

Políticas públicas y la cuestión indígena: introducción

Jorge Heine

La construcción de una central hidroeléctrica paralizada tras una inversión de US\$ 150 millones¹; una región (la IX de La Araucanía) con la tasa de pobreza más alta de Chile²; enfrentamientos crecientes en zonas de las provincias de Arauco, Cautín y Malleco que se traducen en los titulares de prensa como una virtual “guerra de guerrillas”³, y un electorado mapuche que apoyó mayoritariamente al candidato de la centroderecha en las elecciones presidenciales de 1999⁴, candidato financiado en parte importante por las mismas empresas forestales que han puesto en jaque el modo de vida de las comunidades mapuches

JORGE HEINE es profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, María Guerrero 940, Santiago.

Fax: (56-2) 265 2500

Correo electrónico: jheine@ctcinternet.cl

- 1 “Endesa: Suspenden Faenas en la Central Ralco”. Diario *El Mercurio*, 19 de febrero de 2000, pág. A-1 y A-20. Las labores se suspendieron por “razones de prudencia empresarial” ante la demora en obtener las concesiones definitivas en ciertas áreas. El proyecto con un costo total de US\$ 568 millones se localiza en el Alto Bío Bío, en tierras de familias pehuenches. Algunas tienen carácter sagrado, lo que ha generado una larga polémica con distintos movimientos mapuches y ambientalistas. Para un análisis detallado del conflicto, ver Namuncura, Domingo (1999), *Ralco: ¿represa o pobreza?*, Santiago, LOM Ediciones. Sobre la tenencia de las tierras de propiedad indígena en la zona, ver Molina, Raúl y Martín Correa (1998), *Territorio y comunidades pehuenches en el Alto Bío Bío*, Conadi, AGCI y AECL, Santiago.
- 2 Según la última encuesta Casen realizada por Mideplan en noviembre de 1998, en la IX Región de La Araucanía la población por debajo de la línea de pobreza llega a un 34,3%, y el número de indigentes a un 11,7%. Las cifras nacionales son 21,7% y 5,6%, respectivamente.
- 3 “Mininco en llamas”. Diario *El Mercurio*, 27 de febrero de 2000, pág. D-1 a D-4.
- 4 En la IX Región de La Araucanía en las elecciones presidenciales del 12 de diciembre de 1999, el candidato del pacto opositor Unión por Chile, Joaquín Lavín, obtuvo 224.473 votos (55%). El candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Ricardo Lagos, consiguió 160.479 (38%). Las cifras regionales contrastan con las nacionales: 46% obtenido por Lavín y 47% logrado por Lagos. Diario *El Mercurio*, 19 de diciembre de 1999, pág. D-31. Los porcentajes se pueden estimar en forma distinta a los del diario, pero para nuestros efectos cumplen su propósito.

■ Jorge Heine es abogado por la Universidad de Chile y doctor en ciencia política por la Universidad de Stanford. Ha recibido becas posdoctorales del Social Science Research Council y de la John Simon Guggenheim Foundation. Ha sido profesor visitante en St. Antony's College, Oxford, y en la Universidad de Stanford. Fue presidente de la Caribbean Studies Association (1990-1991) y de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1991-1993), y subdirector del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington DC, y del Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid. Ha sido consultor de Codelco, la Fundación Ford y Naciones Unidas, y autor, coautor o compilador de ocho libros y de más de 50 artículos en antologías y revistas profesionales. En el sector público se ha desempeñado en la Corporación de Fomento de la Producción (1971-1973), como Subsecretario de Aviación (1993-1994), Embajador en Sudáfrica (1994-1999) y Ministro de Bienes Nacionales.

entre Concepción y Puerto Montt. Pocos tópicos encarnan tan dramáticamente las tensiones, contradicciones y dificultades del “modelo chileno” de crecimiento acelerado, basado en los sectores minero y agroexportador, como la emergente “cuestión indígena”⁵.

Después de una década de transición a la democracia, ésta ha irrumpido con especial vigor en el acontecer político nacional durante el cambio de siglo. Sin duda hablar de un “Chiapas chileno” constituye una exageración⁶, pero es incuestionable que el país enfrenta un desafío mayor para responder a las crecientes demandas y aspiraciones de sus pueblos indígenas. Al iniciarse una nueva administración en el país, la primera del siglo XXI, una de las tres o cuatro principales tareas será precisamente desarrollar políticas públicas innovadoras en esta materia.

El propósito de esta sección especial de *Perspectivas* es explorar los antecedentes históricos y legales de esta “emergencia indígena”, como la califica José Bengoa al analizar lo que ha sido la experiencia, de dulce y de agraz, de las políticas seguidas por los gobiernos de la Concertación en los '90. Y también identificar, aunque sea en forma preliminar y tentativa, alternativas de políticas a seguir –acordes con las más recientes experiencias internacionales– para proveer soluciones efectivas a una temática sistemáticamente ignorada durante gran parte de nuestra historia republicana.

La naturaleza del problema

El censo de 1992 al establecer que al menos un millón de chilenos mayores de 14 años se autoidentificó como perteneciente a uno de los pueblos originarios de Chile, no dejó de causar un fuerte impacto en la imagen de los chilenos. El que 928 mil compatriotas se definieran como mapuches, 48 mil como aymaras, 21 mil como pascuenses, y cantidades algo menores como atacameños, quechuas, kollas y kawhaskar, de alguna manera no se compadecía con la noción de que éste era un país formado básicamente por descendientes de europeos y mestizos y donde la población india como tal era mínima⁷.

5 Para un análisis crítico reciente del llamado “modelo chileno”, ver Drake, Paul e Iván Jaksic (compiladores), (1999), *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago. Para una interesante perspectiva sobre la evolución de la cuestión indígena, ver Bengoa, José (1999) *Historia de un conflicto: El Estado y los mapuches en el siglo XX*. Editorial Planeta, Santiago.

6 Para la noción de “el Chiapas chileno”, ver Rada, Ramón (1999), *Chile, ¿a dónde vas?*, Editorial Cuarto Propio, Santiago, pág. 176-181.

7 Una buena base estadística sobre la población mapuche rural (estimada en unas 234 mil personas) puede encontrarse en Bengoa, José y Alejandro Sabag (1997), *Los mapuches: Comunidades y localidades en Chile*, Instituto Nacional de Estadísticas y Ediciones Sur, Santiago. El grueso de los mapuches rurales vive en la IX Región de La Araucanía (172.514), otros 21.609 en la VIII Región del Bío Bío y 40.418 en la X Región de Los Lagos.

Esta población siempre ha existido. Sin embargo, la cuestión indígena sólo ha adquirido especial urgencia y significado en el curso de la última década. ¿A qué se debe ello? El surgimiento de los movimientos sociales en el mundo mapuche (que compone el 90% de los habitantes indígenas de Chile) en los '90 debe ser analizado en el contexto de tres procesos paralelos, que interactúan y se potencian mutuamente: la transición a la democracia, sobre todo a partir de 1989; el desarrollo del movimiento panindigenista americano, que, aunque previo, recibe un especial impulso a partir de la reacción contra la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América en 1992, y el movimiento internacional en defensa de los pueblos originarios –300 millones de personas en 70 países– que plantea la imperiosa necesidad de reconocer el multiculturalismo y la realidad pluriétnica de numerosos países del globo, negada hasta ahora en muchos casos.

En esta era de globalización, por una parte, y de afirmación de identidades locales, por la otra, en que la cuestión indígena emerge con especial fuerza en Chile; el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, en que la Concertación de Partidos por la Democracia se comprometió a dar un nuevo trato a los pueblos indígenas; la aprobación de la Ley N° 19.253 de octubre de 1993 –la llamada Ley Indígena–, primer cuerpo jurídico relativo a la situación general de los pueblos indígenas desde la creación del Estado de Chile, y la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) en esa misma ley, con sede en Temuco y con un consejo de novedosa generación, en que parte de sus integrantes es electo por las comunidades indígenas, y otra es nombrada por el Presidente de la República, son algunos de los hitos en torno a los cuales se han ido definiendo las políticas públicas hacia los pueblos indígenas.

Extrema pobreza, discriminación, bajos niveles de escolaridad, falta de reconocimiento de sus lenguas y tradiciones por parte del resto de la comunidad nacional son algunos de los elementos que caracterizan la condición de los pueblos indígenas en Chile, condición que también comparten con muchos de sus pueblos hermanos en América Latina. Sin embargo, la especificidad de lo que podríamos llamar la “cuestión mapuche” radica en el fuerte embate que han sufrido las comunidades (es decir, alrededor de 230 mil personas que forman la población mapuche rural) debido a los cambios socioeconómicos experimentados en Chile en el último cuarto de siglo. Ello es lo que explica la creciente militancia y descontento en las comunidades.

En primer lugar, la tierra –su propiedad, su calidad, su utilización y cultivo– está en el centro de esta temática. Para los indígenas en general, y los mapuches en particular, la tierra constituye uno de los fundamentos principales de su existencia y parte integral de su cultura e identidad. Y son problemas vinculados con su tenencia los que han llevado a la situación actual: alta presión poblacional sobre cantidades limitadas de tierras, sobreexplotación de predios, altos niveles de migración y pobreza, y marginalidad social⁸.

8 Este párrafo, y algunos de los siguientes, recogen mis planteamientos en “Tierras y Mapuches”, Diario *El Mercurio*, 5 de julio de 1999, pág. A-2.

Esta situación, aunque de larga data, se aceleró después de la división de tierras de comunidades indígenas promovida por el DL N° 2.568 de 1978 y el DL N° 2.750 de 1979, que las asimiló al concepto de propiedad privada, y condujo a la subdivisión y venta de la mayoría de ellas. Aunque los estimados varían, algunos indican que de las 600 mil hectáreas de patrimonio territorial indígena que había en 1973, éstas se redujeron a la mitad en 1989.

En segundo lugar, está el destino dado a las tierras que perdieron las comunidades indígenas. En las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos, la gran mayoría se utilizó para plantar especies exóticas (pino radiata o eucalipto); incompatibles con toda otra forma de vida animal o vegetal; cuya explotación no genera empleo en las comunidades aledañas; que succionan grandes cantidades de agua de las áreas vecinas y que progresivamente han ido cercando a estas últimas. El desarrollo agroexportador de Chile, dentro del cual la exportación de productos forestales es una de sus piezas fundamentales, pasa así por el empobrecimiento de sus pueblos indígenas.

En tercer lugar, y como muy bien analiza José Bengoa en su artículo, también las comunidades mapuches han sido víctimas de la crisis más generalizada de la agricultura tradicional en Chile –en especial, la producción de granos localizada entre Bío Bío y Puerto Montt–, producto de la creciente apertura de la economía chilena y la competencia de productores más eficientes del extranjero.

Revertir de alguna manera esta situación ha sido uno de los objetivos de la política indígena en los '90. La ley indígena contempla un Fondo de Tierras y Aguas, y se estima que en el sexenio del Presidente Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) se entregaron a los pueblos indígenas unas 150 mil hectáreas. Por su parte, el Presidente Ricardo Lagos, durante su campaña electoral, prometió la entrega de otras 150 mil. En todo caso, este es un proceso complejo. Son innumerables los conflictos que surgen de la no regularización de la ocupación histórica de tierras indígenas, vinculados con las “tierras antiguas” (surgidas de los títulos de merced); de las diferencias al interior de las propias comunidades, y de los llamados “derechos de ausentes”. Son problemas que requieren mucho más que uno o dos períodos presidenciales para aproximarse a una solución.

Conservar y expandir el acervo territorial de las comunidades indígenas parecería ser un elemento clave de toda política en la materia. Ello significa mantener su condición excepcional y las limitaciones a su venta a no indígenas, lo que se sustenta en un argumento histórico irrefutable: cada vez que las tierras indígenas se han asimilado al resto de la propiedad, las comunidades indígenas se vieron sistemáticamente despojadas de ellas.

Otro aspecto más intangible pero no menos significativo es el cultural-identitario: la aceptación formal, por parte del Estado, que Chile es un país multiétnico y multicultural, con todo lo que ello implica en materia de educación bilingüe, espacios

culturales e introducción del uso de los idiomas indígenas para efectos oficiales en las regiones correspondientes del país. En ese sentido, es sintomático que dos de los elementos declarativos más importantes de la política indígena establecida por la Concertación –la reforma del artículo 1° de la Constitución (“El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos que integran la nación chilena”), y la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes– hayan sido rechazados en el Congreso por la oposición a comienzos de los ‘90, encontrándose aún pendientes. Su aprobación sería una señal muy potente de que Chile finalmente reconoce la existencia de sus pueblos indígenas y de sus derechos, y que ello nos enriquece como país.

Por último, cabría mencionar tal vez el factor más complejo en la relación del Estado de Chile con los pueblos indígenas: los mecanismos políticos que debieran estructurar estos lazos. Tal como señalé, la Conadi en su momento constituyó un organismo innovador, tanto por la forma de generación de sus autoridades como por su ubicación en Temuco. La idea fundamental era crear una agencia distinta, con sede en la capital de la Araucanía, que proveyese un lugar de encuentro entre representantes del gobierno central y de las comunidades indígenas. Sus ya casi siete años de existencia han sido una importante experiencia en materia de diálogo y de formulación de política indígena. Sin embargo, la mayoría de los observadores concordaría en que la actual fórmula de funcionamiento de la Conadi está agotada y ha llegado el momento de reemplazarla por algo distinto.

Las razones para ello son múltiples. La primera y más importante es que la noción de combinar elementos de un órgano electo y deliberativo con aquellos de una agencia del Poder Ejecutivo –con todo lo imaginativo que puede haber sido en su momento– pareciera ser una fórmula extremadamente inoperante. Cada vez que ha habido diferencias de opinión entre los representantes de las comunidades indígenas y los del gobierno central, estos últimos han impuesto su voluntad a cómo dé lugar. Sin embargo, lo peor es que aun en aquellos casos en que los representantes nombrados por el Presidente de la República pretendieron atenerse a la letra de la ley indígena, y ello iba a contrapelo de las prioridades de política del Ejecutivo, de inmediato se vieron desautorizados, lo que ha deslegitimado a la Conadi en el mundo indígena⁹.

Sin embargo, más allá de los avatares de la Conadi durante estos últimos años, hay una razón más de fondo que debería llevar a rediseñarla y a buscar una nueva

9 El Presidente Frei le pidió la renuncia al primer director de la Conadi, Mauricio Huenchulaf, en abril de 1997, por lo que se percibía como su oposición al proyecto de Ralco. Lo mismo ocurrió con su sucesor, Domingo Namuncura, en agosto de 1998. Además del libro de Namuncura ya citado, ver Mallon, Florencia E., “Cuando la amnesia se impone con sangre, el abuso se hace costumbre: El pueblo mapuche y el Estado chileno, 1881-1998”, en Drake y Jaksic, op. cit., pág. 433-462, pero especialmente pág. 449-459.

forma de vincular al gobierno central con los pueblos indígenas. Así como en otras áreas de las políticas públicas (por ejemplo, el caso de los bancos centrales) la tendencia ha sido garantizar una mayor autonomía de ciertos órganos, lo que pareciese haber dado como resultado un mejor funcionamiento; en materia de política indígena la experiencia de países como Canadá, Nueva Zelandia y Australia apunta a una clara separación entre la formulación de políticas y la asignación presupuestaria (radicadas en órganos del gobierno central) y la administración y manejo de estos recursos, que en dichos países es cada vez más una responsabilidad de las entidades de los propios pueblos indígenas.

Curiosamente, en momentos en que la palabra descentralización se ha convertido en un verdadero *mantra* y todos –gobierno y oposición, izquierda y derecha, parlamentarios e integrantes del Ejecutivo– se manifiestan fervorosos partidarios de la misma, nadie ha planteado la necesidad de medidas descentralizadoras no sólo con regiones y comunas, sino también mediante asignaciones presupuestarias que permitan a las comunidades y entidades indígenas manejar sus propios recursos.

Es en este contexto donde José Aylwin analiza los antecedentes legales e históricos que han dado lugar a los actuales conflictos en la Araucanía. Su perspectiva comparada, sobre todo a partir de la experiencia canadiense que conoce de primera mano, permite visualizar importantes alternativas de política en la materia. Por su parte, Domingo Namuncura, a quien le correspondió ser el segundo director nacional de la Conadi, presta especial atención al creciente conflicto entre megaproyectos como el de la central hidroeléctrica de Ralco y los derechos de los pueblos indígenas, tema que continuará teniendo gran vigencia. A su vez, el eminente historiador Gonzalo Vial descompone los distintos elementos que, a su juicio, tendría la deuda histórica con el pueblo mapuche y propone varios mecanismos para saldarla, aunque sea en parte. Finalmente, José Bengoa, quien asesoró al Presidente Aylwin en materia de política indígena, analiza la emergencia indígena desde una perspectiva internacional así como de economía política.