

Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas

José Aylwin

RESUMEN

En este artículo se entregan antecedentes que intentan explicar el porqué de los conflictos hoy existentes en el territorio mapuche, así como del deterioro de las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado. Además se esbozan las distintas iniciativas impulsadas por el gobierno para enfrentar la crisis aquí descrita. También se formulan algunas ideas de posibles líneas de acción para abordar la situación de conflicto existente y contribuir a su superación. Finalmente, el artículo se refiere a la necesidad de promover un diálogo verdadero entre el Estado chileno, las empresas y las comunidades mapuche en conflicto, a través del cual se aborden los problemas y se dé respuesta a las demandas de las últimas. Del mismo modo se sugiere el inicio de un diálogo de mayores dimensiones, que involucre no tan sólo al Estado, sino a la sociedad chilena en su conjunto, y que permita definir las bases sobre las cuales se debe cimentar una futura convivencia entre pueblos diferenciados en el país.

■ José Aylwin es abogado con especialización en el campo de los derechos humanos, en general, y de los derechos de los pueblos indígenas, en particular. Estudió derecho en la Universidad de Chile (1975-1980). Su experiencia laboral incluye, entre otras, el ejercicio de la abogacía; la asesoría e investigación en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales en la Comisión Chilena de Derechos Humanos (1983-1993), y la actividad de consejero e investigador en la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990-1993). Entre 1994 y 1997 fue director del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de La Frontera. Entre 1997 y 1999 realizó una maestría en derecho en la Faculty of Law de la University of British Columbia, Canadá. Su tesis abordó el tema "Indigenous Peoples' Rights in Chile and Canada: A Comparative Study". De vuelta en Chile se reintegró a las actividades académicas del Instituto de Estudios Indígenas. Autor de diversos artículos sobre la temática de los derechos indígenas.

JOSÉ AYLWIN, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Montevideo 0870, casilla 54-D, Temuco, Chile.

Fax: (56-45) 325154

Correo electrónico: jaylwin@ufro.cl

INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos presenciado una serie de hechos que da cuenta de una situación de creciente conflictividad en el territorio mapuche, en la zona sur del país. Movilizaciones de agrupaciones mapuche –incluyendo marchas, huelgas de hambre, bloqueo de caminos, acciones violentas en contra de bienes, etc.– en protesta por proyectos de inversión públicos o privados que hoy se emplazan o se planifican en sus territorios ancestrales; ocupaciones de predios reclamados por las comunidades hoy en poder de no indígenas; tala de bosques y realización de siembras agrícolas en ellos; enfrentamientos entre comuneros indígenas y fuerzas policiales o guardias de seguridad, y duras críticas de los representantes mapuche a las autoridades de gobierno y a las políticas que éstas impulsan en relación con sus comunidades, se informan casi a diario por los medios de prensa¹.

El gobierno, en su evidente desconcierto, ha tenido una actitud vacilante frente a estos hechos. Mientras algunas autoridades han llamado al diálogo con las comunidades en conflicto, otras han propiciado la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado y dispuesto de las fuerzas policiales en contra de los que participan de acciones calificadas como contrarias al Estado de Derecho. Las mismas autoridades han amenazado a quienes participan en ocupaciones de predios y otras acciones de hecho con excluirlos de los beneficios que resultan de sus políticas, tales como el Fondo de Tierras y Aguas o el Fondo de Desarrollo Indígena.

En el mismo contexto, el ejecutivo ha asumido un mayor control sobre la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), entidad encargada de la conducción de la política indígena del Estado. Para ello reemplazó a dos directores nacionales de esta entidad –Mauricio Huenchulaf primero y Domingo Namuncura después– así como a varios representantes gubernamentales del Consejo Nacional, quienes manifestaron reparos a proyectos de inversión en territorios indígenas.

Todos estos hechos han resultado en un creciente distanciamiento de parte importante del movimiento mapuche del Estado en general y de Conadi en particular, entidad en la que muchas organizaciones de este pueblo participaron durante sus primeros años de vida².

-
- 1 Para un análisis de estos hechos, ver artículos de Vergara, Jorge y otros (1999), "Las Tierras de la Ira. Los Sucesos de Traiguén y los Conflictos entre Comunidades Mapuches, Empresas Forestales y Estado", en *Praxis* Nº 1, pág. 112-128; y de Lavanchy, Javier (1999), "Conflicto y Propuestas de Autonomía Mapuche", disponible en Internet (www.xs4all.nl/~rehue).
 - 2 El distanciamiento entre el movimiento mapuche y el Estado se manifestó en el bajo porcentaje de participación mapuche en las elecciones de representantes indígenas al Consejo Nacional

Es un hecho evidente que ha concluido la etapa comenzada en 1989 con la suscripción del compromiso de Nueva Imperial. En dicho documento los representantes de los distintos pueblos indígenas, incluido el pueblo mapuche, acordaron con el entonces candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin, trabajar conjuntamente en democracia por el reconocimiento legal y constitucional de los derechos por ellos reivindicados. No obstante los esfuerzos realizados en 1999 por el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle para lograr acuerdos con el movimiento mapuche y restablecer la confianza quebrantada, el distanciamiento entre ambas partes se agudiza. Todo parece indicar que se ha impuesto una nueva fase, caracterizada por el desencuentro y el enfrentamiento entre los mapuche y el Estado, sin que existan indicios de que ella pueda superarse en el corto plazo.

Para muchos en el gobierno y en la sociedad chilena ésta resulta una situación incomprensible. Hace tan sólo seis años se promulgó una ley indígena que, se pensaba, había establecido las bases para una nueva relación entre los indígenas y el Estado. Desde entonces hasta la fecha, el Estado, a través de Conadi, impulsó un conjunto de acciones y programas y destinó recursos para intentar dar respuesta a las demandas de tierra y desarrollo levantadas por el movimiento mapuche en el período previo a la aprobación de la ley.

1. Antecedentes de los conflictos

¿Cómo se explican entonces los conflictos que hoy existen en el territorio mapuche?, ¿cómo se explica la agudización de la crisis de relación entre el pueblo mapuche y el Estado chileno?, ¿cómo se entiende que una entidad como Conadi, de naturaleza mixta, con representación gubernamental e indígena, cuya creación fue demandada por el movimiento indígena hace tan sólo una década, hoy sea cuestionada por el mundo mapuche?, ¿cómo se explica la demanda que hoy levantan los mapuche por reformas políticas y jurídicas a tan sólo seis años de la aprobación de una ley que resultó de un proceso de discusión que involucró a una parte importante de sus organizaciones y comunidades?

de Conadi celebradas en octubre de 1999. De acuerdo con antecedentes de Conadi, el total de indígenas que sufragó en el país alcanzó a 22.430, 15.994 de los cuales corresponden al territorio mapuche (Regiones del Bío Bío a la de Los Lagos). Ello en contraste con el total de indígenas con derecho a participar en estas elecciones que ascendía a 83.350 (*El Metropolitano*, 21 de noviembre de 1999). Esta cifra también es baja si se la compara con los cerca de 28 mil indígenas que habrían participado (no se especifica procedencia étnica del voto) en las elecciones de consejeros desarrolladas en 1995. Conadi, *Pueblos Indígenas Nueva Era*, Año 1, N° 2, pág. 2.

Si bien la respuesta a estas interrogantes no es fácil, ya que son múltiples y complejos los factores que inciden en la situación que hoy existe en el territorio mapuche, los siguientes antecedentes deben ser tomados en cuenta:

1.1 Restricciones de la ley indígena

En octubre de 1993 se promulgó la Ley N° 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, más conocida como ley indígena. Fue en gran medida el producto de la demanda de los pueblos indígenas de Chile, en particular del pueblo mapuche, quienes se rearticulan y fortalecen organizativamente para hacer frente a las leyes y políticas asimilatorias impulsadas desde el Estado durante el régimen militar.

Durante dicho régimen se dictaron los decretos leyes N° 2568 y N° 2750 (1979), legislación elaborada sin participación indígena y desde la cual se incentivó el desarrollo de un proceso divisorio que, en la práctica, terminó con la casi totalidad de las comunidades reduccionales mapuche creadas por el Estado chileno tras la ocupación militar de la Araucanía³. Si bien dicha legislación prohibió la enajenación de las hijuelas resultantes de la división, muchas tierras mapuche fueron traspasadas a no indígenas a través de contratos fraudulentos como los arriendos hasta por 99 años.

Al término del régimen autoritario diversas organizaciones mapuche levantaron un conjunto de reivindicaciones para proteger sus derechos amenazados –en particular el derecho a la tierra– y exigir una nueva relación con el Estado y la sociedad chilena. Entre los ejes centrales de esta demanda cabe destacar el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural hasta entonces negada en el país; la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del Estado; la protección legal de sus tierras y aguas; el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras particulares adquiridas por el Estado con el objeto de revertir el proceso histórico de jibarización de sus comunidades, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades⁴.

El anteproyecto de ley indígena elaborado por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, creada en 1990 por el primer gobierno de la Concertación, se basó,

3 Cabe recordar que, luego de la ocupación de la Araucanía a fines del siglo pasado, el Estado chileno otorgó a los mapuche alrededor de tres mil títulos de merced, mediante los cuales les fueron reconocidas en forma comunitaria tan sólo 500 mil hectáreas, que representan aproximadamente el 5% del territorio ancestral mapuche al sur del Bío Bío.

4 Es importante reconocer aquí las demandas por autonomía política y territorial que algunas entidades mapuche, como la organización Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam) y el Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen, ya planteaban a fines de la década de los '80 y comienzos de la de los '90. Ver Marimán, José (1997), "Movimiento Mapuche y Propuestas de Autonomía en la Década Post Dictadura", disponible en Internet (www.xs4all.nl/~rehue). Sin embargo, estas últimas demandas parecían minoritarias frente a las planteadas por el conjunto de organizaciones mapuche entonces existente y a cuyos contenidos ya nos referimos.

en lo central, en estas reivindicaciones⁵. Las tres iniciativas que el ejecutivo envió al Congreso Nacional en 1991 para su análisis –el proyecto de ley y el de reforma constitucional relativos a los pueblos indígenas, y el proyecto para la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo– también recogieron, en lo sustancial, las demandas indígenas antes reseñadas⁶.

Sin embargo, estas iniciativas no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. El proyecto de ley indígena fue aprobado en el Congreso con importantes modificaciones que debilitaron considerablemente el reconocimiento de las demandas indígenas en materia de derechos participatorios:

- a. Se debilitó la comunidad indígena al permitirse la constitución de hasta tres comunidades indígenas legales en una comunidad territorial o cultural antigua (artículo 10 inciso 2 de la Ley N° 19.253).
- b. Se eliminó el impedimento de trasladar a los indígenas de sus tierras, así como la necesidad de consultar a la comunidad cuando dicho traslado, en forma excepcional, se verificase (artículo 25 del proyecto de ley).
- c. Se modificó la composición del Consejo Nacional de Conadi. De acuerdo con el proyecto de ley, éste estaría compuesto por once indígenas, social, étnica y territorialmente representativos de los pueblos indígenas del país, y se cautelaría su autonomía. La ley estableció que dicho consejo estaría compuesto por ocho indígenas designados por el Presidente de la República, a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas, de conformidad a un reglamento (artículo 41 de la Ley N° 19.253).
- d. Se eliminaron íntegramente las disposiciones del proyecto de ley que creaban la figura de los jueces de paz indígenas, encargados de impartir justicia de menor cuantía al interior de la comunidad, los que serían propuestos por cada comunidad en terna a la Corte de Apelaciones respectiva para su nombramiento (artículos 90 a 94 del proyecto de ley).

En consecuencia, en este ámbito, la ley aprobada sólo reconoció a los indígenas el derecho a agruparse en comunidades territoriales o en asociaciones funcionales (artículos 36 y 37); el derecho de estas entidades a ser escuchadas y consideradas en

5 CEPI estaba integrada por representantes de gobierno y de los distintos pueblos indígenas del país, incluido el mapuche. Los contenidos del anteproyecto elaborado por esta entidad se debatieron en reuniones en comunidades indígenas y se acordaron en el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas celebrado en Temuco en 1991. Ver Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1991), *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago.

6 El Ejecutivo introdujo algunas limitaciones al anteproyecto de ley indígena elaborado por CEPI, en particular en materia de reconocimiento de la territorialidad indígena y de derechos indígenas sobre recursos del suelo y subsuelo.

su opinión por los servicios de la administración del Estado cuando estos traten materias que pudiesen afectarles (artículo 34); a ser consideradas en la administración de las Areas Silvestres Protegidas ubicadas en áreas de desarrollo indígena (artículo 35); y el derecho a una representación minoritaria y de elección indirecta en el Consejo Nacional de Conadi (artículo 41).

En esencia se trata de una participación de carácter consultivo, puesto que la ley dejó, en última instancia, la resolución de los asuntos indígenas en manos de Conadi, entidad cuyo Consejo Nacional controla el gobierno, y de los servicios de la administración del Estado. La ley tampoco permite niveles mayores de asociatividad indígena al no contemplar la posibilidad de constituir federaciones de asociaciones o comunidades indígenas. Es más, prohíbe a las asociaciones asumir la representación de las comunidades. Todo ello obstaculizó, como veremos más adelante en este artículo, la efectividad del derecho a la participación indígena reconocido en la ley.

En materia de derecho a la tierra, el Congreso Nacional aumentó el plazo de duración de los contratos de arrendamiento de tierras indígenas de dos a cinco años (artículo 13 inciso 4 de la ley); autorizó en el mismo artículo la permuta de tierras indígenas por tierras no indígenas, y eliminó la obligación de Conadi de escuchar a la comunidad antes de autorizar la enajenación de tierras indígenas cuyos titulares fuesen personas naturales (artículo 13 b del proyecto). Más grave aún, el Congreso eliminó la disposición que establecía que los titulares de tierras indígenas, en igualdad de condiciones con otros interesados, tendrían derechos preferentes para la constitución de derechos de agua, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes (artículo 18 del proyecto).

En esta materia, el énfasis de la ley estuvo puesto en el reconocimiento de las tierras indígenas, entendiendo por tales aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión, provenientes de títulos reconocidos por el Estado desde 1823 hasta la fecha de su aprobación, así como aquellas que fuesen inscritas en el registro de tierras indígenas o declaradas como tales a futuro por los tribunales de justicia (artículo 12).

Además, la ley puso énfasis en la protección jurídica de dichas tierras indígenas, disponiendo que, por regla general, no pueden ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción (artículo 13).

Por último, la ley estableció un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas como mecanismo destinado a dar solución a los problemas de tierras que afectan a los indígenas o a otorgarlas a los indígenas y comunidades que carecen de ellas (artículos 20 a 22). A través de estas disposiciones se intentó frenar el proceso de pérdida de tierras indígenas verificado en el territorio mapuche bajo el régimen militar. También se promovió la ampliación de las tierras indígenas, que a la fecha de la dictación de la ley eran absolutamente insuficientes para garantizar el desarrollo material y cultural

de los mapuche rurales⁷. Sin embargo, una de las mayores falencias de la ley es que no dio protección a los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras o sectores colindantes, y que resultan fundamentales para el desarrollo material y cultural de sus comunidades.

Cabe recordar, además, que los proyectos destinados a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, así como la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) relativo a los derechos de estos pueblos, tampoco encontraron la acogida esperada en el Congreso. La aprobación del proyecto de reforma constitucional, aunque de carácter más que nada simbólico, habría permitido reafirmar el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad chilena por largo tiempo negado. La ratificación del Convenio N° 169, a cuyos contenidos nos referiremos más adelante, habría permitido fortalecer los derechos participatorios y territoriales de los pueblos indígenas del país, entre ellos los del pueblo mapuche.

1.2 Limitaciones y contradicciones de la política indígena del Estado

La ley indígena estableció en su artículo 1 inciso 3 el deber de la sociedad en general, y del Estado en particular, de “respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines, y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación”. A la Conadi, como organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de los indígenas (artículo 39), le ha correspondido la principal función en la ejecución de la política pública indígena y en el impulso de programas destinados a materializar los derechos que la ley reconoce a los indígenas y sus comunidades.

No obstante los problemas de diversa índole que afectaron la puesta en marcha de Conadi⁸, es de justicia reconocer los esfuerzos desarrollados por esta entidad, con el apoyo inicial de una buena parte del movimiento indígena, para ejecutar un conjunto de políticas y programas que permitiese la materialización práctica de los derechos

7 Se estima que a 1973, luego de la recuperación de algunas tierras reclamadas por los mapuche a través del proceso de reforma agraria, el patrimonio territorial de este pueblo sumaba 590 mil hectáreas. En 1990, al retornar el país a la democracia, dicho patrimonio había descendido a 300 mil hectáreas. Toledo, Víctor y otros (1999), “Pueblos Mapuche y Sustentabilidad Democrática”, en Programa Chile Sustentable (Ed.), *Por un Chile Sustentable. Propuesta Ciudadana para el Cambio*, LOM Editores, Santiago, pág. 371.

8 Las dificultades para conformar un equipo profesional y técnico idóneo para asumir las tareas que la ley le asignó; la distancia de su Dirección Nacional, ubicada en Temuco, de los centros de poder político, económico y administrativo del país, y las pugnas político-partidistas existentes en su interior, son hechos que obstaculizaron la efectividad de la acción de Conadi durante sus primeros años de funcionamiento.

reconocidos a los indígenas en la ley. Entre las principales acciones impulsadas por Conadi, en coordinación con otros organismos del Estado, para dar cumplimiento a las disposiciones de la ley indígena en el territorio mapuche, esto es en las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos, cabe destacar las siguientes:

- a. La destinación, a través de distintos planes y programas, incluyendo los traspasos de tierras fiscales, los programas de adquisición de predios en conflicto y de subsidios del Fondo de Tierras y Aguas de Conadi, de alrededor de 75 mil hectáreas de tierra para individuos y comunidades mapuche entre 1994 y 1997⁹.
- b. El apoyo, a través del Fondo de Desarrollo de Conadi, a la ejecución de iniciativas de desarrollo económico, social y cultural indígena¹⁰.
- c. La constitución de tres áreas de desarrollo indígena (ADI), dos de ellas en el territorio mapuche (Alto Bío Bío y Lago Budi) y la destinación de recursos para su puesta en marcha¹¹.

Sin embargo, no puede dejar de constatar que los recursos destinados por el Estado a Conadi para el cumplimiento de sus tareas han sido absolutamente insuficientes para hacer frente a las múltiples y urgentes necesidades de los distintos pueblos indígenas del país, en particular del pueblo mapuche.

9 Antecedentes relativos al territorio mapuche extraídos de memorias anuales e informes de gestión de la Dirección Nacional de Conadi correspondientes a 1994-1996 y del Informe del Departamento de Tierras y Aguas de la misma Dirección sobre el Fondo de Tierras y Aguas 1994-1997. Documento de Trabajo Conadi, 1997. De acuerdo con Mideplan, durante el período comprendido entre 1994 y 1998 se habían recuperado 106.525 hectáreas. De ellas, 21.784 estarían en proceso de traspaso a indígenas. El número de indígenas beneficiados alcanzaría a 97.177. Sin embargo, no se especifica su procedencia étnica. Documento de Trabajo de Mideplan, 1999.

10 Dicho fondo se ha orientado a financiar iniciativas de infraestructura productiva, fomento productivo y desarrollo local indígena, entre otras, en áreas rurales y urbanas en que habita la población mapuche. De acuerdo con Mideplan, entre 1994 y 1998 habría beneficiado a 8.535 familias indígenas con un total de 40.148 personas (no se especifica procedencia étnica). Documento de Trabajo Mideplan, 1999. Además, ha apoyado el desarrollo de programas de fomento cultural como la educación intercultural bilingüe y la difusión de la cultura indígena. Conadi, *Informe de Gestión 1994-1996*, Temuco, 1997, pág. 32-34.

11 En 1999 el gobierno anunció la creación de dos ADI más, una en el lago Lleu Lleu (Región del Bío Bío). Sin embargo, el anuncio aún no se materializa. Si bien los recursos asignados o por asignar para la puesta en marcha de las ADI, destinadas a focalizar la acción del Estado "en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades" (artículo 26 de la ley indígena) son importantes, muchos corresponden a fondos preexistentes de los distintos organismos públicos y privados con presencia en dichas áreas. De acuerdo con el plan trienal de inversión elaborado por la Subdirección de Mideplan se considera la destinación de M\$ 8.290.375 para el ADI de Alto Bío Bío, y de M\$ 30.815.347 para el ADI del lago Budi. Ver Subsecretaría Mideplan, "Balance del Trabajo Realizado por la Subsecretaría de Mideplan en Torno a las Areas de Desarrollo Indígena, ADI", Documento de Trabajo, septiembre 1999. Finalmente, estas ADI no han considerado la participación indígena en su interior como ha sido reclamado legítimamente por las organizaciones mapuche existentes en ellas.

En materia de desarrollo, el presupuesto del Fondo de Desarrollo Indígena administrado por Conadi, cuyos fondos se han incrementado mínimamente desde su constitución a la fecha (de M\$ 1.100.000 en 1994 a M\$ 1.872.602 en 1999)¹², no ha permitido hacer frente a la situación de pobreza que, de acuerdo con todos los estudios existentes, sigue caracterizando a la población mapuche¹³.

En materia de tierras indígenas, si bien el presupuesto asignado por el Estado al Fondo de Tierras y Aguas de Conadi se incrementó de M\$ 2.108.000 en 1994 a M\$ 8.150.000 en 1999¹⁴, estos fondos han estado lejos de permitir la recuperación de las cerca de 300 mil hectáreas que se privaron a los mapuche durante el régimen militar. La precariedad de los recursos asignados por el Estado a Conadi se hace más evidente si se considera que la población indígena del país, con un total cercano al millón de personas mayores de 14 años a 1992, representa alrededor del 10% de la población total del país¹⁵.

Otra situación que debe ser constatada aquí es la contradicción que ha existido entre los deberes que la ley asigna al Estado en relación con los indígenas y sus comunidades; las acciones impulsadas en los últimos años por la propia Conadi para promover la ampliación de las tierras indígenas y el desarrollo económico y social mapuche, y el respaldo que la administración del Presidente Frei Ruiz-Tagle dio a la expansión de proyectos de inversión no indígenas en el territorio histórico de este pueblo. A pesar de las obligaciones que el artículo 1 inciso 3 de la ley establece para el Estado, el gobierno –en forma consistente con su política económica y su objetivo de insertar a Chile en los mercados internacionales– no sólo permitió, sino que promovió las inversiones productivas o de infraestructura, públicas y privadas, en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

En el caso del territorio mapuche, en 1996 existían 1.357 concesiones mineras constituidas (o en trámite de serlo) por empresas mineras nacionales o extranjeras, 144 de las cuales se encontraban específicamente en tierras de comunidades mapuche o huilliche. A la misma fecha se había otorgado a particulares no indígenas un número significativo de concesiones de acuicultura en los lagos Calafquén y Pellaifa, y en las costas de Carahue, Toltén, Valdivia y Chiloé en aguas colindantes a comunidades

12 Antecedentes Mideplan, 1999.

13 De acuerdo con un estudio de la División Social de Mideplan basado en los resultados de la encuesta Casen 1996, el 38,4% de la población mapuche es definida como pobre, siendo el 11,7% indigente. Valenzuela, Rodrigo (1998), *Situación de los Pueblos Indígenas en Chile*, División Social Mideplan, Apuntes de Trabajo N° 1, enero.

14 Antecedentes Mideplan, 1999.

15 En 1992, de las 9.660.367 personas mayores de 14 años que había en el país, 998.385 declaró pertenecer a un grupo étnico indígena. Ver Censo de Población y Vivienda, Chile, 1992. Los recursos asignados por el Estado para atender las necesidades de este importante sector de la población contrastan con aquellos destinados –directa o indirectamente– a otros sectores minoritarios como el empresarial o el militar.

mapuche, y aproximadamente el 75% de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales disponibles en el mismo espacio territorial. De los últimos, sólo el 2% estaba en manos mapuche¹⁶.

La apropiación por no indígenas de recursos mineros, de las aguas y de otros recursos naturales que se encuentran en tierras indígenas o en tierras colindantes a ellas ha sido amparada por cuerpos jurídicos como el Código de Aguas, el Código Minero, la Ley de Pesca y la propia Constitución Política del Estado, que permiten al Estado el otorgamiento de concesiones de explotación o uso de dichos recursos a particulares que los soliciten, aun cuando ellos no tengan vinculación alguna con las tierras en que tales recursos se encuentran.

Por otra parte, las políticas impulsadas por las autoridades sobre la base del marco jurídico preexistente a la recuperación de la democracia han contribuido, además, a la enorme expansión de la industria forestal en la zona sur del país con grave impacto para los mapuche y su medio ambiente¹⁷. La magnitud de la expansión forestal en su territorio es tal, que se estima que las empresas dedicadas a este rubro, de propiedad tanto nacional como extranjera¹⁸, poseen aproximadamente un millón y medio de hectáreas entre las Regiones del Bío Bío y de Los Lagos¹⁹. Sólo una empresa, Forestal Mininco, poseería 350 mil hectáreas de tierras destinadas a la forestación con especies exóticas, la mayor parte de ellas en el territorio mapuche²⁰, en contraste con las aproximadamente 500 mil hectáreas de tierras reconocidas a los mapuche por el Estado a través de los títulos de merced.

Una importante cantidad de las tierras que hoy poseen las empresas forestales es reclamada por las comunidades. Sólo en la Provincia de Arauco se estima en

16 Antecedentes contenidos en Toledo, Víctor, "Todas las Aguas. El Subsuelo, las Riberas, las Tierras", en Anuario *Liwen* N° 4, junio de 1997, pág. 42.

17 La principal herramienta legislativa utilizada para fomentar la expansión forestal privada ha sido el DL N° 701 de 1974, cuya vigencia se prolongó por 20 años. Durante la administración Frei se renovó, con algunas variaciones, por 15 años más. Este libera de impuestos y subsidia directamente las plantaciones forestales, al devolver al propietario el 75% de su costo, además de los costos de manejo y administración. Debido a este subsidio, que ha beneficiado a las grandes empresas, las plantaciones forestales en el país subieron de 200 mil hectáreas en 1974 a 2,1 millones de hectáreas en 1996. Larráin, Sara y Víctor Menotti (1988), "Implicancias de la Globalización Económica sobre la Biodiversidad y los Bosques de Chile", en Hoffmann, Adriana (Ed.), *La Tragedia del Bosque Chileno*, Santiago, Antártica Quebecor, 1988, pág. 332.

18 Las ventajas tributarias, las menores exigencias ambientales y el bajo precio de la mano de obra han favorecido la inversión extranjera en este rubro. Entre los capitales extranjeros que hoy existen en esta industria se encuentran los procedentes de Japón, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Holanda y Suecia, que se han asociados con capitales nacionales dedicados al mismo rubro. Catalán L., Rodrigo y Ruperto Ramos A. (1999), *Pueblo Mapuche, Bosque Nativo y Plantaciones Forestales. Las Causas Subyacentes de la Deforestación del Sur de Chile*, Ediciones Universidad Católica de Temuco, Temuco, pág. 52-53.

19 *El Mercurio*, 15 de enero de 1999.

20 *La Epoca*, 1° de marzo de 1998.

alrededor de 60 mil las hectáreas en manos de las empresas forestales en conflicto con comunidades mapuche²¹. Dichas demandas se fundamentan en el hecho de que éstas pertenecían a los territorios jurisdiccionales de los *longko* o caciques antiguos en el período prerreduccional; o estaban incluidas dentro de los títulos de merced otorgados por el Estado y en virtud de las leyes divisorias vigentes entre la década del '20 y la del '90, y luego fueron apropiadas por particulares; o estuvieron ocupadas por las comunidades (y muchas veces forestadas con apoyo estatal) durante el período de la reforma agraria, y luego las perdieron durante el proceso de contrarreforma agraria bajo el régimen militar²².

Cabe señalar que las prácticas forestales de estas empresas, que hasta ahora se han basado en la destrucción del bosque nativo para la exportación de astillas y en la tala rasa para la plantación de especies de rápido crecimiento (*Pinus radiata* y *Eucalyptus globulus*²³), han generado enormes impactos ambientales, entre ellos la erosión del suelo, la degradación y disminución de las fuentes de agua, y la significativa reducción de la flora y fauna con la que la cultura mapuche se ha relacionado desde antiguo. Todo lo anterior ha incidido en el empobrecimiento material y cultural de las comunidades mapuche y en la migración de sus integrantes hacia los centros urbanos²⁴. No es de extrañar, entonces, que muchas de las movilizaciones y demandas mapuche en defensa de su derecho a la tierra y a un desarrollo compatible con su ambiente y cultura se hayan centrado en las industrias forestales que hoy los rodean.

Por último, a esta situación debe agregarse la de los proyectos de inversión en infraestructura caminera o energética impulsados desde el Estado y/o el sector privado en los últimos años en el mismo territorio. Un ejemplo de ello es la denominada Carretera de la Costa, cuya construcción, desde la Región del Bío Bío hasta la Región de Los Lagos es promovida por el Ministerio de Obras Públicas. Dicha carretera cruza áreas densamente habitadas por población mapuche, como el lago Budi en el territorio mapuche lafkenche y San Juan de la Costa en el territorio mapuche huilliche, y afecta a un número significativo de sus comunidades. Otro caso es la ampliación de la Ruta 5 Sur, también promovida por el Estado, proyecto que a la altura de las comunas de Temuco y Padre Las Casas (*bypass* de Temuco) cruza por tierras de comunidades mapuche²⁵. Otro proyecto, de público conocimiento, es la central hidroeléctrica Ralco

21 A ellas se suman 10 mil hectáreas reivindicadas por las comunidades mapuche de Lumaco (Provincia de Malleco), 3 mil hectáreas reivindicadas en la zona de San Juan de la Costa (Provincia de Osorno), y una cantidad indeterminada de hectáreas reclamadas por comunidades huilliches de Chiloé. En Naguil, Víctor, "Conflictos en el Territorio Mapuche. Intereses, Derechos y Soluciones Políticas en Juego", en *Liwen*, N° 5, 1999, pág. 18.

22 Aylwin, José y Martín Correa (1995), "Tierras Indígenas de Malleco: Antecedentes Histórico-Legislativos y Estudio de Comunidades", en Instituto de Estudios Indígenas (Ed.), *Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena*, Universidad de la Frontera, Temuco, pág. 55-66.

23 Larraín, Sara y Víctor Menotti. Op. cit., pág. 332.

24 Vergara, Jorge y otros. Op. cit., pág. 124.

25 Naguil, Víctor. Op. cit., pág. 19.

que la empresa Endesa ha propuesto en el Alto Bío Bío; obra que de construirse significaría el desplazamiento de aproximadamente 100 familias (500 personas), en su mayoría mapuche pehuenche, de las tierras en que han vivido desde tiempos inmemoriales y que han sido reconocidas como tierras indígenas por el Estado²⁶.

Debe observarse que estos proyectos se han estado materializando no sólo enfrentando la crítica del movimiento mapuche²⁷, sino también transgrediendo derechos reconocidos en la propia legislación indígena vigente. En efecto, la materialización de los proyectos hidroeléctricos y carreteros se ha hecho vulnerando la protección que el artículo 13 inciso primero de la ley indígena otorga a las tierras indígenas “por exigirlo el interés nacional”²⁸.

Por otra parte, los derechos participatorios que la ley reconoce a los indígenas tampoco han sido respetados. La opinión de las comunidades directamente afectadas por estos proyectos no ha sido considerada por los servicios de la administración del Estado, como ordena el artículo 34 de la ley indígena²⁹, en tanto que la participación de los indígenas en Conadi ha perdido la fuerza que antes tuviera.

Finalmente, el deber que la ley establece al Estado de velar por el desarrollo de los indígenas y sus culturas tampoco ha sido respetado. Son significativos los impactos adversos, tanto económicos como culturales, que las inversiones públicas y privadas han tenido en las comunidades mapuche³⁰. Lejos de beneficiarlas, como señalan

26 Para un análisis de este conflicto y de sus importantes implicancias en la relación entre el pueblo mapuche y el Estado se sugiere ver Morales, Roberto y otros (1998), *Ralco, Modernidad o Etnocidio en el Territorio Mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco; y Namuncura, Domingo (1999), *Ralco: ¿represa o pobreza?*, LOM Editores, Santiago.

27 El Congreso Nacional Mapuche celebrado en 1997 condenó estos “megaproyectos” por sus negativas implicancias socioculturales y ambientales en comunidades: “Más allá de los impactos ambientales, la discusión está en los riesgos de pérdida de tierras, en el desarraigo de la comunidad. En la desconfianza frente a las compensaciones e indemnizaciones, en fin, en la justicia que debe existir en el trato hacia los mapuche”. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, noviembre 1997, disponible en Internet (www.xs4all.nl/~rehue).

28 En el caso de la central hidroeléctrica Ralco, por ejemplo, el Consejo Nacional de Conadi procedió a autorizar en 1999 la constitución de servidumbres y contratos de permuta sobre tierras de propiedad de familias pehuenche para permitir su ejecución. Cabe señalar que dichas permutas habían sido rechazadas por la propia Conadi con anterioridad, sobre la base del artículo 13 inciso 2 de la ley indígena, que prohíbe el gravamen de las tierras indígenas cuando éste comprende la casa-habitación y el terreno necesario para la subsistencia.

29 La opinión contraria de la casi unanimidad de los integrantes de las comunidades afectadas por el proyecto Ralco se manifestó en carta dirigida a la directora nacional de Conama en 1996. La opinión crítica de los integrantes de las comunidades afectadas por el *bypass* se hizo pública por el Comité de Defensa contra el *bypass* de Temuco a las autoridades regionales y nacionales. Dichas opiniones no fueron consideradas por las respectivas autoridades.

30 Los representantes mapuche en el Congreso Nacional de este pueblo señalaban respecto de dichos impactos: “Estamos empeñados igual que todos en el desarrollo del país, pero esto no debe ser a costa del territorio y la cultura mapuche, porque la marginalidad, la postergación económica, la discriminación que estigmatiza, la inequidad, atentan directamente contra nuestra supervivencia e identidad”. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, op. cit.

muchas veces los empresarios privados, las estadísticas sociales demuestran que en los sectores en que dichas inversiones se efectúan, la migración no disminuye, sino por el contrario, se incrementa, y que la situación de pobreza de la población se mantiene³¹.

1.3 Evolución de la demanda mapuche

Durante la última década se ha profundizado en el mundo el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este se ha intensificado en el contexto del creciente cuestionamiento que hoy se hace de los “Estados nacionales”³², la mayor parte de los cuales no da cuenta de la diversidad étnica y cultural existente en su interior³³. Los pueblos indígenas, cuya población mundial se ha estimado en 300 millones³⁴, se han organizado progresivamente –tanto en el ámbito nacional como internacional– en defensa de sus intereses; reclamando, entre otros derechos, el reconocimiento de su carácter de pueblos, la protección y control de sus tierras y recursos naturales tradicionales, el derecho a participar en las decisiones que les afectan y/o a gobernarse a sí mismos según sus leyes e instituciones propias, el derecho a mantener y desarrollar sus lenguas, culturas y religiones propias, así como el derecho a desarrollarse de acuerdo con sus propias cosmovisiones y culturas.

En la última década diversos foros internacionales han avanzado hacia el reconocimiento de algunos de estos derechos. Es el caso de la Organización Internacional del Trabajo, entidad que en su Convenio N° 169 de 1989 (el único instrumento jurídico internacional obligatorio específicamente referido a los pueblos indígenas) reconoció a estos pueblos su carácter de tales³⁵; así como su derecho a

31 Estas tendencias se constatan en el estudio realizado en 1995 y 1996 por José Bengoa en un número importante de comunidades rurales mapuche de las Regiones del Bío Bío, de La Araucanía y de Los Lagos. Bengoa, José (1997), *Los Mapuche. Comunidades y Localidades en Chile*, INE-SUR, Santiago.

32 Un interesante análisis de la génesis de los Estados nacionales en Europa en el siglo XVIII y XIX, y posteriormente en América Latina, así como del cuestionamiento que hoy los pueblos indígenas hacen de ellos lo realiza Héctor Díaz Polanco (1991) en *Autonomía Regional. La Autodeterminación de los Pueblos Indios*, Ed. Siglo XXI, Ciudad de México, pág. 15-26.

33 De acuerdo con Kymlicka, hoy en el mundo casi no existen Estados que no estén formados por una diversidad de grupos étnicos, culturas y lenguas. Los aproximadamente 200 Estados independientes existentes a fines de los '80 albergaban a 5 mil grupos étnicos diferenciados divididos en 600 grupos lingüísticos. Kymlicka, Will (1988), *Multicultural Citizenship. A liberal Theory of Minority Rights*, Carleton Press, Oxford, pág. 1.

34 Lerner, Natan (1990), *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, pág. 100.

35 No obstante, su artículo 1 inciso 3 limita el sentido de esta denominación al afirmar que “la utilización del término pueblos no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

participar en la definición de sus propios asuntos³⁶, y a algunos grados de autogobierno al interior de los Estados³⁷. El mismo Convenio reconoce a estos pueblos derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14.1)³⁸. Junto con ello, introduce el concepto de territorios indígenas, que cubren la totalidad del hábitat de las regiones que estos pueblos “ocupan o utilizan de alguna manera” (art. 13.2), estableciendo en ellos derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales, incluyendo su participación en “la utilización, administración y conservación de dichos recursos” (art. 15.1), así como el derecho a no ser trasladados de ellos (art. 16.1).

También es el caso de la Organización de Naciones Unidas, ONU, y de la Organización de Estados Americanos, OEA, que en años recientes han avanzado en la redacción de declaraciones donde se reconocen a los pueblos indígenas importantes derechos políticos, territoriales y culturales. En 1994, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la ONU adoptó el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, PDONU, y en 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA aprobó un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, PDOEA.

Ambos proyectos profundizan el reconocimiento y protección de los derechos políticos de los indígenas al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación de su condición o estatus político y a su desarrollo económico, social y cultural (art. 3 PDONU y art. XV PDOEA). Dichos proyectos reconocen como forma concreta de ejercer la libre determinación, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (art. 31 PDONU y art. XV.1 PDOEA)³⁹, además de reconocer a los indígenas

36 Dispone que los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados (...) cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (art. 6.1), y “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente (...) a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (art. 6.2).

37 Establece que los pueblos indígenas tendrán “el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (...) y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (art. 7.1), y el derecho de “conservar sus costumbres e instituciones propias (...)” (art. 8.3).

38 Dispone que los gobiernos deberán tomar medidas para salvaguardar su derecho “a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (art.14.1), así como para “determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art.14.2).

39 Entre las materias sobre las cuales los pueblos indígenas pueden ejercer estos derechos, se identifica la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de las tierras y recursos, el medio ambiente, el acceso a las personas que no son miembros a su territorio, y los medios para financiar estas funciones autónomas. Es importante subrayar que

derechos sobre sus tierras, territorios y sobre los recursos naturales que en ellos se encuentran, en términos similares al Convenio N° 169 de la OIT. Aunque tan sólo se trate de proyectos de declaraciones aún no aprobados, han tenido un fuerte impacto en los ordenamientos jurídicos y políticas internas de los Estados en los últimos años, al igual que el Convenio N° 169 de la OIT. Países como Canadá, Colombia, Dinamarca, Nicaragua, Noruega y Panamá, entre otros, reconocen hoy derechos de autonomía y territorialidad de los pueblos indígenas⁴⁰.

Los pueblos indígenas de Chile no han estado ajenos a estos procesos. Durante la última década sus representantes han participado en forma activa en los foros internacionales donde se debaten sus derechos. Además, han conocido las experiencias que hoy existen en distintas latitudes en esta materia. Este conocimiento ha influido fuertemente en el discurso de sus organizaciones y, al menos en parte, explica el creciente énfasis que hoy las organizaciones mapuche ponen en la demanda por autonomía, por asumir el control de sus propios asuntos en los espacios territoriales en que viven o reclaman.

Así, a las demandas orientadas al reconocimiento de la autonomía y de la territorialidad del pueblo mapuche que desde hace alrededor de una década plantean algunas organizaciones, como el Consejo de Todas las Tierras y Liwen⁴¹, en los últimos

ambos proyectos reconocen a los pueblos indígenas lo que en teoría política se conoce como libre determinación interna, que en contraposición a la llamada libre determinación externa, no pone en peligro la integridad física de los Estados, al no permitir su derecho a la independencia o secesión. Para un análisis de las distintas dimensiones del derecho a la libre determinación se sugiere ver Stavenhagen, Rodolfo (1989), "Human Rights and Peoples Rights-The Question of Minorities", en *Interculture* N° 103 Vol. XXII, N° 2, pág. 14-15.

40 De particular interés en esta materia es el caso de Canadá, país donde la población indígena (estimada en 800 mil personas) representa tan sólo el 2,7% de la población total. Producto de la presión indígena, en 1995 el gobierno federal reconoció el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, y manifestó su interés en llegar a acuerdos que permitan a estos pueblos el ejercicio de poderes legislativos y administrativos en una amplia gama de materias, excluyendo sólo las relacionadas con la soberanía, defensa, política monetaria, relaciones externas de Canadá y derecho criminal sustantivo. Sobre la base de esta política, y de los lineamientos establecidos por las cortes de ese país, desde la década de los '60 se ha suscrito una serie de tratados entre los gobiernos (federal y provinciales) y diversos pueblos indígenas. En éstos se ha reconocido a los últimos derechos de propiedad y uso (caza, pesca, entre otros) en importantes áreas reivindicadas por ellos; derechos de administración compartida sobre extensas áreas de tierras fiscales y parques, así como derechos de autogobierno que les permiten el manejo de sus asuntos internos. Finalmente, se ha verificado un proceso de traspaso a los indígenas de los recursos públicos destinados a su desarrollo económico y cultural. A 1997 más del 80% de los recursos del Ministerio de Asuntos Indígenas de Canadá era administrado por ellos.

41 Recientemente el Centro Liwen reafirmó la vigencia de estas demandas al señalar: "Así, el tema del territorio, la autonomía y la autodeterminación siguen siendo contenidos centrales y pendientes...". Naguil, Víctor, Editorial, *Liwen* N° 5, 1999 pág. 7. Lo mismo hace el Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam) en una reciente ponencia presentada ante la Cámara de Diputados, titulada "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Un Desafío para la Democracia". En Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, *Jornada Temática "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Desafíos para la Democracia"*, Santiago, 12 de julio de 1999.

años se han ido sumando las de muchas otras organizaciones mapuche, hoy desencantadas con el Estado y con la posibilidad de obtener respuesta a sus demandas y aspiraciones más sentidas a través de los mecanismos creados por la ley indígena. El propio Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, reunión celebrada en 1997 con participación de gran cantidad de representantes de este pueblo –muchos de los cuales hasta entonces estaban vinculados con Conadi– junto con criticar la política indigenista del Estado por no permitir “la equidad ni la participación”, propuso la autonomía como “eje de articulación del nuevo diálogo que impulsa el pueblo mapuche en su relación con el Estado y la sociedad chilena (...)”⁴². El mismo Congreso incorporó el concepto de territorialidad indígena, antes ausente en el discurso de muchas de las organizaciones participantes, exigiendo su reconocimiento y protección⁴³. Por último, en materia de desarrollo, propuso la reforma de las ADI, de modo que éstas se constituyan en espacios de autogestión y de participación indígena, y de protección del territorio frente a proyectos que perjudican el medio ambiente⁴⁴.

Otra propuesta en la misma línea que merece ser destacada es la elaborada recientemente por la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco. Esta organización se basa en los conceptos de “pueblo, nación originaria, control territorial, desarrollo endógeno, autonomía y libre determinación” para proponer la creación de los “Espacios Territoriales de Patrimonio Lafkenche”; entendidos como áreas de “protección y conservación de los espacios naturales y culturales” que las comunidades aún poseen en las distintas comunas de la provincia, e incluyen tanto las tierras como “sus recursos suelo y subsuelo y espacios naturales, de la misma manera que los espacios ribereños y costa que poseemos (...)”. La misma entidad propone que estos espacios sean administrados por una Asamblea Territorial, integrada por un conjunto de consejeros territoriales y presidida por un Coordinador Territorial electo por sufragio universal por todas las comunidades de la provincia. Finalmente, propone el reconocimiento de dicha institucionalidad, y de su Coordinador, como autoridad política con derecho a voz y voto en las instancias de participación en el poder comunal, provincial, regional y nacional⁴⁵. En opinión de este autor, su valor reside en que se

42 Como propuesta concreta para lograr dicha autonomía plantea la creación de un Parlamento Mapuche, con representación de autoridades tradicionales mapuche de distintas regiones (desde la del Bío Bío a la de Los Lagos), de un Tribunal Mapuche y de una Unión Comunal de Organizaciones Mapuche. El Congreso sugirió, además, la constitución de un padrón electoral mapuche con este fin. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, noviembre de 1997, disponible en Internet (www.xs4all.nl/~rehue), pág. 3-4.

43 Al respecto, el Congreso afirma: la tenencia de las tierras es la base del pueblo mapuche, como asimismo el uso de las aguas de los ríos, de los lagos y del mar. Aun cuando la mitad de la población está en zonas urbanas, la referencia ideológica cultural es la tierra y el territorio mapuche ancestral. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, op. cit., pág. 3.

44 Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, op. cit., pág. 10.

45 Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, Región del Bío Bío, Chile, “De la Deuda Histórica Nacional al Reconocimiento de Nuestros Derechos Territoriales”, Tirúa 1999, disponible en Internet (www.xs4all.nl/~rehue).

trata del primer documento de una organización territorial mapuche que contiene una propuesta acabada para hacer viable el derecho a la territorialidad y a la autonomía reclamado por este pueblo.

En síntesis, si bien se debe reconocer que las demandas hoy formuladas por las organizaciones mapuche siguen difiriendo entre sí, a veces sustancialmente, no se puede desconocer que hay una evolución significativa en relación con la demanda de fines de la década de los '80 al concluir el régimen militar. De una demanda centrada en el derecho de los mapuche a la tierra y a la participación dentro del aparato del Estado en la resolución de sus asuntos, se ha pasado a otra centrada en el reconocimiento de la territorialidad indígena hasta hoy negada en el país, así como del derecho a un desarrollo político y cultural autónomo al interior de dichos territorios⁴⁶.

Esta evolución ayuda a entender el cuestionamiento que el movimiento mapuche hoy hace a la participación indígena en Conadi, espacio que en última instancia responde al gobierno y no a los indígenas que integran su Consejo Nacional, como ha quedado demostrado en los últimos años. El carácter mixto o bipartito de esta entidad –con representación de gobierno y de indígenas– que parecía tener cierta lógica al momento del debate de la ley indígena, no se compatibiliza con las demandas que hoy emergen del movimiento mapuche⁴⁷.

2. La estrategia del gobierno frente a los conflictos

Durante 1999 el gobierno impulsó diversas iniciativas enmarcadas en una estrategia orientada a hacer frente al creciente cuadro de conflictividad en el territorio mapuche y a recuperar la confianza perdida de este pueblo y sus comunidades. A la constitución de una Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena para que elaborase una propuesta destinada a elevar la calidad de vida de los indígenas⁴⁸, se sumó la convocatoria a las organizaciones mapuche a suscribir el denominado Pacto

46 De acuerdo con el antropólogo de la Universidad de Chile, Rolf Foerster, las demandas mapuche hoy en gestación se escapan del ámbito de lo étnico para desplazarse al escenario de lo étnonacional. Foerster, Rolf (1999), "¿Movimiento Étnico o Movimiento Étnonacional Mapuche?" *Revista de Crítica Cultural* 52/53 N° 18.

47 Es importante señalar que en la legislación comparada revisada por el autor no es fácil encontrar otros ejemplos de agencias públicas a cargo de las políticas indígenas que consideren, como lo hace Conadi, la participación indígena en sus cuerpos directivos. La tendencia hoy dominante en esta materia es que los Estados tengan su institucionalidad propia en materia indígena –un ministerio, una oficina o una corporación– desde la cual impulsan su política hacia los pueblos indígenas y dialogan con ellos, y que los pueblos indígenas tengan sus organizaciones autónomas desde las cuales formulan sus demandas y negocian con el Estado.

48 Decreto Supremo N° 122 de Mideplan, mayo de 1999.

por el Respeto Ciudadano. A través de éste se pretendía que “(...) la paz, el respeto y la celebración de la diversidad erradiquen la ignorancia, la violencia y la discriminación”⁴⁹.

Con ocasión de la suscripción de dicho Pacto, el Presidente Frei se comprometió a impulsar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y a ratificar el Convenio N° 169 de la OIT, cuya aprobación por el Congreso Nacional está pendiente desde 1991. Además, anunció una serie de medidas destinadas a promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas, en particular del pueblo mapuche. Entre éstas destacaba la entrega de \$ 140 mil millones para solucionar las demandas de las comunidades indígenas del país durante el período comprendido entre el segundo semestre de 1999 y el año 2002⁵⁰. A la vez, el gobierno impulsó la realización de una ronda de consultas en comunidades mapuche, a través de los denominados diálogos comunales, con el objeto de recabar antecedentes para una mejor comprensión y sistematización de la demanda indígena⁵¹.

A pesar de las medidas anunciadas por el gobierno, muchas de las cuales aún no se concretan⁵², los conflictos en el territorio mapuche, según todas las informaciones disponibles y observaciones de terreno, no sólo se han mantenido sino que se han agudizado. Ello no es de extrañar, puesto que los problemas que afectan a las comunidades mapuche –falta de tierra, pobreza, migración, entre otros– siguen siendo los mismos. Además, el gobierno ha mantenido inalterado su apoyo a proyectos de inversión que vulneran los derechos participatorios y territoriales que reclaman los indígenas. Más aún, a pesar del énfasis que algunas autoridades de gobierno han puesto en el diálogo con las comunidades mapuche como forma para enfrentar sus

49 Suscrito por el Presidente Frei Ruiz-Tagle y diversas organizaciones mapuche en La Moneda el 5 de agosto de 1999.

50 Dichos fondos se canalizarían a través de los Ministerios de Agricultura, Salud, Mideplan, Educación, Obras Públicas y Vivienda y serían destinados a infraestructura y servicios, desarrollo productivo, cultura, identidad, salud y vivienda (*La Tercera*, 6 de agosto de 1999). Se trata, según todos los analistas, de una suma de los recursos públicos destinados a indígenas, y no de recursos nuevos.

51 De acuerdo con los resultados que arrojó esta consulta en la Región de La Araucanía, el 40% de la demanda mapuche se concentró en infraestructura y servicios, el 32% en aspectos económicos productivos, el 15% en aspectos sociopolíticos, el 12% en tierras y sólo el 1% en materia cultural. Mideplan, Documento de Trabajo Comisión Indígena, 1999. Sorprende la escasa relevancia que según estas estadísticas tiene la demanda mapuche por tierra.

52 Es el caso de los proyectos de reforma constitucional y para la ratificación del Convenio N° 169. Hasta la fecha siguen sin ser aprobados y con la actual composición del Congreso Nacional, es difícil que lleguen a serlo. Más aún, el primero tiene un carácter puramente simbólico, que en poco o nada alteraría la situación en que hoy viven los mapuche, ya que no establece derechos concretos en favor de los indígenas.

53 En contraste con la actitud asumida por el Ministerio del Interior en esta materia, el diálogo con comunidades mapuche en conflicto fue propiciado en varias oportunidades a través de los medios de comunicación por el anterior Ministro de Mideplan, Germán Quintana, y el Director Nacional de Conadi, Rodrigo González.

demandas⁵³, en los últimos meses los agentes policiales dependientes del Estado han incrementado los niveles de represión que ejercen contra los mapuche involucrados en ocupaciones de tierras u otras acciones de hecho⁵⁴. Ello es consistente con la estrategia de mano dura exigida al gobierno por el empresariado –en particular por la Corporación de la Madera– a objeto de garantizar el Estado de Derecho que, a juicio de estos sectores, estaría siendo gravemente amenazado por acciones de “terrorismo rural” en que estarían involucrados los mapuche⁵⁵.

3. La necesidad de un nuevo enfoque para abordar las relaciones pueblo mapuche-Estado

La magnitud alcanzada por los conflictos entre el pueblo mapuche y el Estado chileno así como con las empresas presentes en su territorio, nos obliga a mirar la temática aquí abordada con un nuevo enfoque. Debemos admitir que lo que está en juego no es sólo un problema de pobreza, de sectores económica o socialmente desprotegidos que deben ser integrados en los mercados laborales para convertirlos en sectores “viables”, como ha propuesto el sector empresarial del país⁵⁶. Se trata más bien de la situación de sectores étnica y culturalmente diferenciados que la sociedad chilena y su ordenamiento jurídico ha negado por largo tiempo; de comunidades arrinconadas en su propio territorio en virtud de una política de Estado y de la acción de particulares que se beneficiaron de ella. Debemos reconocer, en consecuencia, que existe de parte de la sociedad chilena y del Estado una deuda histórica con los mapuche que aún no ha sido saldada.

54 La creciente violencia de la acción policial en contra de comuneros mapuche ha sido denunciada en repetidas oportunidades. Varias detenciones sin orden judicial y un caso de tortura ejercida en contra de un comunero mapuche por Carabineros de Padre Las Casas se denunciaron recientemente en Temuco. Ayjarewe Wentche de Xuf Xuf, Declaración Pública, 16 de diciembre de 1999.

55 Cabe recordar que la Corporación de la Madera, Corma, ha exigido al gobierno en reiteradas oportunidades la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado ante los hechos ocurridos en el territorio mapuche. A juicio de esta entidad, las acciones impulsadas por los mapuche en la zona sur del país “(...) han llevado al sector forestal a vivir un peligroso clima de violencia injustificada, donde se está faltando al Estado de Derecho y afectando gravemente a las personas y al derecho de propiedad (...)”. Declaración de Mesa Directiva de Corma, “Terrorismo Rural Contra Empresas Forestales” en *Corma* N° 267, abril 1999, pág. 8.

56 Este es claramente el enfoque de Corma, entidad que ha manifestado su convicción de que “el problema de los mapuche está radicado en su extrema pobreza y en la falta de educación y capacitación para poder enfrentar el mundo actual”. La superación de este problema, según Corma, es una responsabilidad que corresponde al Estado y no al sector privado. Corma, “Ley de Seguridad Interior para Autores de Incidentes Solicitó la Corma”, en *Corma* N° 267, abril 1999, pág. 7.

En forma coherente con este enfoque, se deben impulsar nuevas estrategias para abordar los conflictos que han emergido en el territorio mapuche, diferentes a las hasta ahora desarrolladas. Contrariamente a lo que sostienen algunos sectores, en el sentido de que estos conflictos sólo se solucionarían aplicando mano dura, las experiencias existentes en otros contextos nos demuestran que no es sino a través del diálogo y del entendimiento –basado en el reconocimiento y respeto del otro, de su historia, su cultura y derechos– que se podrá avanzar en su superación⁵⁷.

La necesidad de abrir caminos de solución a estos conflictos a través del diálogo ha sido propuesta no sólo por diversos sectores del pueblo mapuche⁵⁸, sino también por colegios profesionales⁵⁹ y la iglesia católica⁶⁰. A pesar de la aceptación formal que estos planteamientos han tenido en el gobierno y en el sector empresarial⁶¹, el diálogo hasta ahora verificado parece no haber tenido la profundidad suficiente como para hacer posible acuerdos que permitan enfrentar los múltiples problemas que hoy afectan a los mapuche y a sus comunidades. Es por ello que parece de importancia detallar algunos ámbitos en los cuales dicho diálogo se hace urgente, así como las materias específicas que deberían ser abordadas a través de él.

3.1 Superación de los conflictos entre proyectos de inversión y comunidades mapuche

Los conflictos a que nos hemos referido en este artículo no sólo han afectado seriamente la convivencia pacífica y democrática en el territorio mapuche, sino que también han puesto en peligro la viabilidad misma de los proyectos de inversión que

57 Si concordamos con Rolf Foerster en el sentido de que la demanda mapuche se ubica crecientemente en el plano de las demandas étnonacionales –rechazando la hipótesis del empresariado al caracterizar las acciones de las comunidades mapuche en conflicto como meramente delictivas– entonces se aplica a este caso lo que señala Max M. Kampelman, Vicedirector del Instituto para la Paz de Estados Unidos, al referirse a las tensiones entre minorías y Estados: “Aquellos Estados que no consideran la noción de negociación deben frecuentemente enfrentarse a la violenta y prolongada oposición de las minorías involucradas”. De acuerdo con el mismo autor, “la flexibilidad y la negociación son los pilares fundamentales para resolver las diferencias étnicas (...)”. Kampelman, Max. M. (1996), “Foreword”, en Lapidoth, Ruth (1996), *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington D.C. Estados Unidos, Institute of Peace Press, pág. IX-X (traducción del autor).

58 Al respecto cabe destacar lo señalado por la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco en su reciente propuesta: “Esperamos que con esta iniciativa que estamos impulsando se instale en Chile un diálogo constructivo que apunte a una solución global y de fondo de nuestra existencia en el territorio nacional; de lo contrario, estamos seguros que los conflictos no se terminarán, seguirán agudizándose”. Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, op. cit., pág. 23.

59 Colegio de Antropólogos de Chile A. G., Declaración Pública, Valdivia, 13 de mayo de 1999.

60 Ver declaración de la Conferencia Episcopal, “Resolvamos los Conflictos con los Pueblos Indígenas”, Punta de Tralca, 7 de mayo de 1999.

61 La Corma acogió formalmente el llamado al diálogo formulado por el gobierno para buscar acuerdos frente a los problemas planteados en el territorio mapuche. Corma, “Terrorismo Rural contra Empresas Forestales”, op. cit., pág. 8.

hoy se intenta realizar en éste⁶². A pesar de lo anterior, a la fecha no han existido espacios significativos para el encuentro de los sectores en disputa –los mapuche, el Estado, las empresas forestales u otras– así como para el logro de acuerdos que permitan abordar y superar los conflictos que hoy existen entre ellos.

Es urgente la creación de instancias tales como comisiones, mesas de trabajo, u otras, con la participación de representantes legítimos de las organizaciones mapuche y de las empresas presentes en sus territorios, además del gobierno, que permitan el diálogo entre ellas. A diferencia de lo ocurrido hasta la fecha, en que las escasas iniciativas de este tipo han involucrado sólo a familias o a comunidades afectadas directamente por proyectos de inversión⁶³, debe privilegiarse el diálogo y la negociación con organizaciones indígenas de carácter territorial, como las asociaciones comunales o las coordinadoras mapuche. Sólo de esta manera se posibilitará la representación colectiva de los intereses indígenas y se evitará la manipulación de sus demandas. Además, la incorporación de estas organizaciones mayores es la única forma de garantizar que los acuerdos obtenidos tengan impacto real, y no aislado, en los territorios donde se han dado los conflictos.

Por otro lado, si se quiere lograr una solución efectiva a los conflictos surgidos en el territorio mapuche con los proyectos de inversión aquí referidos, es conveniente tener presente los lineamientos internacionales establecidos en años recientes en materia de derechos indígenas, aun cuando no hayan sido acogidos en la legislación chilena. De particular relevancia son los criterios sobre derechos territoriales indígenas contenidos en el Convenio N° 169 de la OIT. También son importantes los criterios establecidos por el Banco Mundial para proyectos que afectan a pueblos indígenas. Dicha entidad, además de insistir en que los proyectos de desarrollo no deben impactar negativamente a los pueblos indígenas y sus culturas, plantea la necesidad de que ellos puedan beneficiarse material y culturalmente con su ejecución⁶⁴.

Para enfrentar los conflictos que aquí se han analizado, es conveniente, además, tener presente las experiencias desarrolladas en otras latitudes en esta materia. Países como Canadá y Nueva Zelanda, entre otros, tienen una larga historia de resolución de conflictos derivados de reivindicaciones territoriales indígenas a través del diálogo

62 La propia Corma en sus documentos reconoce que el clima de violencia registrado en el último tiempo en esta zona puede ocasionar graves perjuicios económicos para el sector maderero. Personeros de la misma entidad aseguran que las inversiones en el territorio mapuche han disminuido a causa de los conflictos con comunidades indígenas. *El Sur*, 15 de noviembre de 1999.

63 En el caso del proyecto hidroeléctrico Ralco, por ejemplo, la empresa Endesa optó por negociar en forma separada acuerdos de permuta de tierras con cada familia pehuenche afectada. No consideró a la comunidad como instancia colectiva para la negociación de dichas permutas u otras formas de compensación por la relocalización. Menos aún consideró al Centro Mapuche Pehuenche del Alto Bío Bío, entidad que agrupa a las siete comunidades pehuenche de la zona, para estos efectos.

64 Punto 6 de la Directriz Operacional 4.20 del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas (1991).

y la negociación⁶⁵. Sin perjuicio de las particularidades de cada contexto, no podemos desaprovechar estas experiencias comparadas, que podrían dar luces para abordar los conflictos territoriales hoy vigentes en el sur del país. Podrían, además, sin necesidad de reformas legislativas, abrir las puertas al reconocimiento, al menos en los casos específicos de que se trate, de derechos económicos, territoriales y culturales hoy negados a los indígenas en Chile.

De conformidad con las orientaciones que entregan los instrumentos internacionales y las experiencias comparadas aquí comentadas, los diálogos que se desarrollen para abordar los conflictos en el territorio mapuche, si quieren ser fructíferos, deben asumir temáticas hasta ahora no incorporadas. Como han planteado algunas organizaciones mapuche, deben estar presentes en estas conversaciones temas como los derechos históricos de los indígenas sobre las tierras y territorios que reclaman; los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en ellos; la compensación por los impactos ambientales y culturales que los proyectos de inversión provocan en las comunidades; la sustentabilidad futura de dichos proyectos, y la participación de las comunidades indígenas en los beneficios materiales que ellos generan.

3.2 Definición de las bases de una futura relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado chileno

A lo largo de la historia republicana la sociedad chilena ha negado la diversidad étnica y cultural que hay en el país. La historiografía tradicional impuso la visión de que la nuestra era una sociedad homogénea, resultante de la fusión del europeo y de los indígenas, pero con un claro predominio de los primeros y de su cultura. Las escasas menciones que se hacían de los indígenas decían relación con su pasado y no con su presente. En forma consistente con ello, los indígenas eran vistos como “poblaciones” aisladas, habitantes empobrecidos de sectores rurales que debían ser asimilados y/o integrados a la cultura chilena y al desarrollo del país.

Dichas ideas, prevalecientes hasta hace poco, fueron fuertemente cuestionadas por el censo de población de 1992, cuyos resultados demostraron la importancia demográfica de los pueblos indígenas en Chile. A pesar de la realidad mostrada por dicho censo, la actitud asumida por el gobierno y los empresarios frente a los hechos ocurridos en los últimos años en el territorio mapuche da cuenta de la incapacidad que aún tienen importantes sectores de la sociedad chilena para aceptar –más allá del

65 Es de interés mencionar el caso de Columbia Británica, Canadá, provincia en que se ha constituido una comisión tripartita (British Columbia Treaty Commission) con participación del gobierno federal, del gobierno provincial y alrededor de 50 primeras naciones organizadas colectivamente (First Nations Summit). En esta Comisión se analizan y resuelven caso a caso, y mediante el diálogo entre las partes, temas como la propiedad y otros derechos que los indígenas reclaman sobre tierras y recursos naturales hoy en poder del gobierno o de empresas.

discurso— la diversidad étnica del país, así como para comprender sus implicancias políticas y culturales⁶⁶.

De acuerdo con la tradición legalista de nuestro país, se ha puesto énfasis en la reforma del ordenamiento jurídico como mecanismo para enfrentar los conflictos surgidos en el territorio mapuche. Sin embargo, los problemas de relación entre el pueblo mapuche y el Estado y la sociedad chilena no se resolverán sólo mediante el reconocimiento nominal del carácter pluriétnico o multicultural de la población en la ley o aun en la Constitución Política del Estado, por importante que ello parezca. Es hora de que se analice y se llegue a acuerdos sobre las implicancias que tiene la presencia de los pueblos indígenas en Chile. Es necesario avanzar en la construcción de acuerdos —con la participación de los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado chileno— en que se definan las bases de una futura convivencia interétnica y el tipo de derechos políticos, territoriales y culturales que les corresponden a estos pueblos. Es necesario que los mismos actores definan las transformaciones de carácter político, administrativo, económico, social y cultural que deben ser introducidas para permitir el desarrollo material y cultural de los pueblos indígenas. Ello, sin perjuicio de las transformaciones jurídicas que también podrían introducirse en estas materias.

Dicha reflexión y acuerdos también deben inspirarse en los lineamientos que en esta materia se han definido en los últimos años por foros internacionales como la OIT, la ONU y la OEA, y tener presente las ricas experiencias de otros países en el mismo ámbito. De particular interés resulta la experiencia de México, país donde luego del alzamiento indígena de 1994 en el Estado de Chiapas, se han logrado importantes acuerdos entre el gobierno federal y los pueblos indígenas tendientes a la adecuación del Estado a la realidad pluriétnica y multicultural de ese país⁶⁷.

Lamentablemente, muchos en Chile aún se niegan a este diálogo profundo con los pueblos indígenas. Un diálogo que permita reencontrarnos como país en nuestra diversidad étnica y cultural. Curiosamente, quienes lo rechazan son los mismos

66 Tal como señala el Colegio de Antropólogos al respecto: "Nuestro país ha permanecido insensible frente a los movimientos que, en las últimas dos décadas, se han encaminado lentamente a demandas de carácter étnonacional. Sin embargo, la dinámica interna de estos pueblos y el contexto internacional son propicias para el despliegue de un nuevo escenario. La transformación de los pueblos indígenas en sujeto de derecho nos hará repensar nuestro país como una comunidad plurinacional". Colegio de Antropólogos, Declaración Pública, 13 de mayo de 1999.

67 De conformidad con los términos del Acuerdo de San Andrés, en 1996 el gobierno federal y el EZLN se comprometieron a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, entre otras, las siguientes propuestas conjuntas acordadas: I.1. Impulsar una profunda transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que satisfaga sus demandas de justicia. I.2. Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía. Documento del Acuerdo de San Andrés, México, 18 de enero de 1996, disponible en Internet (<http://spin.com.mx/~floresu/FZLN/dialogo/acuerdos.htm>).

sectores que promocionan a Chile en el exterior como un país moderno, democrático y en sintonía con las tendencias globales. Pareciera ser que para dichos sectores la modernidad y la globalización sólo tuviesen dimensiones económicas y no éticas y culturales⁶⁸.

Entre los múltiples desafíos que la globalización nos plantea está la aceptación del valor universal de los derechos humanos hoy reconocidos internacionalmente; entre los cuales se encuentran los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas a que nos hemos referido en este artículo. Si persistimos como sociedad en esta actitud de negación de la diversidad existente en nuestro país, si no nos abrimos al reconocimiento de los derechos políticos, territoriales y culturales que, de conformidad con las tendencias hoy imperantes en el mundo, corresponden a los pueblos indígenas, no podemos lamentarnos de los conflictos que dicha actitud genere a futuro.

Tal como nos señala el poeta Elicura Chihuailaf en su reciente *Recado Confidencial a los Chilenos*:

“En un momento en que el interés universal por la cultura alcanza especial relieve en el nuevo ‘desarrollo’ que se busca; cuando se denuncia la creciente uniformación cultural, ¿cómo ignorar las reivindicaciones de los pueblos indígenas en general y mapuche en particular, cuyo eje es la tierra y la cultura? está diciendo mi hermano de Arauco”⁶⁹.

68 Diversos autores han reflexionado sobre la estrecha relación que existe entre el proceso de globalización verificado en las últimas décadas y los progresos experimentados en el establecimiento de sistemas políticos democráticos, en el proceso de desarme, en el incremento de la conciencia ambiental, en el reconocimiento de los derechos de los grupos hasta ahora subordinados y en el respeto por la diversidad étnica y cultural. Ver Schoolte, J. A. (1996), “Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization”, en Kofman, E. y G. Youngs (Eds.), *Globalization: Theory and Practice*, Londres, Printer, 1996, pág. 53 y siguientes, y Hirst P. y G. Thompson (1995), “Globalization and the Future of the Nation State”, *Econ. and Society* (1995) 24:3 pág. 408 y siguientes.

69 Chihuailaf, Elicura (1999), *Recado Confidencial a los Chilenos*, Santiago, LOM Editores, pág. 206.