Lo que si es bueno señalar —a modo de resumen— es que tanto el debate en torno al concepto de «pueblo» utilizado en el convenio 169 de la OIT, como el de «libredeterminación» en el proyecto de declaración, han sido temas que se iniciaron con un espíritu jurídico, pero se han visto sometidos irremediamente a debates de fuerte influencia política. Por lo cual su reconocimiento o aceptación pasará principalmente por la voluntad política de los Estados antes que por acertados criterios jurídicos.

Por ello es importante que antes de depositar toda la confianza en la dirección que puedan tener estos instrumentos, se hace más imprescindible que el sujeto de estos derechos, los mapuche, lo asuman para sí, abordando sus dimensiones específicas, puesto que el derecho de autodeterminación pasa por el reconocimiento y ejercicio de derechos más particulares. Para su análisis hemos considerado oportuno —por su carácter acotado— las definiciones planteadas por José Obieta¹². Dicha definición aborda el significado de cinco aspectos integrados en el derecho de autodeterminación. Estos aparecen como los procedimientos por los cuales este derecho pasa de princi-

¹² Ver subtítulo «Los contenidos del derecho de autodeterminación» en: El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos.- 1989, pp. 63-82

pio jurídico, y por ende generalizador, a uno de carácter jurídico-político «practicable».

La negación u omisión de estos derechos más específicos vienen a representar la violación global al derecho de autodeterminación y el mantenimiento de condiciones adversas para el establecimiento de un camino que tienda en forma real a la liberación del pueblo mapuche.

Una primera violación se presenta en el derecho de *autoafirmación*. Este derecho otorga la capacidad a un pueblo de declararse existente bajo este estatus, tanto en el contexto de un Estado determinado o bien fuera de él, es decir en el momento en que un pueblo se hace reconocer como tal, es obligación del Estado en que se encuentra inserto, como de otros pueblos, aceptarlo como tal.

A la luz de lo sucedido en Chile con el debate del reconocimiento constitucional, con todas las limitaciones que presentó y que ya hemos reseñado, nos encontramos con una violación más que flagrante, pero que pueden ser consideradas como dos violaciones en una. En la primera el Parlamento chileno no reconoció el derecho de autoafirmación que habían ejercido las organizaciones, demandando el reconocimiento de «pueblo», sino aun más grave y como segunda violación, esta estructura de poder definió a los mapuche como «etnia indígena» arrebatando así la capacidad de autoafirmación.

Una segunda violación se orienta hacia el derecho de *autodefinition*, este implica que el propio pueblo tiene el derecho de definir quienes son los individuos que lo constituyen, bajo que criterios y bajo que mecanismo de regulación.

En Chile, si bien se explicita una definición en la nueva Ley 19.253 —condicionada por la noción jurídica de nacionalidad chilena— su cuantificación censal depende del Instituto Nacional de Estadística (INE) el cual ha presentado un censo, que si bien goza de un reconocimiento, constituye un vacío al ser una entidad que carece del control mapuche, elemento importante si consideramos que la definición y números de los miembros constituyentes de un pueblo se ha transformado en una cuestión más que estadística y ha adquirido una importancia política de primer orden¹³. En este sentido la

¹³ No se puede negar que el número de población de un pueblo si bien no puede ni debe determinar en esencia sus derechos, puede ser un factor que en la práctica limite los alcances reales que el goce del derecho de autodeterminación puede tener. Por ello el manejo de las cifras puede llegar a constituirse en un «método estadístico» útil para disminuir la importancia de un pueblo, sus derechos y las medidas que deben tomarse al interior de un Estado.

formulación de la pregunta incluida en el censo, más allá de representar una carencia técnica para los objetivos de este, que se expresaba en la manera ambigua de hacer la consulta, puede traducirse también en una forma velada de negar o a lo menos deformar la identidad y la autodefinición mapuche.¹⁴

La tercera violación se presenta en el derecho de *autodelimitación*. Este se refiere particularmente a la definición y delimitación que un pueblo hace del territorio que posee o reivindica y el cual constituye su base material de existencia.

Actualmente se impulsa en Chile la existencia de las Áreas de Desarrollo Indígena, espacios que sobrepasan a las comunidades y las cuales pueden ser demandadas por las comunidades interesadas. Sin embargo, la formación de estas áreas restringe totalmente la posibilidad de reivindicar una nueva concepción territorial que la sobrepase, puesto que son concebidas como instrumentos de planificación que permitirán focalizar las políticas públicas y privadas.

Lo que hay que clarificar es que desde el punto de vista operativo se hace imprescindible pensar a nivel local o a pequeñas escalas, pero lo que se está postulando es una concepción de derecho, es decir el territorio que reivindique (y por lo tanto defina y delimite) el pueblo mapuche, debe gozar del mismo derecho en todas sus zonas y no ser parcelado como se postula con la implementación de las áreas de desarrollo.

La cuarta violación hace referencia a la *autodisposición interna*, es decir el derecho de un pueblo a configurar una estructura de poder suficiente que le permita tanto la representación como la regulación política interna de la sociedad.

Actualmente en Chile se ha constituido la CONADI, aparato del Estado que en su nombre tiene por objetivo general atender las necesidades de los pueblos indígenas de acuerdo a las atribuciones que le da la legislación. Este organismo público tiene la imposibilidad estructural de transformarse en la instancia de representación y regulación del pueblo mapuche, puesto que esta sometida a los lineamientos del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y por tanto al Estado.

Si bien actualmente la CONADI cuenta con personeros mapuche, e inclusive los integrantes indígenas de su Consejo fueron definidos mediante un proceso de proposición amplia, este carece de atribuciones para la toma de decisiones políticas, quedando estas

¹⁴ «Si usted es chileno, se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas: 1. Mapuche; 2. Aymara; 3. Rapa Nui; 4. Ninguna de las anteriores».

reducidas sólo al ámbito administrativo. Además el hecho de que este Consejo haya sido constituido por personas «elegidas»¹⁵ no implica que cuente con características representativas, puesto que en el fondo se utiliza una fórmula con connotación participativa, pero cuyo resultado queda sujeto a la ratificación del Presidente de la República. En síntesis esta estructura carece de poder político, lo que viene a representar una formalidad más de las tantas que ha implementado el Estado.

La quinta violación corresponde a la *autodisposición externa* y es la prolongación de la violación anterior. Este derecho implica el configurar una estructura de representación como pueblo que pueda orientar las relaciones externas con los Estados u otros pueblos.

En este aspecto un buen ejemplo lo representa el hecho de que como pueblo no pueda construir un espacio de unidad representativa con los mapuche del lado argentino, puesto que política y jurídicamente está condicionado por los marcos que colocan ambos estados. Un antecedente esclarecedor al respecto lo grafica el reconocimiento del Convenio 169 por parte del Estado argentino, lo que coloca a la sociedad mapuche frente a dos definiciones jurídicas, «etnia indígena» para la legislación chilena y «pueblo» para la legislación argentina en los marcos del convenio 169 de la OIT, provocando con ello una evidente contradicción y aberración jurídica.

6. CONTRIBUCIONES GENERALES PARA UN NUEVO MARCO DE RELACIONES.

Diseñar un nuevo marco de relaciones Estado chileno/Pueblo Mapuche, que este acorde con nuevas ideas y criterios sobre lo que debe ser un proceso real y efectivo de desarrollo mapuche, supone en esencia cambios en ambos protagonistas. Esto no representa una tarea fácil ni un proceso simple de conducir, sobre todo para el campo organizado mapuche, responsable de tomar primero que nadie la iniciativa por constituir la parte principalmente afectada de esta re-

¹⁵ El discurso mapuche vinculado al gobierno siempre percibió el proceso como una «elección» de alta significancia, sobre la cual estimuló ciertas expectativas políticas que no se condicen con la real naturaleza del Consejo y de la CONADI. «Elección es un primer paso para desarrollo con identidad».- Diario Austral, Temuco 13.05.1995, pp. A 12. Para MIDEPLAN por otro lado, si bien era un acto más amplio que permitía integrar a las comunidades y asociaciones, este no era otra cosa que un procedimiento para proponer temas a ser consideradas por el Presidente de la República, que en ningún caso podía tener carácter de «elección». «Declaración Pública» Diario Austral, Temuco 17.05.1995, pp. A 11.

lación desigual. Sin embargo, para avanzar en su diseño debe considerarse la amplitud de factores que hoy en día condicionan esa relación desigual y que se expresan en elementos ideológicos, políticos, jurídicos, y económicos.

1. En el campo ideológico se hace necesario ir rompiendo con el uso y manejo que se hace de la historia oficial, (uno de los terrenos predilectos para la colonización ideológica y la desvalorización) la que ha producido una continua deformación del pasado del pueblo mapuche, pero paralelamente ha producido un ocultamiento de su realidad, la que no deja de tener relevancia a la hora de pensar en su futuro. Por ejemplo, desde el momento que la historia oficial hace un tratamiento del pueblo mapuche como sector apéndice de la conformación nacional estatal, obvia la independencia política y territorial de la que gozaba y que fue quebrada mediante la imposición del propio Estado chileno.

En el mismo sentido, un aspecto importante lo representa la utilización arbitraria de conceptos o palabras, las que aparecen asociadas negativamente en las lecturas históricas, como también las que se han venido acuñando en los discursos políticos o en la formulación de las iniciativas dirigidas a hacer frente a la situación de marginación socio-económica en que se encuentran los mapuche. En este ámbito se destacan el continuo uso de términos como; *grupos étnicos*, *minoría étnica*, *grupos indígenas*, por sólo considerar aquellos referidos a las definiciones, pero a las que se pueden agregar las ya observadas de *etnodesarrollo* o *etnoturismo*, las cuales han tenido como consecuencia la deformación gradual de los intereses mapuche, una continua confusión sobre las realidades que quieren abordar, pero por sobre todo efectos ideológicos, ya que paulatinamente se van consolidando como palabras supuestamente verdaderas o correctas, sobre las que se sostienen anacrónicas posturas políticas, claramente atentatorias para el restablecimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Un ejemplo concreto lo representa el uso de la definición generalizada de *minoría étnica* de los mapuche en distintos niveles discursivos, lo cual ya no parece ser aceptable puesto que posee una población que bordea el millón de persona. Sin embargo, más allá del aspecto numérico y como forma de centrar el punto, bien vale la pena sostener que en el ámbito del derecho y en el respeto a su esencia, un pueblo no tiene más derechos de acuerdo a su número de población. Por ello si bien objetivamente los mapuche constituye

una población minoritaria respecto de la sociedad chilena, el lenguaje manejado no puede ni debe en absoluto condicionar sus derechos que emanan de su definición de pueblo y no del número de su población¹⁶.

Si bien estos usos y deformaciones por lo general provienen del Estado o de quienes no han incursionado en el tema, pero que de todos modos tienen incidencia política o social y por lo cual contribuyen a una comprensión parcelada del fenómeno, de ellas también se han hecho eco las organizaciones e instituciones mapuche, lo que constituye por cierto un aspecto aun más delicado y serio ya que alimenta y justifica un análisis equivocado desde el propio movimiento. Por lo tanto estos conceptos debieran ser erradicados del lenguaje, sobre todo del político y académico. Esto contribuirá a crear condiciones menos hostiles —desde el punto de vista valórico— para que se pueda aceptar y reconocer una nueva voluntad mapuche desde un reconocido estatus de pueblo.

2. En el campo político se debe ampliar el concepto de *democracia política* y por ende el de *participación*. La democracia existente en Chile es un sistema formal, impregnada de esquemas tecnocráticos e incapaz de abordar la existencia y los derechos de los pueblos como tales, porque carece de las herramientas y mecanismos que hagan posible la participación como sujetos colectivos en forma efectiva y real.

Esta democracia formal se expresa en la participación de la ciudadanía a través del sufragio universal para elegir al Presidente de la República, a los parlamentarios, los alcaldes y concejales, mecanismo aparentemente adecuado en los marcos del derecho de elegir de un individuo, lo que está bajo el principio de «un ciudadano un voto», pero absolutamente restringido en el contexto de la regulación de los derechos colectivos y la participación de un pueblo.

Al parecer en aquellos Estados en que la población es homogénea o uninacional parece adecuado el concepto de Estado democrático bajo el principio del sufragio universal o popular, pero en el contexto de un Estado multinacional como en Chile, además de

¹⁶ Apelándose al sentido numérico que deja entrever el concepto, se hace pasar el mensaje que los pueblos en condición de «minoría» son al mismo tiempo inferiores y no pueden exigir los derechos que como colectividades sólo le es reservado a aquellos pueblos que representan la mayoría —sea esta real o supuesta— (y por ende son superiores) y que se representan en el Estado: en tanto minoría, un pueblo debe quedar subordinado a las decisiones y cultura de la mayoría.

regirse bajo este derecho, es más que necesario incorporar también el derecho de *autodeterminación*, puesto que permite a un pueblo la creación de sus propios instrumentos y procedimientos para el restablecimiento y defensa de sus derechos colectivos.

3. En el ámbito jurídico se deben corregir o modificar los criterios que hasta el momento se han utilizado para definir y diseñar los instrumentos jurídicos. Algunos de estos criterios se han ido construyendo a través de una realidad distorsionada por la concepción histórica a la cual ya hacíamos referencia.

Otros criterios parecen insuficientemente fundamentados porque carecen del aporte de otras disciplinas como la sociología, la lingüística o la antropología puesto que estas ayudan a esclarecer, por ejemplo, los elementos constitutivos de un pueblo que permitiría definir aquellos sujetos que gozan de derechos colectivos —entre ellos— la autodeterminación. Por ejemplo, el idioma es un elemento constitutivo de un pueblo y en realidad el más importante desde el punto de vista objetivo. Donde hay un idioma diferente existe un pueblo diferente y los legisladores no pueden hacer caso omiso de esta información sin caer en una interpretación falsa e injusta de la realidad.

Que los elementos constitutivos de un pueblo estén debilitados no significa que estos no existan o que sus portadores no tengan el interés de promoverlos o en otros casos recuperarlos. Por lo demás este debilitamiento está condicionado —por lo general— a los grados de opresión a los que una colectividad se ha visto sometida.

Igual atención debiera colocarse en las tendencias y experiencias que el campo internacional está abriendo, no sólo en lo que respecta a instrumentos jurídicos e iniciativas que se están creando, sino también a los procesos políticos que están viviendo algunos estados y pueblos, los cuales si bien varían en los niveles de la confrontación y los grados de las reivindicaciones, representan un cúmulo de ejemplos para comprender la naturaleza de los conflictos de los pueblos que se ven privados de ejercer sus derechos más elementales como sujetos colectivos.

4. En el terreno específico del mundo organizado mapuche, debiera colocarse énfasis en algunos procesos que de ser bien conducidos podrían contribuir enormemente a responder a los intereses mapuche de forma más global, evitando con ello que sigan prevaleciendo obstáculos e intereses de menor envergadura.

En primer lugar parece necesario fortalecer los objetivos comunes expresados discursivamente en los conceptos mencionados de *pueblo, territorio, autonomía y autodeterminación*. Los que deben ser profundizados en su significado y en sus contenidos, ya que permitiría fortalecer uno de los aspectos más débiles de la reivindicación mapuche, como son los *derechos políticos* que gradualmente han ido perdiendo incidencia en los pliegos de las organizaciones.

En este mismo sentido se hace necesario para cumplir colectivamente esta necesidad —y no situarla en una organización o institución en particular— abrir un espacio pluralista y continuo que al igual que otros temas, (como el idioma o la educación) sea sometido a un fino debate de ideas y propuestas a modo de un foro permanente.

También el movimiento mapuche requiere dotarse de un marco teórico crítico respecto del Estado y su naturaleza, puesto que de esta forma contribuirá a abordar claramente las características centrales de la relación Estado chileno/Pueblo Mapuche, develando las causas de la enfermedad y no los síntomas, creando con ello una política para una cirugía mayor erradicando los calmantes que hasta el momento se han suministrado. Este mismo marco teórico de interpretación debe contribuir al distanciamiento político e ideológico de los partidos chilenos, privilegiando como consecuencia la alianza social.

5. En el terreno económico, que ha sido de igual forma uno de los eslabones más débiles de la cadena de dependencia en que se está situado, se requiere prever fundamentalmente los impactos que los acuerdos comerciales pueden provocar en la sociedad mapuche y particularmente en su base material. En este sentido se puede contribuir a detectar los obstáculos y potencialidades que estos pueden crear, de tal modo que enfrentarlo no sea única y exclusivamente la reacción defensiva, sino también la capacidad de crear iniciativas productivas que permitan la capitalización mapuche, aunque esta sea de pequeña escala.

También parece factible la coordinación —por lo menos en una primera etapa— de los agentes económicos mapuche actuales, que a través de sus formas productivas permita crear un círculo de necesidad de productos o servicios como espacio de promoción y luego como flujo económico.

Por último, y en un terreno más operativo, se debe atender, sin prejuicio, el arco de diversidad social que tiene la sociedad mapuche contemporánea, se debe llegar al equilibrio suficiente para res-

ponder a las necesidades que este abanico social demanda. No debe pasarse de una visión campesinista del problema a una visión urbanista, un mapuche de la ciudad no tiene sus derechos más garantizados que su similar campesino, aparentemente algunos pueden gozar de una situación socio-económica mejor, pero en cuanto mapuche sufre de las mismas privaciones.

Para finalizar se debe recalcar la idea en que un desarrollo mapuche con un sentido integral, real y posible sólo será alcanzable en la medida que se reconozca en plenitud el derecho del pueblo mapuche a *ser el mismo*, a decidir el mismo con el instrumento político-jurídico adecuado el marco de relación que quiere establecer con el Estado chileno y la otras naciones originarias.

Sería difícil sostener que un pueblo violado en su voluntad política pueda pensar en el desarrollo sin romper con las causas que han provocado dicha violación. De igual forma, un pueblo negado política y jurídicamente, encuentra serios obstáculos para expresar su desarrollo integral, si al mismo tiempo se está desconociendo su existencia bajo el estatus que ha estado permanentemente autoafirmando. Con lo anterior queda claro que un pueblo privado de definir su estatus y las condiciones adecuadas para enfrentar el futuro político y económico no puede pretender desarrollarse en plenitud. □

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- CEPI 1981.- *Dos Leyes Para los Pueblos Indígenas*.- Santiago: Octubre 8 de 1991.
- ____ 1993.- *Ley Indígena (Ley N° 19. 253)*.- Santiago: Comisión Especial de Pueblos Indígenas.
- ____ 1990.- *Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 1989*.- Santiago: Documentos.
- República de Chile, Cámara de Diputados 1992.- *Legislatura 324a., Ordinaria, Sesión 6ª, en martes 9 de junio de 1992*.- Versión Oficial
- CEDM Liwen 1990.- «Acta de Compromiso».- en: *Revista Liwen* n° 2, año 1.- Centro de Estudios y Documentación Mapuche

Liwen.- Temuco: Impresos Kolping.

- de Obieta Chalbaud, José A 1989.- *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*.- Madrid: Editorial Tecnos.
- Gobierno Regional de la Araucanía 1995.- *Propuesta de estrategia de desarrollo regional, 1995 - 2000*.- Temuco: marzo 1995.
- Nüttram 1990.- «Discurso del Presidente de la República con motivo del acto de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas».- en: *Nüttram*, Año VI, N° 2 de 1990.- Santiago: Ediciones Rehue. pp. 43-46
- Haughney, Diane & Marimán, Pedro 1993.- «Población Mapuche: Cifras y Criterios».- en: *Documento de Trabajo* n° 1, Diciembre de 1993.- Temuco: Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen.
- CIDHDD 1996.- «Pueblos o poblaciones; igualdad, autonomía y libredeterminación: intereses en juego en el decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo».- *Ensayos sobre derechos humanos y desarrollo democrático* N° 5; Sociéte Recherches amérindennes au Québec (ed.)- Montreal: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 1996.pp. 190.□