

# Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000

*Domingo Namuncura*

## RESUMEN

La historia de Chile en materia de asuntos indígenas ha sido controvertida e intensa. No se puede decir que el país y la sociedad hayan sido benevolentes con los pueblos originarios. Ha corrido mucha injusticia y existe una deuda histórica nunca reconocida suficientemente. Es lo que explica que en los albores del nuevo siglo de nuevo se escuchen los reclamos en favor de una mayor dignidad para los indígenas de Chile. En este artículo se señala que no es sólo el problema de tierras y pobreza lo que afecta a los indígenas de Chile. No es sólo el desconocimiento de su cultura y de sus valores ancestrales o la discriminación que han sufrido. Hay una ausencia importante de participación en la toma de decisiones. Los indígenas no han sido considerados como ciudadanos con derechos, sino como receptores pasivos de las decisiones de los poderes políticos y económicos. Ello ha traído como consecuencia un sentimiento de marginación y avasallamiento, que en algunos ha generado resignación e impotencia y en otros, rebeldía y resentimiento hacia el mundo *huinca*. En consecuencia, se aboga por una apertura de nuevos procesos de participación indígena en el ámbito político y social, más allá aun de la integración de algunos de sus representantes en organismos de gobierno. Se trata de dar un paso sustantivo en el reconocimiento que ya están otorgando naciones desarrolladas como Canadá y Australia a sus minorías étnicas, o tal como lo indica Naciones Unidas en diversos acuerdos internacionales.

■ Domingo Namuncura es trabajador social titulado en la Universidad Católica de Valparaíso, en 1978. En 1976 fundó el Servicio Paz y Justicia de Chile, *Serpaj*, organismo laico, de inspiración cristiana, que destacó en su defensa de los derechos humanos y la promoción de la no-violencia como método de acción política. En 1985 fundó el Plenario de Organizaciones Chilenas de Derechos Humanos. En 1989 asumió como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Verdad y Justicia de la campaña presidencial del ex Presidente Patricio Aylwin. Entre 1990 y 1994 fue asesor en derechos humanos del primer gobierno democrático. Entre 1994 y 1997 se desempeñó como asesor del entonces Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos Escobar. En abril de 1997 fue llamado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle para asumir la Dirección Nacional de la Corporación de Desarrollo Indígena, Conadi, cargo al que tuvo que renunciar en forma no voluntaria, en agosto de 1998, por su oposición a las permutas de tierras pehuenches para la construcción del megaproyecto hidroeléctrico de Ralco. En abril de 1999 publicó –con LOM Ediciones– un libro dedicado a la memoria histórica sobre el proyecto Ralco y sus efectos en la cultura pehuenche. En diciembre del mismo año asumió como presidente de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Concertación Democrática y se integró al comando de la campaña primaria de Ricardo Lagos. Desde mayo de 1999 es profesor de derechos humanos en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

---

**DOMINGO NAMUNCURA**, ex director nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi, y presidente de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Concertación de Partidos por la Democracia. Gerónimo de Alderete 2067, La Florida.

Fax: (56-2) 296 1877

Correo electrónico: [namun@ctcreuna.cl](mailto:namun@ctcreuna.cl)

## INTRODUCCIÓN

Cerca de 300 millones de personas que habitan el planeta son descendientes de pueblos originarios y viven en poco más de 70 países. Comprenden aproximadamente el 5% de la población mundial y abarcan unos 5 mil grupos sociales y culturales diversos. Esto no es óbice, sin embargo, para que la variada y rica expresión cultural de los indígenas del mundo coincida con una cosmovisión que nace de su vínculo sagrado con la tierra, la naturaleza, el medio ambiente y sus valores religiosos.

En América Latina hay cerca de 400 agrupaciones indígenas reconocidas formalmente por el Instituto Indigenista Interamericano, que comprenden un poco más de 40 millones de personas y que representan el 8% de la población americana.

En Chile, los pueblos originarios reconocidos se componen por los aymara, atacameño, quechua y kolla del norte; los pascuense y mapuche urbanos del centro y mayoritariamente la población mapuche desde el Bío Bío al sur, y los kawhaskar en el extremo sur del país.

El censo nacional realizado en 1992 arrojó casi un millón de indígenas mayores de 14 años, lo que equivale al 10,33% de la población nacional. De este total, 928.060 personas se autoidentificaron como mapuche, equivalentes al 9,6% de la población nacional. En relación con otros pueblos originarios, 48.477 personas se declararon pertenecientes a los aymara y otras 21.848 como pascuense.

Los resultados del censo de 1992 fueron sorprendentes para la sociedad chilena. Ochenta y cinco años antes, en 1907, se realizó otro censo nacional que también incorporó el registro específico de población indígena. Los datos de ese censo, a comienzos del siglo XX, también sorprendieron a los chilenos: 101.118 mapuche censados. Muchos de ellos no respondieron la encuesta por miedo y a muchas localidades distantes los encuestadores simplemente no llegaron.

Es importante hacer notar que el censo de 1992 no incorporó los datos de los menores de 14 años y, por lo tanto, no fueron consignados como indígenas<sup>1</sup>. Esto da pie para establecer que en realidad, en ese año, la población indígena superaba el millón de personas. Hoy, al iniciarse el nuevo milenio, no debería ser motivo de sorpresa el que se pueda llegar a constatar una cifra claramente superior al millón de indígenas.

---

1 En 1992 sólo se consideró a los mapuche, aymara y pascuense mayores de 14 años, y quedaron fuera las categorías de atacameño, quechua, kolla e indígena austral y los indígenas menores de 14 años. El censo se realizó cuando se cumplía el V Centenario del Descubrimiento de América por Cristóbal Colón.

En 1992 Chile tenía una población de 13.348.401 habitantes. Y casi un millón se reconoció como indígena. Ese es el dato relevante. El censo de 1992 recogió además otros antecedentes de indudable valor. Estableció que más de la mitad de los indígenas censados vive en ciudades. Son indígenas urbanos. Pero la población de indígenas rurales no es menos importante, con algo más de 250 mil personas. Por ejemplo, una gran cantidad de aymara vive en las ciudades de Arica e Iquique, en el norte, y mantiene importantes vínculos con parte de sus tierras ancestrales y familiares. Algo semejante ocurre con los quechua y kolla, en su mayoría urbanos. Parte importante de la población pascuense también se encuentra diseminada en diversas ciudades. Pero sin duda, el caso más notable corresponde a la etnia mapuche: el 79% de los 928 mil que se declaran como tales vive en ciudades.

Es interesante agregar que la población mapuche del sur, en especial quienes habitan en las Regiones del Bío Bío, de La Araucanía y de Los Lagos, no alcanza a superar a la que vive en la Región Metropolitana. Las tres regiones suman una población indígena del orden del 36,7%, en tanto que la sola población mapuche radicada en la capital comprende el 44,7%. De este porcentaje, casi el 85% de los mapuche que vive en la Región Metropolitana habita en la Provincia de Santiago, en 32 de las 51 comunas de la Región. Esto significa que de 409 mil habitantes indígenas que viven en la capital, 346.460 se radican en Santiago: uno de cada tres indígenas del país.

## **1. Chile indígena: del siglo XIX al XX**

Los indígenas habitaban estas tierras desde antes de la llegada del conquistador español. Los primeros cien años del “encuentro” entre conquistadores e indígenas implicaron una guerra activa y violenta, cruda y brutal. Es el período en que la población indígena fue reducida violentamente en la zona central del país y muchos miles fueron sometidos a la encomienda. Por décadas, el río Bío Bío fue la frontera natural de la expansión conquistadora con los territorios indígenas. Sólo tiempo después el Pacto de Quilín permitió regularizar la relación entre las contrapartes en disputa. Surgieron entonces las primeras normas destinadas a proteger ciertos derechos de los indígenas. Destacan las tasas de Santillana y Gamboa, de efectos limitados.

Durante la Colonia la servidumbre a que estaban sometidos los indígenas doblegados por la guerra siempre fue un tema de controversia. El tránsito entre la conquista del siglo XVII y las luchas de emancipación del siglo XVIII implicó mayores equilibrios políticos entre las fuerzas en pugna. Se estableció una suerte de comercio entre indígenas y españoles-mestizos e incluso diversos parlamentos indígenas a finales del siglo XVIII privilegiaron la reglamentación de dicho comercio.

En los albores del siglo XIX se impuso una corriente proteccionista entre los poderes de la Colonia. España constituyó Pueblos de Indios en el centro del país, en donde la propiedad de sus tierras estaba cautelada por prohibiciones como la venta a los nacientes hacendados. Eran tierras comunitarias y tenían como autoridad al cacique de la comunidad. Surgieron así en el centro del país pueblos de indios como Pomaire, Malloa, La Ligua, Catemu, San Vicente de Tagua Tagua y varios otros.

Esta fue una manera excepcional de encarar el problema indígena por parte de la Corona española. Hacia el sur los mapuche que habitaban desde el Río Bío Bío se habían constituido en grandes grupos de linajes que influían hasta la Argentina. Su actividad productiva esencial era la ganadería. Traían grandes cantidades de animales desde las pampas de Argentina y las vendían en la parte chilena.

Hacia fines del siglo XVIII se firmó el Pacto de Las Canoas en donde los huilliche permitieron la colonización española en la zona de Osorno, con la previa condición de que se les reservasen las tierras huilliche en lo que hoy se conoce como San Juan de la Costa. Los españoles nombraron comisarios de naciones, funcionarios que tuvieron como tarea reconocer las tierras que ocupaba cada cacique huilliche, a quienes se les entregó un bastón con cache de plata como símbolo de su autoridad. Este bastón aún existe en la actualidad. Los actos producidos por la Corona bajo estos procedimientos fueron reconocidos con posterioridad por el naciente Estado chileno.

No obstante, las normas dictadas para regularizar la situación de los indígenas, tanto por la Corona como por el Estado de Chile, desde sus inicios no lograron superar o vencer los estragos dejados por la Colonia y por las prácticas de rápida asimilación que quiso imponer la autoridad del naciente Estado. Los territorios indígenas fueron ocupados militarmente y las leyes o normas dictadas validaron las injusticias cometidas y los graves atropellos vividos por los indígenas y, en un grado menor, fueron declaraciones de principios con resultados materialmente insuficientes.

El caso mapuche representa una historia que es importante destacar. A partir de 1866 sus tierras comenzaron a ser ocupadas militarmente por el Estado chileno y los indígenas fueron obligados a vivir en reducciones, cuyos terrenos eran con mucho inferiores a su patrimonio ancestral. Por lo general, las tierras asignadas a estas reducciones eran de mala calidad. Las tierras indígenas más prósperas y fértiles fueron declaradas “tierras fiscales” y se las destinó a procesos posteriores de colonización que beneficiaron principalmente a chilenos y extranjeros.

En el norte, las comunidades aymara, desconocidas formalmente por la autoridad, vieron gravemente mermados sus derechos ancestrales de tierras y aguas. En 1933 las tierras de los pascuense se inscribieron –contra su voluntad– como tierras de propiedad del fisco, pues de acuerdo con el derecho vigente “carecían de otro dueño”. En los hechos se desconoció que los pascuense habían sido por décadas los propietarios legítimos de las tierras usurpadas, primero por compañías extranjeras que explotaban su suelo y luego por el Estado de Chile que lo enajenó a su favor.

Las tierras ancestrales, que siempre pertenecieron naturalmente a grandes poblados indígenas, cambiaron así de dueño como resultado de la colonización española y de la confrontación militar del Estado chileno. Los indígenas fueron relegados a tierras empobrecidas y radicalmente disminuidas. La sociedad nacional constituyó su propio patrimonio territorial sobre el despojo militar y legal de la propiedad indígena y se marginó de manera creciente a sus familias y comunidades.

La naciente república no tenía interés en buscar una solución territorial con los indígenas. Para los nuevos gobernantes era fundamental resguardar el territorio nacional e incorporar nuevas tierras a la naciente producción agrícola del país.

Al sur del Bío Bío las ricas tierras indígenas eran necesarias para conformar el “granero de Chile”. Las comunidades mapuche contaban con las tierras y una mano de obra abundante y se consideraron como un freno para el surgimiento de los fundos. Por la fuerza esas tierras se incorporaron al mercado y a la producción agrícola.

Los indígenas resistieron la ocupación de sus territorios. Pero a la postre fueron vencidos y sus tierras se convirtieron en el botín de numerosos especuladores. Desde 1850 venía imponiéndose el concepto de “propiedad privada” en la naciente sociedad chilena. Las antiguas encomiendas indígenas fueron superadas por la nueva realidad productiva. Y ya desde 1866 las tierras indígenas comenzaron a ser usurpadas “legalmente”, a través de ventas, remates y adjudicaciones gratuitas a colonos chilenos y extranjeros. Para los indígenas se “reservaron” finalmente 510 mil hectáreas repartidas en 2.918 reducciones (los mapuche habitaban cerca de cinco millones de hectáreas antes de la conquista y colonización en Chile).

No conforme con esto, el Estado puso fin a las radicaciones a partir de 1929. A partir del concepto de propiedad privada y actuando en forma contraria al espíritu comunitario de los indígenas, impuso la división de las reducciones y adjudicó a cada heredero una parcela a título personal. Era el DFL N° 4.111 del año 1931.

## **2. “Deben ser llamados ciudadanos chilenos”**

En 1819 el entonces Director Supremo de Chile, General Bernardo O’Higgins, dictó un trascendental bando gubernamental para referirse a la situación de los indígenas: “El Gobierno español, siguiendo las máximas de inhumana política, conservó a los indígenas habitantes de la América bajo la denominación degradante de Naturales. Era ésta una raza abyecta que pagando un tributo anual, estaba privada de toda representación política y de todo recurso para salir de su condición servil (...) En una palabra, nacían esclavos, vivían sin participar de los beneficios de la sociedad y morían cubiertos de oprobio y miseria. El sistema liberal que ha adoptado Chile no puede permitir que esa porción preciosa de nuestra especie continúe en tal estado de abatimiento. Por tanto, declaro que para lo sucesivo deben ser llamados ciudadanos

chilenos y libres como los demás habitantes del Estado con quienes tendrán igual voz y representación concurriendo por sí mismos a celebrar toda clase de contratos, a la defensa de sus causas, a contraer matrimonio, a comerciar, a elegir las artes que tengan inclinación, y a ejercer la carrera de las letras y las armas para obtener los empleos políticos y militares correspondientes a su aptitud”<sup>2</sup>.

No es extraño que O’Higgins haya dado desde los inicios del Estado chileno una señal política de gran trascendencia como lo establecido en este bando especial. De hecho, O’Higgins conoció a los mapuche desde su infancia. Incluso alcanzó importantes niveles de conversación en mapudugun. Y en su condición de Director Supremo del país, mantenía a niños mapuche huérfanos en la Casa de Gobierno. Es decir, al igual que otros presidentes que le siguieron en el poder, en décadas posteriores, O’Higgins tenía respecto del mundo indígena una especialísima sensibilidad.

Pero desde 1819 hasta los inicios de la década de los ’70 en el siglo XX, transcurrieron 151 años de normas y leyes que inexorablemente perjudicaron a los pueblos indígenas y a su patrimonio histórico. Sólo excepcionalmente, en distintas etapas de la república, los indígenas pudieron contar con medidas más favorables.

Fue en la década de los ’70 cuando el mundo indígena, en América Latina y en Chile, comenzó a experimentar importantes grados de reconocimiento. Esto vino acompañado del proceso de reforma agraria, aun cuando en el mismo no se los tomó suficientemente en cuenta. Se trató, no obstante, de un período de ascenso de las demandas populares y de la conquista de nuevos espacios sociales. Entre 1969 y 1970 se realizaron los congresos mapuche de Ercilla y *Temuko*, en la Región de La Araucanía. Se trató de eventos trascendentales en el plano político y social del movimiento indígena, que encontró a sus dirigentes en un proceso de profunda maduración y experiencia.

Las demandas más sentidas irrumpieron con fuerza: restitución de tierras usurpadas, ampliación de las comunidades y creación de un organismo especializado de servicio público para los indígenas. En este contexto, dos años después, en 1972, bajo el gobierno del Presidente Salvador Allende, nació la Ley N° 17.729 que recogió parte fundamental de las demandas históricas. El valor de este instrumento legal radica en que legisló “para los indígenas” y no “para las tierras indígenas”.

Pero aun así esta ley continuaba tratando al indígena como “campesino pequeño propietario” y no como miembro de un pueblo originario. En todo caso, la corta vida de este importante cuerpo legal, que sucumbió entre otras leyes sociales con el golpe militar de 1973, fue una señal de esperanza para los indígenas.

---

2 De María Graham, *Diario de mi residencia en Chile*, Editorial Francisco de Aguirre. Santiago, 1970. Citado por José Bengoa, en su texto “Breve Historia de la Legislación Indígena en Chile”, editado por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas en octubre de 1990.

La contrarreforma agraria impulsada por el gobierno militar implicó que aquellas tierras restituidas al mundo indígena a través de los mecanismos de la reforma agraria entre 1964 y 1973 fueron devueltas a sus antiguos propietarios por diversas vías. El proceso de restitución no estuvo exento de hechos de violencia política, y el pueblo mapuche fue el más afectado.

La Ley N° 17.729 se reemplazó por el DL N° 2.568 que dejó una huella muy profunda de dolor e injusticias entre las comunidades, ya que estableció la división de las comunidades: las reducciones indivisas que habían sido dejadas para los indígenas fueron finalmente liquidadas mediante el expediente de constituir hijuelas adjudicadas como propiedad individual sin ninguna protección legal. Bajo estas condiciones, los indígenas quedaron en la condición de pequeños agricultores y enfrentaron complejas condiciones de mercado. De acuerdo con la nueva doctrina económica quienes se mostrasen capaces de resolver los problemas de oferta y demanda se considerarían “eficientes”. A los que no, sólo les quedaba como opción emigrar a las ciudades.

En este contexto, las comunidades indígenas anteriormente protegidas por la Ley N° 17.729 dejaron de ser obstáculo para el crecimiento de las ciudades, la ampliación de haciendas y fundos y los primeros megaproyectos forestales y turísticos. El DL N° 2.568 abrió el camino sin ninguna contemplación y afectó seriamente la calidad de pueblos originarios: “Dejarán de llamarse indígenas sus tierras e indígenas sus habitantes”, rezaba la norma central del DL N° 2.568.

De este modo, en el tránsito hacia el siglo XX, desde los albores del Chile independiente, el ordenamiento jurídico del país ha desconocido la existencia de los pueblos originarios. Se les aplicó en toda su extensión el principio de “igualdad jurídica”, precisamente en circunstancias de profunda desigualdad social, política y económica.

### **3. El paso hacia el nuevo milenio**

La década de los '80 fue poco esperanzadora para los indígenas. Se instalaron en sus tierras ancestrales poderosos consorcios forestales que adquirieron sus antiguos terrenos a terceros, a quienes el régimen militar les restituyó las tierras de la reforma agraria. Las aguas ancestrales comenzaron a ser inscritas por particulares y empresas en forma masiva. Las políticas públicas fueron fundamentalmente asistencialistas. Su derecho a participar en la toma de decisiones evidentemente se eliminó. Los indígenas bajo el régimen militar no se consideraron como pueblos.

No obstante, los '80 también fueron testigo de señales positivas. Despertó con fuerza en el mundo la conciencia ambientalista. Y resurgió con renovados bríos la lucha contra la discriminación racial en el mundo. El tema irrumpió con intensidad en las Naciones Unidas y la propia Iglesia católica intervino con sendas cartas pastorales

en diversas diócesis, especialmente de América Latina, demandando respeto para los indígenas.

En julio de 1980, el Santo Padre visitó la localidad de Manaos en Brasil y en un masivo acto popular elevó lo que sería el primero de sus reiterados mensajes papales en favor de los pueblos originarios.

La Iglesia y las Naciones Unidas abrieron en el mundo los caminos de una mayor conciencia y sentido de responsabilidad en la relación de las sociedades y los Estados con sus pueblos originarios. Esto tuvo una influencia determinante en Chile.

En efecto, en 1985 se estructuró un amplio movimiento de dirigentes y de comunidades indígenas en el país. Ello coincidió con el hecho de que la sociedad civil había iniciado un intenso proceso de respuesta política no violenta ante el régimen militar: las protestas nacionales. En ese contexto surgió la posibilidad de constituir las bases de un movimiento indígena que logró agrupar a 28 organizaciones representativas de los distintos pueblos originarios. El 21 de enero de 1989 suscribieron en El Canelo de Nos, en Santiago, un documento titulado "Presentación a los Partidos Políticos Chilenos de la Propuesta de Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas".

Este documento inició las relaciones entre los pueblos originarios y la naciente Concertación de Partidos por la Democracia. Un año antes, el dictador Pinochet había sido derrotado en las urnas en su intento de perpetuarse en el poder. Y en 1989, Chile se abrió hacia el horizonte de la recuperación democrática. En ese proceso, los indígenas y la Concertación concordaron el Pacto de Nueva Imperial donde se establecieron las bases de un compromiso histórico de recuperación de la dignidad de los pueblos originarios.

El 11 de marzo de 1990 Chile inició su transición a la democracia y el Presidente Patricio Aylwin, en cumplimiento de los compromisos contraídos con los pueblos originarios, constituyó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, y preparó y presentó ante el Congreso un trascendental proyecto de ley destinado a modificar la legislación heredada de la dictadura en materia de asuntos indígenas. El 5 de octubre de 1993 el Congreso aprobó la Ley N° 19.253, que en la práctica abolió la normativa del DL N° 2.568. El acto de promulgación se realizó en *Temuko*, capital de la Araucanía, ante una emocionada y multitudinaria asamblea indígena que sobrepasó los límites físicos del modesto gimnasio de la ciudad.

#### **4. Los indígenas de Chile ante un nuevo milenio**

La historia de los últimos años en materia de política social indígena es aún muy corta para juzgarla en toda su dimensión y amplitud. Existen sentimientos

encontrados entre el mundo indígena, la sociedad y el Estado. Hay tensiones y conflictos; dudas y desconfianzas. El clima de las excelentes relaciones existentes en el primer gobierno de la Concertación con el Presidente Aylwin cambió de manera significativa en la segunda administración con el Presidente Frei Ruiz-Tagle.

Algunas de las principales demandas históricas del mundo indígena quedaron pendientes, a pesar de la disposición política del gobierno y de la Concertación. Por ejemplo, el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT que desde el gobierno de Aylwin hasta el de Frei Ruiz-Tagle no ha sido posible aprobar en el Congreso. Son temas que la oposición ha cuestionado por considerar que afectan la soberanía nacional. Ambos mandatarios presentaron la recomendación legal al Congreso, pero no fue posible aprobarla en parte por las condiciones impuestas por la oposición.

Por otra parte, los indígenas confiaron en que el Estado asignaría recursos importantes para el financiamiento adecuado de su nueva ley, lo que no ocurrió. Los indígenas observaron, además, que el tratamiento otorgado a sus necesidades distó mucho de la idea de un compromiso efectivo con su causa.

Entre 1994 y 1999 las distancias comenzaron a hacerse patentes. Por un lado, de manera extremadamente sacrificada y sin mayores respaldos que los recursos básicos disponibles, la naciente Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi, inició la tarea de hacer realidad la nueva ley y reforzar el catastro de demandas históricas de tierras y aguas. Las posibilidades de solución eran de uno a diez casos. En ese contexto, con los recursos que la autoridad entregaba a la Conadi, sus profesionales indígenas calcularon que se requerirían ¡21 años! para alcanzar una solución global a la demanda de tierra.

Sin embargo, un balance desapasionado de este período no puede dejar de tomar en cuenta algunos logros importantes alcanzados en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle. En efecto, cerca de 125 mil hectáreas se reincorporaron al patrimonio territorial de los pueblos originarios, particularmente del pueblo mapuche en las regiones del sur. Si se suman las hectáreas recuperadas durante el gobierno del Presidente Aylwin (cerca de 23 mil), podemos afirmar que entre los dos gobiernos de la Concertación democrática, los pueblos originarios recuperaron 150 mil hectáreas, la mayor parte de ellas transferidas por el fisco.

También es importante destacar procesos de recuperación de derechos de aguas ancestrales en el caso de los pueblos aymara y atacameño y el inicio del proceso de restitución de tierras para el pueblo rapanui. Asociado a estos logros, también deben mencionarse numerosos proyectos prediales, urbanos y rurales, destinados a respaldar iniciativas productivas, educativas, de fortalecimiento organizacional, comunicacional y de otros variados tipos, ejecutados con cargo al Fondo de Desarrollo Indígena. En el ámbito educacional, sin duda un avance notable es el Programa de Becas Indígenas, el único programa en este campo que experimentó un crecimiento muy superior al 100% en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle.

Había condiciones, por tanto, para desarrollar puentes comunicacionales con el mundo indígena y establecer una relación muy sólida de confianza. Los problemas de recursos podían solucionarse mediante un adecuado diálogo con las organizaciones. La crisis en el ámbito de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado proviene, fundamentalmente, de un hecho cuya magnitud sigue pendiente en la sociedad: la colisión entre proyectos de modernización industrial y productiva y las culturas ancestrales. Por cierto, el megaproyecto hidroeléctrico de Ralco marcó, definitivamente, el punto de quiebre entre el mundo indígena y el gobierno.

La propia Ley N° 19.253 no previó el tipo de conflictos que surgen cuando un megaproyecto busca realizarse en territorio indígena reconocido por la ley. La represa Ralco es un proyecto de un consorcio privado que adelantó su ejecución en 1994 en el Alto Bío Bío. Es de tal magnitud que para construirse requiere ocupar tierras pertenecientes ancestralmente a la cultura pehuenche que habita en las comunidades de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy (unas 600 personas repartidas en 93 familias propietarias de hijuelas indígenas). Por lo tanto, estas familias deben ser desarraigadas de sus tierras y trasladadas a otros sectores como El Barco, El Huachi y Santa Laura. Al producirse el desarraigo físico, se rompen las relaciones ancestrales que unen a los pehuenche y su cultura.

Correspondía a la autoridad administrativa cautelar que este proceso se ejecutara con pleno apego a los principios sustantivos de la ley indígena. En realidad, lo que ocurrió es que se dejó hacer a la empresa Endesa todo lo necesario para obligar a las familias afectadas a suscribir dudosas promesas de permutas de tierras. Cuando los directivos indígenas de la Conadi comenzaron a asumir una posición crítica ante el proyecto, la autoridad optó por exonerar de la Conadi a los directores y consejeros contrarios a Ralco, llevando a una seguidilla de actos contestatarios del mundo indígena, que no han cesado desde agosto de 1998 hasta ahora, a pesar de los esfuerzos de la autoridad.

Sin embargo, para los pueblos indígenas de Chile la situación es clara: no hay más tiempo histórico para seguir esperando. La elección presidencial del 12 de diciembre de 1999, primero, y la segunda vuelta del 16 de enero de 2000, han significado nuevos momentos de tensión, puesto que, aún con dudas, los indígenas con mayor información y sensibilidad democrática, representados por sus dirigentes sociales, volcaron su apoyo decidido al candidato de la alianza oficialista Ricardo Lagos, con la esperanza de encontrar bajo su gobierno las respuestas pendientes y la apertura necesaria para un avance real en el plano de sus derechos fundamentales.

Lagos suscribió dos importantes compromisos, uno en el Parque La Ruka, de Cerro Navia, en Santiago, el 5 de diciembre de 1999 con el mundo indígena urbano, y un segundo con representantes de diferentes pueblos, en *Temuko*, el 7 de diciembre de 1999. En ambos documentos, Lagos dio cuenta de una autocrítica necesaria; anunció la formación de una comisión presidencial encargada de discernir sobre la deuda histórica acumulada: comprometió 150 mil nuevas hectáreas de tierras con un

sostenido programa de asistencia productiva y proyectos de riego, y anunció importantes medidas para crear nuevos espacios de participación de los indígenas en la sociedad: recuperación de la Conadi para los indígenas; creación de la Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas; fortalecimiento de las normas de la Ley N° 19.253, y reforma constitucional para posibilitar una representación indígena en el Congreso. En resumen, las bases de un nuevo trato histórico.

## 5. Más derechos para nuestros indígenas

Uno de los principales dilemas de la relación entre pueblos indígenas, Estado y sociedad es el modo cómo se resolverá el tema de la participación social y política de los primeros en la sociedad.

El gobierno tiene por delante la compleja tarea de continuar contribuyendo al mejor desarrollo material de los indígenas en Chile: más tierras y aguas, productividad y sustentabilidad de dichas tierras, proyectos de desarrollo predial, una política social para el mundo indígena urbano, más y mejores becas escolares, preocupación preferente por los jóvenes, los niños, los ancianos y la mujer indígena jefa de hogar, etc. Esto es parte esencial de una respuesta socialmente necesaria para superar la pobreza indígena.

Tres elementos son fundamentales para fortalecer la relación entre indígenas y Estado:

- a. Un adecuado mecanismo de resolución política de la controversia entre desarrollo e identidad cultural.
- b. La participación efectiva de los indígenas en la toma de decisiones.
- c. El fortalecimiento de una legislación ampliamente favorable para los derechos del mundo indígena.

Estos tres componentes definen las bases de un nuevo trato histórico. Me referiré a las características de cada uno.

### 5.1 El desarrollo como oportunidad y no como amenaza

El progreso económico y material del país no es indiferente para los indígenas. Ninguno se niega al progreso, pero ninguno desea que este progreso, que significa bienestar para los chilenos, se produzca a costa de sus derechos ancestrales y culturales.

La realidad, sin embargo, ha sido distinta. De hecho, como ya se señaló al comienzo de este artículo, la territorialidad del sur del país se construyó sobre la base del despojo de las tierras indígenas. Sólo 77.751 mapuche pudieron acceder a los

3.078 títulos de merced otorgados en el siglo XIX. Los mapuche derivaron de 6,2 hectáreas per cápita a partir de 1881 hasta las actuales 3,6 promedio en 1999 con la agravante del notable aumento de su población.

Las reducciones indígenas fueron diezmadas en la república. Y el nuevo milenio encontró a los indígenas en una intensa lucha defensiva de las pocas tierras que tienen en dominio y con una clara demanda de recuperación. Los consorcios forestales, turísticos y eléctricos han generado una parte relevante de su riqueza e industrialización sobre las antiguas tierras indígenas, todo lo cual significa conflictos duraderos.

En ese sentido, la modernización del país, en el plano económico, ha sido percibida por los pueblos originarios como una amenaza para su cultura y su identidad. ¿Cómo revertir esta percepción?

Los indígenas postulan un desarrollo con identidad; esto es, un tipo de progreso material que considere diversas variables: territorio, valores culturales, religiosidad, permanencia de su identidad, cohesión social y respeto a su organización ancestral.

Esto se traduce en conductas políticas por parte del Estado que no se pueden soslayar en el tratamiento de los grandes proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en materia de territorio, siempre será necesario establecer un consenso libre e informado con los dirigentes de las comunidades indígenas cuyas tierras y aguas sean afectadas por un megaproyecto, sobre la base de una correcta aplicación del artículo 34 de la Ley Nº 19.253. Esto es: el mecanismo de consulta amplia y abierta a los miembros de dicha comunidad. A nadie le gusta que le impongan un puente o una pasarela sobre el techo de su casa, sin antes consultarle sobre los efectos de dicha obra, sus beneficios y perjuicios, y sin que obtenga la justa indemnización que el derecho obliga. Es una norma esencial, incluso, de sana convivencia. El ejemplo de Ralco es decidor en ese sentido.

Cuando un megaproyecto afecta tierras indígenas que, además, están habitadas por familias y/o comunidades, es necesario considerar esta consulta, incluso antes de efectuar la evaluación de impacto ambiental del proyecto. Y aquí se presentará la disyuntiva esencial que la sociedad democrática debe saber resolver, pues un resultado posible de ese mecanismo de consulta bien aplicado puede derivar en un rechazo del proyecto por parte de la comunidad o de las comunidades afectadas. ¿Debe el Estado respetar esa decisión? o a pesar de este mecanismo consultivo, ¿debe imponerse el proyecto a como dé lugar?...

Una sociedad que quiere preservar sus culturas ancestrales debe definir el costo de esa preservación. Por un lado, cuando el país requiere de un megaproyecto que afecta al territorio indígena, la sociedad debe entender que existe un valor agregado al costo de la inversión. Ese valor agregado es cultural y de ello nace un compromiso compensatorio que el Estado y los privados deben asumir.

En el caso de Ralco, las tierras pehuenche necesarias para la construcción de la represa tienen un valor que supera su mera escala comercial. Para los indígenas la tierra no tiene un valor de intercambio material. Ello es una realidad que nace de una ancestral cosmovisión religiosa que otorga sentido y unidad a los conceptos que el indígena tiene del mundo, de la vida y de la naturaleza.

Por lo tanto, cuando Nicolasa Quintremán, la mujer pehuenche símbolo de la negativa de permutar sus tierras en Ralco, dice que la tierra le ha sido “prestada por el *Ñenechen*” y que ella no se siente autorizada para venderla o cambiarla, expresa un sentimiento religioso muy profundo, transmitido de generación en generación. La tierra le ha sido prestada a los indígenas para producir lo necesario para alimentar a su gente y a la comunidad. Por lo mismo, en la cosmovisión indígena esta tierra prestada debe ser cuidada y apreciada como un valor sagrado. De ahí nace el respeto a las aguas, a los árboles, a los pájaros, al cultivo necesario, a los bosques viejos y centenarios, a la vida sencilla, a tomar de la tierra sólo lo necesario.

Desde la perspectiva del acelerado crecimiento económico que ha tenido Chile en los últimos años muchas veces se nos hace difícil comprender la magnitud de la visión cultural y religiosa de nuestros indígenas, que en toda fiesta de la comunidad destinan el primer sorbo del *mudai* a la tierra que los acoge y nutre.

Sentí vivamente esta situación cuando observé a los pehuenche en Ralco llorar ante el trabajo de poderosas máquinas –símbolo del avance inexorable del progreso– que cortaban de raíz los árboles nativos de El Palmucho para construir el camino que lleva hacia la base de la represa. Los restos de la tala del bosque nativo, en vez de ser donados a las familias indígenas para la calefacción de sus *rukas*, eran convertidos –de inmediato por otras máquinas– en astillas que servían para impregnar el camino que se construía. La pérdida de los bosques nativos en Ralco es irreversible. Y cuando la zona de El Palmucho llegase a ser inundada, habrá desaparecido para siempre esa reserva natural del Bío Bío.

Demasiado acostumbrados al avance irrefrenable del progreso, los chilenos sólo queremos mejores condiciones materiales para vivir la modernidad: más energía, más caminos y carreteras, puentes imponentes, vehículos potentes, nueva maquinaria doméstica que facilite la vida, tela sintética que ojalá se lave y se seque sola, sofisticados aparatos de telecomunicación...

Encontrarnos de pronto, a boca de jarro, con grupos nativos de personas que profesan una calidad de vida distinta, que no se apresuran en el tiempo y para quienes cada cosa tiene un valor adecuado, que viven conforme al ritmo de la naturaleza y que tienen esa ingenuidad –aparente, por cierto– que proporciona el contacto con la vida natural, nos resulta entre chocante por lo simple, admirable por su magnitud humana y envidiable porque carecemos de ello.

El Papa lo entendió muy bien y así lo expresó en Santo Domingo, en 1992, con motivo de los 500 años de la conquista española: “Elemento central en las culturas

indígenas es el apego y cercanía a la madre tierra. Amáis la tierra y queréis permanecer en contacto con la naturaleza. Uno mi voz a la de cuantos demandan la puesta en actos de estrategia y medios eficaces para proteger y conservar la naturaleza creada por Dios. El respeto debido al medio ambiente ha de ser siempre tutelado por encima de intereses exclusivamente económicos o de la abusiva explotación de recursos en tierras y mares”.

No es suficiente, sin embargo, apreciar este apego religioso del indígena al valor ancestral de sus tierras. Existe también una realidad de pobreza material y de marginalidad en relación con los bienes y servicios de la sociedad. Es claro que para los indígenas no es suficiente poseer un espacio territorial determinado. Y por ello está vigente la necesidad de que esas tierras sean productivas y autosustentables. Por lo tanto, su mirada también está puesta en alternativas que permitan enfrentar en mejores condiciones la tarea de superar la pobreza. Hay casos de comunidades indígenas que han sido consultadas adecuadamente para la aplicación de determinados proyectos. Sus diseñadores, no obstante, tuvieron que dialogar con los líderes de esas comunidades e ir aceptando y adaptando las condiciones exigidas hasta que se estableció un consenso básico. Han sido casos excepcionales pero indicativos del hecho de que cuando una comunidad indígena puede resolver libre y democráticamente –sin apremios de ningún tipo– el valor de una determinada obra y la manera como esa comunidad participará en los beneficios del progreso, entonces el desarrollo es asumido como una oportunidad para el propio crecimiento, amén del beneficio para todos los demás.

Y aquí está el punto clave para entender el dilema: si un megaproyecto que afectará tierras y comunidades indígenas, necesario para el crecimiento económico del país, beneficiará a millones de chilenos –y es bueno que así sea– los primerísimos beneficiados tendrán que ser los indígenas afectados, y el beneficio deberá ser sustantivamente mejor que el del promedio de todos los chilenos. Esto forma parte del reconocimiento efectivo de la deuda histórica que el país tiene con sus pueblos originarios y es la base de una convivencia pacífica entre indígenas, Estado y sociedad.

Así lo han entendido sociedades desarrolladas como Canadá y Australia, entre otras, que han concedido territorios, gobernabilidad propia, recursos económicos y representación política a sus minorías étnicas.

En algunas ocasiones, en medio de la controversia sobre el proyecto Ralco, escuché de sectores conservadores que 600 indígenas pehuenche no pueden pretender paralizar un proyecto hidroeléctrico que traerá indudables beneficios para millones de chilenos en los próximos diez años. Esta es una afirmación racista. Puede que sea verdad que la obra traiga un crecimiento energético relevante para los chilenos. Pero también es cierto que traerá ganancias impredecibles para los dueños de Ralco y que muchas empresas en el país se beneficiarán notablemente con el nuevo recurso energético. Muchos ganarán con esta obra. Y unos pocos pehuenche perderán todo, por mucho que Ralco invierta unos cuantos millones de dólares para adornar su desarraigo.

Unos cuantos indígenas no pueden parar el progreso de millones de chilenos. ¿Y por qué no pagan todos los chilenos lo que significa la pérdida irreversible de la reserva ambiental de Ralco y la desestructuración de toda una cultura ancestral, por lo demás única en el continente? Endesa compró fundos lejanos, de calidad dudosa y discutida incluso por organismos como el Ministerio de Agricultura. La Comisión del Medio Ambiente tuvo que imponerle a la empresa un programa de ¡diez años! de asistencia técnica y financiera a los pehuenche desarraigados porque su calidad de vida futura será precaria. Y nada de esto fue consultado al pueblo pehuenche y a sus autoridades ancestrales.

¿Habrían aceptado los caciques pehuenche la compra de El Barco, El Huachi y Santa Laura como lugares de reemplazo de sus actuales tierras en el Alto Bío Bío? La respuesta proveniente de los propios lonkos es negativa. Pero nunca fueron consultados.

El dilema es político, no sólo económico, e involucra al segundo componente en la relación entre pueblos indígenas y Estado.

## 5.2 Participar en la toma de decisiones

En 188 años de vida republicana sólo un indígena ha sido ministro de Estado, Venancio Coñoepán, Ministro de Tierras y Colonización en el gobierno del General Carlos Ibáñez del Campo. Luego, nunca más los profesionales indígenas fueron llamados a ejercer altos cargos en el Estado. Sólo en 1994 con el nacimiento de la Conadi se estableció un mínimo espacio para que profesionales indígenas asumieran una labor de gobierno en un ámbito institucional limitado. Y aun así, en medio de una crisis, en 1998 la entidad fue entregada a no indígenas.

En 188 años como país independiente y de tradición democrática, nunca un indígena ha llegado al Senado de la República. En 188 años de vida parlamentaria (con paréntesis y todo) sólo algunos indígenas han logrado ser electos como diputados: el propio ex ministro Venancio Coñoepán; Manuel Manquilef (liberal), Francisco Melivilu (Partido Demócrata), José Cayupi Catrilef (Corporación Araucana), Rosendo Huenumán (comunista) y Francisco Huenchumilla (democratacristiano). En estos 188 años de Estado nacional, sólo Arturo Coñoepán ha llegado a ser gobernador de la antigua Gobernación de Pitrufquén, y en la actualidad sólo los alcaldes de Isla de Pascua, de San Pedro de Atacama, de Colchane y de Tirúa son descendientes indígenas. En todos estos años nunca un profesional indígena ha sido nombrado embajador de Chile en el extranjero. Las escuelas matrices de las Fuerzas Armadas excluyen de su planta de oficiales de alta graduación a los indígenas e hijos de trabajadores. Los altos mandos militares provienen de familias acomodadas. En suma, escasamente los indígenas pueden influir en las decisiones que les afectan. Y esta es, probablemente, la variable de mayor relevancia a la entrada del nuevo milenio.

Los indígenas no desconocen el valor de los avances logrados en materia legal o económica, pero resienten con intensidad la carencia de espacios para opinar y tomar parte en las decisiones reales del Estado.

Corresponderá entonces a la nueva administración política abrir los caminos de una institucionalidad que recoja adecuadamente este problema y le dé una solución con miras a un proceso integrador. De partida, el principio fundamental de una política hacia el mundo indígena es que sea una auténtica política de Estado; es decir, una acción coordinada transversal en el Ejecutivo, el Congreso y los municipios.

A esta altura del proceso, organismos como la Conadi ya no son suficientes por sí solos para encarar este desafío. Se trata de una actitud política que deberá estar presente en los distintos ministerios, intendencias, gobernaciones y municipios del país, y será crucial establecer asesorías de expertos interculturales indígenas, capaces de establecer los puentes entre esas entidades y las comunidades indígenas.

Establecer una política transversal en el gobierno, el Congreso y los municipios permitirá instituir una interacción provechosa en muchos sentidos. Otro aspecto importante son las instancias de cogestión como los Consejos de Gestión Indígena en las áreas de desarrollo indígena contempladas en la Ley N° 19.253, para priorizar con los indígenas los proyectos de inversión pública en determinados asentamientos territoriales.

En este sentido, las primeras decisiones adoptadas por el Presidente Lagos, al iniciar su mandato el 11 de marzo, han sido de gran relevancia. Es el primer gobernante del siglo XXI que decidió nombrar a dos gobernadores de ascendencia indígena: Filidor Yucra, aymara, en Parinacota, y Víctor Alonqueo, mapuche, en Malleco. Se abren así las primeras posibilidades de integración de dirigentes indígenas en el gobierno.

### **5.3 Una institucionalidad renovada para el mundo indígena**

Para potenciar la presencia indígena en el Estado se hará necesaria la mediación de importantes aspectos legales. Por de pronto, el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios es indispensable para sellar el compromiso del Estado con sus indígenas. Asociado a esto se requiere que el Congreso ratifique el Convenio N° 169 de la OIT, materias que forman parte de los compromisos programáticos del nuevo gobierno. Esto pondrá en el debate público temas nuevos como el de la autonomía territorial.

En lo esencial, para favorecer el principio de transversalidad de estos temas en el aparato de gobierno, hay que fortalecer diversas normas de la Ley N° 19.253 y cautelar los mecanismos que prevengan nuevos conflictos con megaproyectos. Esto requiere distintas reformas a la ley, que deberán ser consultadas y consensuadas con los dirigentes de los propios pueblos indígenas para ser coherentes con los propósitos enunciados.

Un segundo componente esencial es el planteamiento de una reforma constitucional, única en su género en la historia de Chile, destinada a posibilitar el acceso de representantes indígenas al Congreso (senadores y diputados) y la presencia de sus representantes directos en aquellos concejos municipales de comunas donde haya una significativa presencia de población indígena.

Superar la pobreza material y la marginación económica en que se encuentra sumida gran parte de nuestros pueblos originarios es una de las tareas de nuestra democracia. Superar la marginación política y la exclusión de los ámbitos de decisión es el punto culminante de una tarea democrática nacional que permita saldar la deuda histórica acumulada.

## REFERENCIAS

- Bengoa, José (1999), *Historia de un Conflicto: El Estado y Los Mapuches en el Siglo XX*. Editorial Planeta.
- Bengoa, José (1990), *Breve Historia de la Legislación Indígena Chilena*. Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI.
- Castillo, Eduardo, "Sociedad Chilena y Pueblos Indígenas: Una Historia de Imposiciones y Exterminio". Revista *Conflicto, Vida y Derecho*.
- "Desarrollo Indígena: Pobreza, Democracia y Sustentabilidad". Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, noviembre de 1996.
- Huaiquilaf, Marcos (1999), "Las Organizaciones Sociales Mapuches en la Región Metropolitana". Documento de trabajo sobre Pueblos Indígenas, Cedesco, Santiago.
- "Más Derechos para Nuestros Pueblos Indígenas", Comisión de Pueblos Indígenas de la Concertación, Programa de Gobierno de la candidatura presidencial de Ricardo Lagos, octubre de 1999.
- Revista Pueblos Indígenas Año II, octubre de 1997.