Desafíos de las políticas interculturales en Chile: Derechos indígenas y desarrollo socio-económico

MILKA CASTRO LUCIC :: 01/09/2005

Al existir una regulación social de la modernidad capitalista construida por procesos que generan desigualdad y exclusión, los pueblos indígenas deberán enfrentar aquellos mecanismos que controlan o mantienen dentro de ciertos límites esos procesos. Estos mecanismos insistirán en mantener una gestión controlada del sistema

"*El concepto de relaciones interculturales no debería encubrir los desafíos que plantean las discrepancias, ni reducir el conflicto político a una lucha por diferencias étnicas, o culturales, dejando a un lado las relaciones de subordinación económica, sino que se debe hacer cargo de la construcción de un nuevo proyecto emancipatorio que reúna políticas culturales de reconocimiento con políticas sociales de redistribución, es decir la cultura con la economía*"

En este artículo se expondrá parte de un trabajo en el que se analiza la relación entre pueblos indígenas y Estado, específicamente con posterioridad, a la dictadura militar. A partir de 1989, con el retorno a la democracia, el Estado retomó la orientación de las políticas indígenas que se venían desarrollando hasta 1973, año del golpe militar, puesto que entre 1973 y 1989 la tendencia fue de asimilación. Estas políticas se pretenden desarrollar dentro del modelo económico heredado de la dictadura.

En efecto, la economía neoliberal y el orden jurídico impuestos por el gobierno militar han sido acogidos por los gobiernos democráticos. Esta aparente contradicción es lo que nos proponemos analizar en tres situaciones: a) antecedentes de la orientación de las políticas indígenas en los últimos treinta años; b) la evolución que ha tenido el reconocimiento de la existencia de pueblos indígena en el país, a partir de 1990; y c) los efectos de las políticas de desarrollo implementadas, en los últimos años, en la organización indígena.

La orientación de las políticas en los últimos 30 años. Avances y retrocesos

Durante cinco siglos las relaciones entre los pueblos indígenas y los diferentes gobiernos han estado marcadas por guerras, abusos, pero también por medidas proteccionistas. En el siglo XIX, a partir de la independencia (1810), las políticas liberales impusieron igualdad de condiciones para los indígenas y el ciudadano chileno. Este igualitarismo fue el comienzo de la desaparición de los indígenas, sumado por cierto, a la enajenación de sus propiedades, y a la libertad a las que se les sometió para comprar y vender tierras, lo que fue desarticulando las "comunidades". Este hecho marca el inicio de disputas que perduraron en el tiempo, entre partidarios de la división de las comunidades y defensores de la propiedad comunal (2).

El período al que haremos referencia, si bien debe verse como una continuidad de las políticas hacia los pueblos indígenas, tiene marcados avances y retrocesos en la lucha por el reconocimiento de sus derechos indígenas, especialmente a partir de la segunda mitad del

siglo XX. Las políticas indígenas de los Gobiernos Socialista (1970-1973), Dictadura Miliar (1973-1989) y Concertación de Partidos por la Democracia (1989-2003). Debido a que el pueblo mapuche había sido el principal actor en la historia del movimiento indígena en Chile, en 1964 se firmó un compromiso entre el candidato Salvador Allende, que llegaría a la presidencia en 1970, y dirigentes mapuche, para establecer una orientación política diferente.

Fue así como durante el gobierno socialista del presidente Allende se promulgó la ley NÂ° 17.729 (Septiembre, 1972), que había sido elaborada por las asociaciones mapuche, único grupo indígena reconocido a la fecha. Esta ley, que tuvo apenas un año de duración, estableció por primera vez el reconocimiento de la calidad de indígena independientemente de las tierras, pues toda la legislación anterior refería a las tierras y era sólo para el pueblo mapuche (3).

Como resultado de esta política también se comienza a reconocer la presencia en el país de aymaras y rapanui. Esta legislación buscaba, además, ampliar las tierras de las comunidades indígenas en el contexto de las políticas de la Reforma Agraria. Otro aspecto relevante de esta ley fue la creación de un Instituto de Desarrollo Indígena, estatal, con el objetivo de promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y procurar su integración a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres. Entre sus logros se destaca el programa de becas que se entregó a estudiantes mapuches para ingresar a las universidades.

Durante el proceso de Reforma Agraria que por esos años, 1965 y 1973, se vivía en Chile, el pueblo mapuche tuvo una activa participación en movimientos sociales de carácter reformista y revolucionario. Con las movilizaciones, y en particular las "corridas de cercos" de fines de los sesenta y durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), lograron una importante recuperación de tierras. Entre 1971 y 1972, recuperaron 69.436 hectáreas que beneficiaron a 201 comunidades; sólo en el año 1971 se realizaron 1.278 "tomas de tierras" (Saavedra, 2002). En el proceso de restitución de tierras, el gobierno reconoció el carácter de tierras usurpadas en predios que colindaban con las comunidades y se las entregó a los mapuche.

El golpe militar de 1973, no sólo detuvo bruscamente este proceso de Reforma Agraria, sino que inició una contra reforma - donde el 28.63% de las tierras que habían sido expropiadas entre 1964 y 1973 fueron devueltas a sus antiguos dueños; 33.08% se asignó en parcelas a campesinos; 6.94% se traspasó a instituciones; y un 31,62% fue rematado públicamente (Bengoa, 1983). Luego, en 1979, por el Decreto Ley NÂ° 2.568 se suprimió el Instituto de Desarrollo Indígena y se resolvió dividir las comunidades mapuche; entre 1979 y 1982 se había dividido casi la mitad de sus tierras y entregado 26 mil títulos de propiedad individual, división que continuó posteriormente (Chonchol, 1994). Como consecuencia de la represión militar, entre 1973 y 1980 las movilizaciones sociales del pueblo mapuche desaparecieron, los dirigentes de las organizaciones fueron brutalmente reprimidos y, al menos, hubo 80 mapuches detenidos desaparecidos como consta en un informe oficial.

Para los políticos conservadores y el gobierno militar, la nación chilena es concebida como una sociedad homogénea e igualitaria en sus derechos, sin tratos especiales para los

indígenas. Así ha quedado establecido en la Constitución. El reconocer diferencias para las minorías étnicas ha sido visto como un peligro para la soberanía nacional. Bajo esta lógica el gobierno militar, para imponer una economía de mercado, cambió drásticamente la orientación que habían tenido las políticas indígenas. De la misma forma en que se procedió a entregar títulos de propiedad individual sobre la tierra, se procedió con el agua. El nuevo Código de Aguas (1981) estableció que el Estado otorgaría a los usuarios, derechos "individuales" sobre este recurso; luego, éstos podrían ser transados en el mercado y transferidos a personas ajenas a las comunidades indígenas.

Esta legislación marcó el inicio de las disputas por agua en el norte semiárido del país, entre aymaras y atacacameños, y las empresas mineras, principalmente; además la entrega de derechos individuales de agua que se podían vender y comprar en el mercado, amenazaba con desarticular la organización política de las comunidades andinas que se basa precisamente en el control comunal del agua. (Castro, 1997). Las leyes tenían como objetivo principal asimilar tierras y aguas al régimen común del derecho nacional, para transformarlas en propiedades individuales y facilitar la transferencia posterior a usuarios no indígenas que, teniendo mejor capacidad económica, se esperaba que aumentaran la productividad de tales recursos.

En 1989, como parte del proyecto político que se preparaba para reinstalar la democracia, se retoma el compromiso con los pueblos indígenas y sus demandas; tal como había ocurrido hasta los años setenta entre el candidato a la presidencia Salvador Allende, esta vez lo lleva a la práctica el que sería posteriormente presidente Sr. Patricio Aylwin (4). Pero esta vez el compromiso se efectúa en el contexto de un modelo económico neoliberal impuesto por el gobierno militar -y que los diferentes gobiernos le iban a dar continuidad, intensificando la internacionalización de la economía chilena, y privilegiando las grandes inversiones-. Por consiguiente, a poco asumir el gobierno se vio enfrentado a las demandas indígenas por el reconocimiento de sus derechos, en conformidad a lo acordado en el Acta de Nueva Imperial, y por cierto, respaldados por un contundente marco político jurídico internacional.

En este nuevo escenario, el mayor desafío que enfrenta el gobierno se encuentra en las demandas territoriales, que lo han situado en el límite de una crisis del Estado-nación, al tener que conciliar aquellas posiciones liberales que niegan la diversidad e intereses empresariales que requieren la mercantilización de todos los recursos naturales, por un lado, con las demandas territoriales y autonómicas indígenas, por otro lado, teniendo presente el compromiso político adquirido en 1989.

Hoy sabemos que alrededor del 80 % de los indígenas chilenos viven en ciudades, no obstante la incidencia de la pobreza y la indigencia es mayor en el área rural. De hecho, se ha constatado la existencia de una relación entre zonas habitadas por indígenas y comunas identificadas como de extrema pobreza, especialmente en la zona mapuche (Cuadro NÂ° 3). La pobreza, en cualquier grupo étnico, está asociada a una multiplicidad de factores y carencias, no sólo en el ámbito de bienes materiales, de ingreso o riqueza económica, también en el plano de la educación, conocimientos y habilidades para prestar servicios o desarrollar actividades que les permite aumentar sus ingresos. Por tanto, como veremos más adelante, todos estos nuevos antecedentes se han traducido en nuevas demandas que

los propios pueblos indígenas han hecho llegar al Estado.

Políticas de desarrollo y efectos en la organización indígena

El reconocimiento de una mayor presencia indígena y de los problemas que sufren, ha llevado a los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, a partir de 1989, a tomar una serie de medidas que expresan la voluntad por parte del Estado de promover el desarrollo de los pueblos indígenas. Recientemente, en Mayo del año 2000, el presidente Lagos anunció 16 medidas tendientes a solucionar los problemas que sufren los indígenas. Entre aquellas destacamos: a) gestionar con el Banco Interamericano del Desarrollo, la obtención de un préstamo de 80 millones de dólares destinados a fortalecer programas de desarrollo productivo, educación, salud y fortalecimiento de las comunidades indígenas aymaras, atacameñas y mapuches, en comunas rurales -adicionalmente, el estado chileno se comprometió a complementar este aporte con 53 millones de dólares-; y b) la creación de la Comisión de Verdad y Política del Nuevo Trato entre el Estado, Sociedad y Mundo Indígena en Chile -que se constituye el 18 de Enero del 2001-.

En Marzo del 2001, se concretó el crédito del BID, y se inicia un proceso para llevar a cabo las 16 medidas. Para ello se crea un organismo especial, el Programa Orígenes, en el Ministerio de Desarrollo y Planificación, con el objetivo de funcionar con una lógica intersectorial, intercultural, descentralizada y esencialmente participativa, para instalar una nueva forma de relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Para asegurar el éxito de estos objetivos, el Estado propuso aumentar la capacidad, sensibilidad y compromiso en el ámbito de las instituciones públicas participantes en el Programa para integrar la perspectiva indígena e intercultural en sus políticas y programas. Para lograr que los funcionarios públicos modifiquen sus prácticas y que los programas o intervenciones de desarrollo indígena tengan pertinencia cultural, se propuso financiar cursos y talleres intensivos, con un componente práctico y experimental (visitas, ejercicios, intercambios) en historia y cultura indígena, diálogo y negociación intercultural.

Asimismo, se ha previsto financiar encuentros o talleres sobre la temática indígena con el propósito de incorporar el componente étnico en las políticas públicas, los cuales serían organizados por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). El hecho de que los fondos del BID se hayan puesto bajo la tutela del Ministerio de Desarrollo y Planificación, y no de CONADI, ha sido considerado como una muestra evidente del agotamiento de la institucionalidad creada por la propia Ley Indígena (Aylwin, 2002).

La conformación de una "Comisión de Verdad y Nuevo Trato" tuvo el mandato de preparar un Informe que incluyera una revisión histórica y todas las demandas de los pueblos indígenas reconocidos por la Ley. Ante las expectativas que se generaron al formular tales demandas, ha surgido un clima de incertidumbre respecto a las respuestas que podrá dar el Estado, especialmente ante las exigencias territoriales. En Octubre del año 2003 esta Comisión hizo entrega al Presidente del Informe Final, con propuestas para un Nuevo Trato sobre la base de trabajos que por más de dos años realizaron diversas Comisiones, en las que participaron representantes de pueblos indígenas y profesionales no indígenas.

Cuando el Presidente Ricardo Lagos recibió las Políticas de Nuevo Trato para los Pueblos

Indígenas, señaló en su discurso: ..."quien conozca de verdad, sabe que la identidad y la cultura de los pueblos indígenas no fueron debidamente resguardados tras la conquista y la conformación de la República. Sabe también cómo sufrieron la reducción territorial, la fragmentación social y la pérdida patrimonial; también sus idiomas y los sistemas normativos; incluso la extinción de pueblos enteros... Por lo que queremos garantizar el reconocimiento y el respeto de los pueblos indígenas... en tres tareas fundamentales: Primero, queremos que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas. Segundo, queremos asegurar el desarrollo de estos pueblos con su propia identidad. Y Tercero, queremos mejorar la gestión de las políticas públicas que desde el aparato del Estado hacemos respecto de estos dos logros anteriores". Agregó que es fundamental que el Congreso vote por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y que se apruebe el Convenio 169, (Presidente Lagos, 2004).

Al analizar el documento entregado al presidente, se observa que hubo amplio consenso en las demandas hechas por los pueblos indígenas en la necesidad de efectuar un cambio en la Constitución y que se reconozca la existencia de pueblos indígenas como parte de la nación chilena, con sus culturas e identidades propias.

Nos parece importante destacar que las gestiones que ha realizado el Estado son analizadas con precaución por algunas organizaciones. Para unos, si bien constituyen un avance positivo en las relaciones entre los pueblos y los sectores dominantes, lo sustantivo es lograr el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169, pues sólo así se podrá hacer realidad un proyecto autonómico.

Relaciones interculturales: debilitamiento del movimiento indígena

No obstante todos los avances y plantes pendientes, para los sectores disidentes, las medidas que han tomado los gobiernos no dejan de tener un ya conocido carácter integracionista, desarrollista, culturalista, que definitivamente no admiten un proyecto autonómico; y más bien se debe luchar por activar y enriquecer la participación política. Para Cayuqueo y Painemal (2003), lo político debería ser una apropiación cotidiana, entendiendo que la política está presente en muchos actos, de los cuales casi siempre no se es consciente. Los autores consideran que negar lo político, para reemplazarlo por una tendencia culturalista o magnificar la acción directa sin incorporar una reflexión mayor desde lo político y lo cultural, sería una desviación que habría que evitar, a pesar que el escenario indígena es en este sentido poco esperanzador.

En efecto, aún cuando la subordinación ha invadido todos los planos, social, cultural, política y económicamente, existe una tendencia a proponer la cultura como concepto clave para dar cuenta de todas las diferencias y distancias, y como la barrera que permite que se mantengan y reproduzcan esas diferencias (Castro Lucic, 2004). Las demandas culturales (o interculturales), en la medida que sobredimensionen el papel que la cultura, los símbolos y la tradición puedan tener en la construcción de la igualdad y la justicia social, conllevará el riesgo de convertirse en la base para una teoría funcionalista de armonía política (Lins Ribeiro, 2001). No se trata de temores antojadizos. La modernidad capitalista ha creado mecanismos para efectuar una gestión controlada del sistema de desigualdad y de exclusión, buscando así la emancipación, pero "dentro del capitalismo" (Santos, 2003).

Las políticas estatales, si bien han sido bien recibidas por muchos beneficiarios, para algunos líderes indígenas constituyen la continuidad de un modelo político administrativo de indigenismo de Estado, porque ha frenado, debilitado y desarticulado permanentemente el movimiento indígena. Los casos más evidentes lo constituyen:

a) la transferencia de fondos desde el Estado, a través del sistema de concursos de proyectos ("proyectismo") por los cuales las personas y las organizaciones deben competir. Este es un mecanismo que ha sido de gran efectividad en la desarticulación de los grupos contestatarios;

b) las Comunidades rurales y sus redes de organización comunal, se han visto debilitadas o desarticuladas, como consecuencia de la propia Ley Indígena al establecer que le corresponde a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) la misión de constituir "Comunidades Indígenas", figura jurídica necesaria para transferir ayudas económicas desde su Fondo de Desarrollo, por medio de "planes especiales de crédito, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios" (Art. 23). El efecto desarticulador se produce como consecuencia de la conformación de las "Comunidades Indígenas", que, de acuerdo a la ley, requieren tan sólo un mínimo de diez personas mayores de edad (Art. 10).

Ello ha significado que los miembros de una comunidad rural que no están de acuerdo con las políticas, se nieguen a conformar tales "Comunidades Indígenas", mientras que otros sí lo hacen. ¿Qué implicancias tiene esto? que sólo algunas personas de la comunidad recibirán beneficios del Estado, generando profundas divisiones y conflictos intracomunitarios. En el mismo sentido operan las Asociaciones Indígenas que de acuerdo a la ley son "agrupaciones voluntarias [...] integradas a lo menos por veinticinco indígenas" (Art. 36).

c) Algo semejante, en otra escala, ocurre con la selección que se ha hecho de sólo algunos sectores, para transformarlas en Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), mientras a otras comunidades vecinas, de un mismo pueblo indígena, no se les otorga este beneficio. Las ADI son "espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades" (Art.26, de la ley Indígena).

d) Otra crítica que se ha hecho a esta institucionalización indígena por parte del Estado, refiere a que en el último tiempo se han levantado nuevos liderazgos funcionales, para reemplazar las dirigencias tradicionales y autónomas, y se ha fortalecido a caudillos locales con autoridad histórica o ficticia sobre ciertos territorios paras asumir la dirigencia de base subordinados a partidos políticos. Se ha señalado que las acciones emprendidas por el Estado estarían dirigidas a mantener las actuales relaciones de poder, donde el clientelismo estatal ha creado necesidades que se transforman en dependencia, manteniendo así disgregada la población. Por lo que sería ingenuo, en opinión de Cayuqueo y Painemal, creer que desde esas construcciones institucionales se resolverá la situación de opresión de los derechos políticos y territoriales (op.cit) .

Como señaláramos más arriba, con la participación de todos los pueblos indígenas en el documento que preparó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato entregado al

Presidente de la República, se generaron grandes expectativas; aún cuando demandas territoriales, derechos sobre los recursos naturales, reconocimiento constitucional, ratificación del convenio OIT 169, modificación de la ley indígena, del Código minero y del Código de aguas, incremento de la participación de los pueblos indígenas, tanto en organizaciones estatales como en el Congreso Nacional, fueron demandas sentidas por todos y están presente en los documentos, es altamente significativa la cantidad de demandas de índole socioeconómica.

Ello es consistente con su situación de pobreza en que se encuentran los pueblos indígenas. Se solicita por ejemplo: a) Desarrollo: aumentar las Áreas de Desarrollo Indígena; b) Producción: apoyar los sistemas productivos; c) Empleo: crear actividades que mejoren los ingresos como generación de empleo (en turismo, artesanía), apoyo a la microempresa, pensiones, subsidios; d) Salud: mejorar en el acceso a la salud, y recuperar y fortalecer la medicina indígena; f) Vivienda e infraestructuras: construir hogares o casas de acogida, construir villas, una ciudad para indígenas urbanos en la capital, gimnasio, mausoleos, etc. f) Educación y cultura: becas, hogares estudiantes, programas interculturales, desarrollo cultura indígena, patrimonio cultural, educación bilingue.

Si aceptamos, por un lado, que las actuales políticas hacia los pueblos indígenas se caracterizan por un proteccionismo o indigenismo estatal y que tiene efectos desarticuladores, y, por otro lado, que la mayoría de población indígena se encuentra realmente entrampada en su situación de pobreza, por lo que el único camino para salir de ella son las ayudas estatales, cabe preguntarse ¿qué posibilidades existen en este escenario, de ir conformando una dirigencia indígena representativa que les permita llevar adelante un proyecto de autonomía? Al respecto, Cayuqueo y Painemal (op.cit), sostienen que de esta situación, no escaparían siquiera las organizaciones de tipo autonomistas, muchas de las cuales no cuentan en el ámbito de sus propuestas con una legitimidad efectiva, lo que desemboca generalmente, incluso en aquellos casos de posturas más extremas, en una acción más testimonial que política y condenada a sucumbir la mayoría de las veces víctima de la indiferencia social y la efectiva acción de los organismos de represión.

Respecto del problema tierra y territorio el relator ha señalado: "Uno de los problemas más candentes que aquejan a los pueblos originarios de Chile tiene que ver con la propiedad de la tierra y la territorialidad de los indígenas, particularmente entre los mapuches. De conformidad con la información ofrecida al Relator Especial por varios dirigentes mapuche y por especialistas, y de sus propias observaciones, esta situación presenta los siguientes problemas principales: a) las tierras en propiedad de los mapuche son extremadamente escasas y están sobre explotadas; b) las tierras de las comunidades se encuentran aisladas dentro de propiedades de particulares, principalmente de extensas plantaciones forestales, cercadas y protegidas por guardias privados (dificultades de tránsito, hostigamiento, ningún acceso a los bosques); c) como un efecto del desarrollo de las plantaciones forestales el suelo en que se encuentran las tierras de los mapuche han perdido sus fuentes de agua (para consumo y para riego), ha disminuido o desaparecido la fauna silvestre (que hizo parte de su dieta) y la vegetación del sotobosque (tradicionalmente utilizada con fines rituales, medicinales y alimenticios); d) el uso de herbicidas (para la plantación y crecimiento de nuevas especies forestales) y de plaguicidas (para el mantenimiento de los nuevos bosques), mediante fumigación aérea y otras prácticas fitosanitarias, afecta de varias maneras a la

salud y a los cultivos. e) las actividades de extracción forestal de bosques maduros provoca contaminación de los lagos, ríos y cursos de agua, con perdidas importantes de su potencial ictiológico (pesca)" (Stavenhagen, 2003: 8-9).

En el actual orden, la economía neoliberal y el orden jurídico impuestos por el gobierno militar, debería ser congruente con el desarrollo de políticas sectoriales orientadas al desarrollo de los indígenas y a sus comunidades. La opción del Estado, en un contexto de globalización económica, ha sido favorecer la ejecución de proyectos de inversión privados (y también proyectos públicos de infraestructura) de gran envergadura, en tierras de propiedad o reclamadas por los pueblos indígenas. En los últimos años han proliferado las inversiones mineras en el territorio de los pueblos aymara, y atacameño en el norte del país (5), y proyectos forestales, de acuicultura, carreteros, e hidroeléctricos, en el territorio mapuche.

La inexistencia en el país de mecanismos que aseguren la consulta a los pueblos indígenas frente a estas iniciativas, y la desprotección en que se encuentran los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales - como el agua, los recursos del subsuelo y del borde costero, entre otros- que se encuentran en sus territorios ancestrales, ha resultado generalmente en la ejecución de tales proyectos, aún en contra de su voluntad y con graves perjuicios económicos, sociales, culturales y ambientales para éstos.

Consideraciones finales

Este artículo comenzó señalando el quiebre que se produce entre políticas indígena y económicas a partir del retorno a la democracia (1989). En una primera fase, hasta 1973, los lineamientos políticos contemplaban el desarrollo económico del país, con la incorporación de los pueblos indígenas y el reconocimiento de su cultura; con posterioridad a esta fecha, el gobierno militar entra en una fase diferente pues se opta por un desarrollo económico que no contempla diferencias étnicas, pues se opta por el mercado como eje ordenador de la sociedad. Sin embargo, el gobierno militar aunque marcó un hito de profundas transformaciones económicas, sociales y culturales no anuló todos los consensos políticos preexistentes. El presente institucional del gobierno democrático - que no sólo ha dado continuidad al modelo económico neoliberal sino que lo ha potenciado -, ha retomado la orientación del pasado, pero en un presente diferente. Parafraseando a Castoriadis (1999), diremos que el porvenir se avisora como esencialmente incierto y aleatorio

Los desafíos que enfrenta el Estado es lograr la construcción y cristalización de un consenso político que le permita continuar avanzando en dos direcciones: una, hacia el reconocimiento a la diversidad étnica del país -como se venía produciendo desde 1970 -, propiciando un diálogo que ofrezca solución a dos problemas:

a) las demandas que motivan las persistentes luchas locales sostenidas por el pueblo mapuche por la defensa y recuperación de sus territorios, y las expectativas por el reconocimiento de los derechos indígenas, creadas en períodos pre eleccionarios por parte de quienes lucharon por rescatar la democracia cautiva; y
b) la búsqueda de soluciones, frente a temas como i) la posición intransigente de la derecha conservadora de oponerse al reconocimiento de la plurietnicidad del país, ii) la vigencia de

la legislación heredada de la dictadura en el marco de los requerimientos del mercado, iii) la oposición manifiesta para modificar la Constitución, y iv) la posición privilegiada de las empresas inversionistas en el modelo económico que el Estado propicia. Estos factores, y otros, constituyen potentes fuerzas refractarias que desafían el orden de la institucionalidad que el Estado requiere.

La complejidad del proceso de construcción del consenso en los capitalismos contemporáneos de ningún modo constituye un reflejo mecánico; cualquier esquema conceptual economicista o politicista es incapaz de rendir cuenta de la realidad. La política no es una esfera autónoma de la vida social, existe una íntima conexión entre los factores económicos y los de orden político, social, cultural e internacional que, en un momento determinado, podría cristalizar en la construcción de un consenso político duradero (Borón, 2002:60).

Siendo que la desigualdad socioeconómica, clasista, basada en la explotación desde los inicios de la expansión capitalista en Latinoamérica que ha mantenido subordinados en la jerarquía socioeconómica a los pueblos indígenas se ha visto con cierta normalidad y por qué no decirlo sin salida, el análisis ha girado hacia el otro sistema de pertenencia jerárquica y subordinada con el cual, por cierto, se entremezcla la desigualdad económica, nos referimos al sistema de exclusión, fenómeno cultural y social que tiene sus bases en el esencialismo de la diferencia, y amenaza, en su grado extremo, con la limpieza étnica o el exterminio (Santos, 2003).

Como reacción, el despertar de las identidades indígenas, el reconocimiento por parte del Estado y sus expectativas respecto a éste, ha creado tensiones que estarían mostrando un importante aspecto de la crisis del Estado, y más concretamente del Estado-nación, al punto que hoy se ha puesto en evidencia una creciente contradicción, parafraseando a Samir Amin, entre la transnacionalización del capital y la persistencia de la idea de que ese Estado es el único sistema político que existe en nuestro mundo (1998: 75). Los grandes proyectos de inversión, tan importantes para la economía del país, constituyen una amenaza para los pueblos indígenas, en los planos cultural y material, y frente a ello se han gestado focos de resistencia, movilizando a aquellos sectores afectados, en defensa de lo que considera les pertenece.

Como hemos señalado, ha sido más contundente la resistencia del pueblo mapuche en contra de los proyectos que se desarrollan en su territorio ancestral, como a nivel de acciones desarrolladas por las propias comunidades indígenas con el objeto de recuperar sus tierras usurpadas. Esta movilización ha sido duramente castigada no tan solo desde el empresariado forestal y agrícola de la zona sur del país, sino también desde los distintos poderes del Estado. Todo parece indicar que difícilmente el Estado podrá conciliar la introducción del mercado de tierras y agua en los territorios de los pueblos indígenas y las demandas de éstos por el reconocimiento a sus derechos, o por la ratificación del Convenio de OIT NÂ° 169.

Hemos planteado que las políticas de desarrollo económico han creado tensiones entre el fortalecimiento y el debilitamiento del movimiento indígena. El Estado ha propiciado el clientelismo estatal, el faccionalismo, y paternalismo, como estrategias claves del nuevo

estilo de desarrollismo donde prima un integracionismo económico, avalado por agencias internacionales. Las acciones de la política estatal y sus prácticas disciplinantes para instalar las condiciones de un progreso y modernización que no deberían tardar en llegar, tienen lugar en un contexto donde los pueblos indígenas de América Latina han comenzado a mostrar su "indisciplina" oponiéndose a la expoliación y a la dependencia, y otros a la menguada participación en los beneficios del modelo.

El carácter faccional o segmentario que se observa en el movimiento indígena en Chile, que no ha permitido la construcción de un proyecto político común obedecería, al menos, a tres situaciones: en primer lugar, a la situación de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población indígena; luego, y como consecuencia de lo anterior, a la atomización que se observa producto de las acciones fomentadas desde el propio gobierno por la gran diversidad de organizaciones indígenas que han surgido - que como vimos, son requisito para postular a la ayuda concursable que el Estado está otorgando a los pueblos indígenas. Y, por último, al carácter "cupular" que ha caracterizado a la multiplicidad de organizaciones indígenas, la mayoría de las veces desligadas de los sectores que dicen representar, por lo que ni siquiera son legitimadas por aquéllos.

Lo cierto es que la concepción moderna del desarrollo está generando una polarización de las fuerzas políticas entre la rebeldía y el clientelismo; o entre quienes están por mantener la unidad y quienes optar por entrar directamente en relaciones competitivas. En el primer caso los pueblos indígenas utilizan el camino de las protestas y movilizaciones para defender sus derechos territoriales - y con ello sus tierras productivas y recursos naturales - , de las amenazas del sector empresarial (forestal, minero, y empresarial, en general); ello no ha estado exento de acciones persuasivas o de manipulación individual, quebrantando el poder de las organizaciones.

En el otro caso, se han producido una serie de conflictos y divisiones entre los propios pueblos indígenas, y al interior de éstos, principalmente como consecuencia de las luchas que deben sostener para insertarse en la estructura de poder - en instituciones creadas y controladas por el estado, y en relaciones de clientelismo -, toda vez que como hemos mencionado, en este estilo de desarrollo deben competir entre ellos por más que se diga que se trate, supuestamente, de proyectos que buscan recomponer tejidos sociales en aras de su desarrollo. Constituyen mecanismos de integración nacional que subterráneamente mantienen y acrecientan la división entre los pueblos indígenas y al interior de cada uno de ellos.

Aunque lograr la unidad en la diversidad parece un camino cada día más difícil, constituye el gran desafío que enfrentan los líderes indígenas: unir la intelectualidad indígena, los campesinos y los llamados "indígenas urbanos" - que constituyen mayoría-, bajo un proyecto político e histórico común. Las diferencias entre "indígenas urbanos" y el campesinado indígena, aún cuando es negada en los discursos políticos, conlleva diferencias reales en el tipo de demandas que exigen diferentes actitudes ante el Estado. En el caso de los primeros, son muy similares a los sectores pobres en general; mientras que los campesinos indígenas marcan una gran diferencia al estar exigiendo además, un reconocimiento territorial y autonomía. Este proyecto rural que encuentra su mayor expresión entre los mapuche y que ha llegado a adquirir violentas formas de lucha - propia de conflictos rurales entre

campesinos y empresarios-, no ha encontrado un contundente apoyo por parte de aquellos indígenas urbanos quienes a su vez deben organizarse y postular a proyectos que les permita mejorar sus míseros ingresos, ni de los sectores medios quienes han visto la posibilidad de convertirse en microempresarios o incorporarse a la burocracia estatal.

El concepto de relaciones interculturales no debería encubrir los desafíos que plantean las discrepancias, ni reducir el conflicto político a una lucha por diferencias étnicas, o culturales, dejando a un lado las relaciones de subordinación económica, sino que se debe hacer cargo de la construcción de un nuevo proyecto emancipatorio que reúna políticas culturales de reconocimiento con políticas sociales de redistribución, es decir la cultura con la economía (Fraser, 1997, en García Canclini, 2001). Es en este sentido que Nina Pacari, ha sostenido que lo que está en escena es el replanteamiento de la cultura política, el replanteamiento del mismo quehacer político (2004). La cultura, con este nuevo mandato, ha devenido así en el dispositivo ideológico clave y novedoso, para luchar contra la desigualdad y exclusión, y liberar a los pueblos oprimidos bajo la dominación de los europeos, de lo que Dussel ha llamado cultura del silencio, "cultura que no sabe decir su palabra, y que sólo escucha -por sus elites ilustradas, por sus filósofos europeizados- una palabra que los aliena" (2001: 362).

Aunque no podemos dejar de observar con cierta preocupación cómo el interés por los estudios culturales va avanzando a la par de la intensificación de relaciones interétnicas e interculturales, lo cierto es que se han abierto nuevos espacios de discusión donde se va instalando la cultura como pieza estratégica para acceder a mejores posiciones en la estructura del poder. Los pueblos indígenas deben esperar que sólo su capacidad política les permitirá irrumpir o no, en, ante o contra las instituciones vigentes, y liberarse de la expresión de negatividad que les ha negado su dignidad, les ha impedido vivir dignamente, en el amplio sentido de una política de reconocimiento igualitario (Tylor, 1993).

Las relaciones interculturales que hemos descrito tienen raíces en relaciones coloniales, por lo mismo existiría la posibilidad de instalar la acción de los pueblos indígenas como lucha política por una reparación que contenga además del reconocimiento legal, transformaciones estructurales de las relaciones de exclusión. Sin embargo, los pueblos indígenas al haberse convertido hoy en una importante categoría de clientes para los fondos multilaterales y transnacionales (Assies, van der Haar y Hoekema, 1999), o dicho de otra forma, al existir una regulación social de la modernidad capitalista construida por procesos que generan desigualdad y exclusión, deberán enfrentar aquellos mecanismos que controlan o mantienen dentro de ciertos límites esos procesos - para impedir que se caiga con demasiada frecuencia en la desigualdad o exclusión. Estos mecanismos insistirán en mantener una gestión controlada del sistema de desigualdad y exclusión (Santos, 2003) (6)

* *Paper presentado al Simposio "Critical Studies in Human Rights and Multiculturalism in Latin America", del 102nd Annual Meeting of the American Anthropological Association. Chicago, November, 2003. Publicado en español en "Boletín Antropológico NÂ° 59, septiembre-diciembre 2003. Mérida, Venezuela.*

NOTAS

** Departamento de Antropología, Universidad de Chile.

2. En la segunda mitad del siglo XIX la expropiación de las tierras mapuche se efectuó mediante leyes que dividían las comunidades: una parte quedó en poder de las familias indígenas (lo que se llamó "reducciones") y otra para fue rematada para incentivar la inmigración. A las familias indígenas se les entregaron Títulos de Merced.
3. Se consideraba indígena quien tuviera un derecho otorgado por ley, o que habitando en cualquier lugar del territorio nacional formara "parte de un grupo que se exprese habitualmente en un idioma aborigen y se distinga de la generalidad de los habitantes de la República por conservar sistemas de vida, normas de convivencia, costumbres, formas de trabajo o religión, provenientes de los grupos étnicos autóctonos del país" (Art.1Â°).
4. Los partidos de la Concertación elaboraron en octubre de 1989 una propuesta de gobierno para los pueblos indígenas que recogía las demandas formuladas por las organizaciones indígenas. Tuvo lugar, en octubre de ese año en Nueva Imperial, un Encuentro Nacional Indígena con el entonces candidato presidencial de la Concertación, Patricio Aylwin, quien suscribió con los representantes de las organizaciones indígenas la llamada Acta de Nueva Imperial en la que éstos se comprometían a apoyar los esfuerzos del futuro gobierno en favor de la democratización del país y a canalizar sus demandas a través de los mecanismos contemplados en el programa de la Concertación, y el candidato se comprometía a trabajar por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, a crear una Comisión Especial de Pueblos Indígenas con participación de los distintos pueblos para promulgar una nueva legislación indígena (Aylwin, 2003).
5. Estos pueblos han denunciado que el código minero y el código de aguas tienen un rango normativo superior a la Ley Indígena.
6. Para este autor, el dispositivo ideológico de la lucha moderna del capitalismo contra la desigualdad y la exclusión es el universalismo, una forma de caracterización esencialista que, paradójicamente, puede asumir dos formas en apariencia contradictorias: el universalismo antidiferencialista, opera por la negación de las diferencias según la norma de la homogeneización, que impide la comparación por la destrucción de los términos de esta comparación; y el universalismo diferencialista que se da por la absolutización de las diferencias según la norma del relativismo, que hace incomparables las diferencias por la ausencia de criterios transculturales; relativismo que imagina culturas separadas y autosuficientes.

BIBLIOGRAFIA

Amin, Samir, 1999, El capitalismo en la era de la globalización. Ed. Paidos, Barcelona, España.
Assies, W., van der Haar, y A. Hoekema, 1999, "La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad', en El reto de la diversidad, Eds. Assies, W., van der Haar, y A. Hoekema, Colegio de Michoacán, México.
Aylwin, J. 2002, Informe sobre la situación de los derechos del pueblo mapuche. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera., Temuco, Chile.
2003, Pueblos Indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Serie Documentos Nº 1, Temuco, Chile.
Bengoa, J. 2983, El campesinado chileno. Después de la Reforma Agraria. Ediciones Sur, Santiago, Chile.
Borón, A., 2002, Imperio Imperialismo, Clacso, Buenos Aires, Argentina.
García Canclini, N., 2001, La Globalización Imaginada, Paidós, Argentina

Castoriadis, C., 1999, "Poder, política, autonomía" en El lenguaje libertario, Comp. C.Ferrer , Comp. , Ed. Altamira, Argentina.
Castro Lucic, M.,1997, "Agua, Derechos y cultura en los Andes del Norte de Chile. Un enfoque desde la antropología jurídica", en Chungará, Vol 29, NÂ° 1, Universidad de Tarapacá, Arica, Chile. Pp 63-80
Castro Lucic, M., 2004, "La Cuestión Intercultural: de la Exclusión a la Regulación", en Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho. M.Castro Lucic, Editora, Lom Ediciones, Santiago, Chile. En prensa.
Cayuqueo, P. y Painemal, W., 2003, "Hacia un imaginario de nación", en Periódico Mapuche Azkintuwe. Páginas 12-14, Octubre. Temuco, Chile.
Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2004, Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Ministerio Secretaria General de Gobierno, Santiago, Chile.
CONADI, 2000, Construyendo de la mano con la diversidad, Memoria. Santiago, Chile.
Chonchol, J., 1994, Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora, FCE, Santiago, Chile.
Dussel, E., 2001, Hacia una Filosofía Política Crítica. Ed. Desclée de Brouwer, Bilbao.
González, Elsa, y M, Salamanca, 2003, Los imputados mapuche sujetos a prisión preventiva. Reflexiones a Partir de la Situación Actual Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Temuco
Kliksberg, B.,1999, "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", en Revista de la CEPAL, NÂ° 69 pp.85-102.
Lagos, R., 2004, " Palabras de S.E. el Presidente de la República", en Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Ministerio Secretaria General de Gobierno, Santiago, Chile.
Larraín, Horacio, 1987, Etnogeografía, Instituto Geográfico Militar, Santiago, Chile.
Lins Ribeiro, G., 2001, "Post-Imperialismo: para una Discusión después del Post-Colonialismo y Multiculturalismo". D. Mato (comp.) Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización. CLACSO, Buenos Aires.
Pacari, N., 2004, "El Auge de las Identidades como Respuesta Política", Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho. M.Castro Lucic, Editora, Lom Ediciones, Santiago, Chile. En prensa.
Saavedra, A. 2002, Los Mapuche en la sociedad chilena actual, Ed. Lom, Santiago, Chile.
Santos, B. de S., 2003, La Caída de Ángelus Novo. Ensayos para una Nueva Teoría Social y una Nueva Práctica Política. ILSA - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
Stavenhagen. R., 2003, Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los indígenas, sobre su misión a Chile (18 al 29 de Julio de 2003), Naciones Unidas, Consejo Económico, E/CN.4/2004/80/Add.3
Tylor, Ch., 1993, El Multiculturalismo y la Política de Reconocimiento. Fondo de Cultura Económica, México.
http://www.derechosindigenas.cl Situación de los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Julio, 2004
http://www.mapuexpress.net. Mapuexpress - Informativo Mapuche. Noviembre ¡Nadie las detiene! Movilización Mapuche es generalizada y va en aumento.

Fuente: Periódico Azkintuwe