



**Polis**  
Revista Latinoamericana

**8 | 2004**  
**Espiritualidad y comunidad**

---

## Más acá de la legalidad

La CONADI, la ley indígena y el pueblo mapuche (1989-2004)

*En-deçà de la légalité. La CONADI, la loi indienne et le peuple mapuche*  
(1989-2004)

*Closer to legality. CONADI, indigenous law and the Mapuche people* (1989-2004)

**Jorge Iván Vergara, Rolf Foerster y Hans Gundermann**

---



### Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/polis/6139>

ISSN: 0718-6568

### Editor

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

### Edición impresa

Fecha de publicación: 10 agosto 2004

ISSN: 0717-6554

### Referencia electrónica

Jorge Iván Vergara, Rolf Foerster y Hans Gundermann, « Más acá de la legalidad », *Polis* [En línea], 8 | 2004, Publicado el 05 septiembre 2012, consultado el 02 mayo 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/6139>

---

Este documento fue generado automáticamente el 2 mayo 2019.

© Polis

---

# Más acá de la legalidad

La CONADI, la ley indígena y el pueblo mapuche (1989-2004)

*En-deçà de la légalité. La CONADI, la loi indienne et le peuple mapuche (1989-2004)*

*Closer to legality. CONADI, indigenous law and the Mapuche people (1989-2004)*

Jorge Iván Vergara, Rolf Foerster y Hans Gundermann

---

## Presentación

- 1 La actual política indígena divide a la sociedad chilena en posiciones antagónicas\*. Entre ellas se da un debate soterrado, rara vez una confrontación abierta de argumentos. La situación semeja una guerra de trincheras, en la que cada uno se apertrecha en su propio campo, quizás a la espera de un mejor momento para la lucha abierta. Reconocer esta diversidad de visiones y sus dificultades de diálogo representa un primer paso para elaborar una interpretación compleja del tema<sup>1</sup>, evitando las trampas de una sociología espontánea que, pretendiendo ser objetiva, confunde el análisis sociológico con la perspectiva de alguno de los actores.<sup>2</sup> Igualmente importante es tomar en consideración el hecho que todas las partes en disputa consideran al Estado como la instancia principal en la que descansa la “solución definitiva” del problema indígena, ya se trate de la legislación vigente y pasada, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), del gobierno central o de los tribunales de justicia.<sup>3</sup> Que esto ocurra al mismo tiempo que disminuye la capacidad de mediación del Estado<sup>4</sup> es una de las tantas paradojas de la situación presente, que un análisis sociológico no puede dejar de considerar. Este se estructura a partir del doble eje ya sugerido: polémico y discursivo, por una parte; político y estatal, por otra. Dicho análisis debe reconocer, además, la complejidad de la temática y su dimensión histórica.
- 2 En contrapartida, los dos defectos contrarios: identificación acrítica con la visión de uno de los actores (fundamentalmente en este caso, el empresariado agrícola y forestal) y la falta de perspectiva histórica caracterizan, a nuestro modo de ver, las interpretaciones

elaboradas al alero del Instituto Libertad y Desarrollo, recientemente editadas (Guzmán 2003). El vacío interpretativo se llena con una teoría de la conspiración, de acuerdo a la cual el conflicto mapuche sería expresión de un “radicalismo étnico” convergente con “grupos extremistas tradicionales” y que cuenta con el apoyo de “la izquierda radical”. Constituye, así, un “proceso insurreccional no tradicional” que aspira a convertirse en un “movimiento social armado”, cuyos objetivos son “horadar la estrategia de desarrollo, provocar la ingobernabilidad y cuestionar la conducción del país” (Benavente y Jaraquemada, 2003: 149-150). Más aún, los movimientos mapuches radicalizados constituirían una “amenaza antisistémica... contra el Estado y la institucionalidad”, de “perfil extremista” o “rupturista”, “claramente insurreccional” que, en algunos casos, tiene un “componente militar en su estrategia”, etc. (Ibid: 152-165). Este exceso de superlativos deja entrever que los términos del discurso se han convertido en significantes vacíos aunque eficaces, aparentemente, en apelar al sector político conservador respecto de los peligros que representarían las movilizaciones indígenas. Contrariamente, en este artículo se intenta mostrar que los conflictos en torno a la ley indígena y la CONADI tienen su causa principal en la ruptura del acuerdo político entre los pueblos indígenas y el Estado, realizado a fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente. Desde este punto de vista, sería posible encontrar una solución en la medida en que se reestablezcan condiciones que hagan nuevamente viable la política de reconocimiento étnico instaurada por los gobiernos de la Concertación y se incorporen nuevas demandas y organizaciones indígenas surgidas posteriormente o excluidas de dicha política.

## Cuestiones de método

- 3 Nuestro objetivo es hacer una reconstrucción sociológica de la política estatal hacia los pueblos indígenas en Chile, sobre todo respecto al caso mapuche, que es aquel que tiene un mayor peso histórico y actual. Queremos explicitar las premisas metodológicas y teóricas de dicha reconstrucción. En primer lugar, no se trata de situar el origen temporal de esa política para luego seguir su desarrollo cronológico. La localización de ciertos puntos históricos es indispensable, pero sólo en cuanto permita mostrar el proceso de conformación política de la “política” de Estado inaugurada por la Concertación y que tiene, además, numerosos referentes en América Latina. Utilizamos la expresión en el doble sentido que tiene en español<sup>3</sup>: como orientación de las acciones de un determinado organismo (en este caso, del Estado) hacia un grupo definido ad-hoc (*policy*), y como el resultado de un proceso conflictivo de acuerdos y decisiones, cuya puesta en práctica descansa tanto en el establecimiento de normas explícitas como en la conservación de equilibrios de poder implícitos (*politics*).
- 4 Asimismo, se expondrán las condiciones bajo las cuales se formuló e implementó la actual ley indígena, la cual constituye un componente central de la política de Estado hacia estos pueblos. Es en este sentido que hablamos de un “más acá de la legalidad”. Con ello queremos referirnos a las condiciones que hacen posible la realización de ciertas ideas enunciadas en discursos políticos o textos legales, condiciones que *strictu sensu* van “más allá” (*jenseits*) del discurso –en este caso, de un tipo específico de discurso, como el legal–, y se encuentran “más acá” (*diessets*) de la ley, en “el universo dado de fuerzas, posibilidades y tendencias que define su contenido”.<sup>4</sup> Sería posible poner atención a otro

tipo de factores, como los propios del actual modelo económico neoliberal (por ejemplo, Toledo 1991).

- 5 Sin embargo, la relación entre dicho modelo y la ley indígena requiere una mediación política, independientemente del mayor o menor valor que uno atribuya a las condiciones materiales en la configuración de la sociedad. Sobre todo en un período como el actual, en que las fuerzas del Estado-nación pierden peso frente a las del mercado internacionalizado. De ningún modo, nuestro análisis desconoce la importancia de estas condiciones, como ciertos críticos marxistas tradicionales reprochan a los análisis antropológicos sobre el “reconocimiento” o el multiculturalismo.<sup>7</sup>A diferencia de ellos, partimos del supuesto de que existe una autonomía relativa de lo político respecto a lo económico y que, por ende, es necesario reconocer las complejas mediaciones de las relaciones sociales y no deducirlas de la base material de la sociedad (Sartre 1960: I, 38-72).
- 6 Por otro lado, existe una tendencia a interpretar el desarrollo de estos dos procesos de generación y aplicación de políticas como si fueran el resultado de la voluntad de un sujeto omnipotente, ya se trate del Estado, del movimiento indígena o de alguna otra fuerza transhistórica. No son pocos los análisis que intentan relacionar las nuevas políticas de Estado en América Latina u otras regiones con un determinado “espíritu de la época” (*zeitgeist*), un nuevo clima cultural o un “nuevo escenario”, expresiones que remiten, en el mejor de los casos, a contextos de influencia que no pueden ser considerados como factores explicativos por sí mismos.<sup>8</sup>De ello deriva una segunda consecuencia, que la historia concreta se disuelve en el desenvolvimiento o negación lineales de una “idea”, por ejemplo, la del reconocimiento a las diferencias. En contraste, nos interesa subrayar el carácter histórico y contingente de los fenómenos sociales, en este caso de la generación de una nueva política de estado hacia los pueblos indígenas en Chile. Dicha política tiene indiscutibles referentes en otros países latinoamericanos y del resto del mundo, pero aquí nos interesará examinar fundamentalmente sus condiciones internas. La entendemos, así, como el resultado de una confrontación entre posiciones y sujetos políticos determinados.
- 7 Esta valoración de la contingencia histórica y política no excluye continuidades, la conformación de procesos propiamente dichos, dentro de los cuales los eventos adquieren una significación específica.<sup>9</sup>Sin embargo, contra todo empirismo, es preciso recordar que la identificación e importancia de un “hecho histórico” depende siempre del marco interpretativo que estemos utilizando. Cuando se trata de procesos, la cuestión es mucho más compleja, ya que se debe relacionar coherentemente un conjunto de fenómenos. Todo ello exige problematizar el propio esquema desde el cual se describen e interpretan los fenómenos, evitando toda teleología simple, que plantee una secuencia lineal y progresiva de ellos.
- 8 Una tercera cuestión concierne al sentido crítico de la interpretación histórica. Nuestro análisis pretende rescatar de la historia aquello que ha sido excluido de las interpretaciones históricas, o sea, orientar la mirada hacia los grupos marginados del denominado “progreso histórico”.<sup>10</sup>Sin embargo, queremos superar una mera constatación negativa de la historia de los pueblos indígenas como “historia de los vencidos” (León Portilla 1964 y Wachtel 1971), atendiendo a las posibilidades abiertas, no realizadas de los acontecimientos. O sea, la consideración crítica no puede excluir un momento afirmativo, como reconoció adecuadamente Theodor Adorno.<sup>11</sup>En este punto hay también coincidencia con la idea foucaultiana de una “genealogía” histórica al

servicio de los dominados.<sup>12</sup>Esta perspectiva no es extraña a la tradición antropológica, en la que, con lamentables excepciones como las teorías racistas, ha existido una tendencia a la valoración positiva de las formas de vida de los pueblos estudiados, particularmente los indígenas.<sup>13</sup>Incluso a riesgo de considerar la investigación como una forma de expresión directa de las “voces” de los oprimidos, en vez de un diálogo entre culturas y tradiciones en las que el investigador es menos un analista objetivo que un intérprete facilitador.<sup>14</sup> Es en este segundo sentido que entendemos una visión crítica respecto de las relaciones entre la sociedad chilena y sus pueblos indígenas, en concordancia con la perspectiva más actual de la teoría crítica, sobre todo Habermas.

## La formación de la política indígena de la Concertación

- 9 La base de la nueva política indígena fue el establecimiento de una relación de mutuo apoyo entre la Concertación de Partidos por la Democracia y los representantes del mundo indígena. Este acuerdo se materializó en Nueva Imperial, a fines de 1989. Debe destacarse, primero, la amplitud de la convocatoria de ambas partes. El candidato a la presidencia, Patricio Aylwin, representa al total de los partidos integrados a la Concertación. A la vez, participa un número significativo de organizaciones de los más importantes pueblos indígenas del país: mapuche, aymara, atacameño y rapanui. Con ello, la “cuestión indígena” en Chile deja de ser sinónimo de “mapuche”.
- 10 En segundo lugar, los compromisos asumidos son entendidos como la base de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad chilena con los pueblos originarios. Dentro de los acuerdos destaca la propuesta de elaboración de una nueva ley que “reconozca formal, legal y constitucionalmente la presencia de los pueblos indígenas en la sociedad chilena” (Concertación 1989: 8), la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre “pueblos indígenas y tribales”. Esta fue la primera de las tres iniciativas presentadas por el Gobierno a aprobación parlamentaria, en diciembre de 1990. Debe destacarse que este es “el único instrumento de derecho internacional hoy vigente concebido específicamente para salvaguardar de manera global los derechos de dichos pueblos” (Zúñiga 2000: 179).<sup>15</sup>La Cámara de Diputados lo aprobó después de casi una década de tramitación, en abril del 2000. Un grupo de diputados recurrió al Tribunal Constitucional considerando que la norma aprobada era inconstitucional. De acuerdo a ellos, “el Convenio N° 169 interpondría entre el Estado y los chilenos a los “pueblos indígenas” a quienes se les transfieren atribuciones que implican un claro ejercicio de la soberanía y que, por una parte, limitan la competencia de los órganos públicos y, por la otra, los derechos de los nacionales de origen indígena” (Venegas 2003: 97). Para el Tribunal, la cuestión central era determinar el significado que, dentro del Convenio, tenía la expresión “pueblos indígenas”. Concluyó rechazando el requerimiento, dado que por dicho término se entendía allí a “un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultadas, en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Constitución del respectivo Estado de cuya población forman parte, sin que constituyeran un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado” (Ibid: 98). En otras palabras, en el Convenio no se establecerían para los pueblos indígenas facultades propias del Estado ni grados de autonomía política.

- 11 En la Cámara Alta la situación fue más compleja, ya que la discusión del Convenio ha sido postergada largamente, dejando a Chile en una situación de relativa excepcionalidad en América Latina, donde ya once estados lo han suscrito, contribuyendo –según señala un conocido especialista–, tanto al reconocimiento legal y constitucional de los derechos indígenas como a la generación de acuerdos entre los estados respectivos y los pueblos indígenas. Inclusive, “sus disposiciones han fundamentado decisiones de los tribunales de justicia en diversos países” (Aylwin 2003: 21).
- 12 El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas representa, quizás, la iniciativa de mayor alcance dentro de las indicadas, y va a representar también el primer fracaso importante del nuevo gobierno en su política indigenista. En octubre de 1991, el Gobierno presentó el proyecto, consistente en la incorporación de dos incisos al final de los artículos 1 y 19, respectivamente, de la Constitución (Venegas 2003: 101). Luego de casi diez años, esta propuesta ingresó al Senado en julio del 2000 como parte de un paquete de reformas a trece capítulos constitucionales. A fines de abril del 2003, el Senado rechazó la propuesta de modificación del artículo 1 y una propuesta alternativa de la oposición, que reemplazaba el término “pueblos indígenas” por “poblaciones indígenas”.<sup>16</sup>
- 13 El logro legislativo más importante del Gobierno en estas materias fue la aprobación de la ley indígena en 1993. Se trata, sin embargo, de un éxito parcial. La propia discusión y aprobación de la ley fue muy compleja. El texto fue elaborado con amplia participación indígena por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), creada en mayo de 1990. El borrador original sufrió modificaciones antes de presentarse como proyecto de ley, aparentemente realizadas a nivel central, y no por la propia CEPI.<sup>17</sup> Dentro de la Cámara de Diputados, el peso de la oposición obligó al gobierno a una muy larga y difícil negociación, que implicó la elaboración de “seis versiones completas y diferentes” (Bengoa 1999: 197). En el Senado ocurrió otro tanto. El texto enviado por el Gobierno –entretanto, reordenado por abogados de Gobierno–, sufrió otras muchas modificaciones, que hicieron de “cada nueva versión...una edición más desvirtuada de lo que se había debatido y aprobado” (Ibid: 197).
- 14 Durante la discusión parlamentaria, aspectos substantivos de la ley fueron modificados. El principal de ellos fue el reemplazo de la noción de “pueblos indígenas” por la de etnias o comunidades indígenas, aunque el borrador de la ley indicaba claramente que no tenía implicancias respecto a su uso en el derecho internacional.<sup>18</sup> La ley no recogió otros aspectos relevantes, como los ligados a la territorialidad. En el Borrador de ley elaborado en la CEPI se hablaba de “territorios de desarrollo indígena”, considerados las “unidades básicas de planificación para implementar planes y programas de desarrollo en esas áreas”.<sup>19</sup> O sea, constituían el eje de articulación de la política pública en los espacios habitados por pueblos indígenas; la CONADI debería tener un papel central en su creación y gestión. En el texto final se suprimió la referencia a “territorios”, quedando definidas como “Áreas de Desarrollo Indígenas”. También se eliminó la caracterización de dichas Áreas –en el Proyecto de Ley– como “unidades básicas para el establecimiento de planes y programas de desarrollo”<sup>20</sup>, ni se incluyó el artículo siguiente, que establecía como atribución de CONADI “señalar los criterios que deberán seguir las obras, proyectos, planes y programas que se realicen en Áreas de Desarrollo Indígena” así como “expresar su opinión desfavorable cuando ellos no reúnan las características que haya determinado”.<sup>21</sup>
- 15 En total, de los seis artículos originales respecto a las ADIS que contenía el borrador (22 a 27), quedaron sólo dos. El primero de ellos faculta al Ministerio de Planificación y

Cooperación para crear dichas Áreas, a proposición de CONADI, y el siguiente establece que la Corporación podrá coordinarse con otros organismos públicos “en beneficio de las Áreas de Desarrollo Indígena”.<sup>22</sup> Como se ve, las modificaciones afectan tanto la preeminencia otorgada originalmente a estas unidades territoriales, como a la intervención de CONADI en su creación y administración, que queda sometida a un conjunto de instancias.

- 16 En síntesis, de las tres grandes demandas indígenas a cuyo cumplimiento se comprometió la Concertación en Nueva Imperial, sólo una fue aprobada y en forma incompleta. Desde una perspectiva actual, esto puede ser considerado como un logro relativo en poder satisfacer los compromisos con el movimiento indígena, aunque esto no fue considerado así en su momento. La perspectiva básica era optimista, tanto dentro de la institucionalidad pública indigenista como en el propio movimiento indígena, aunque hubo también declaraciones explícitas de frustración.<sup>23</sup> El gobierno fue relativamente exitoso en eludir los ataques más serios al atribuir las dificultades legislativas a la oposición, pero las demandas no satisfechas permanecieron latentes. La cuenta finalmente fue a dar al ejecutivo, lo que influyó a su vez en la progresiva deslegitimación del movimiento indígena aliado a él, sobre todo cuando la ley y la CONADI fueron puestas a prueba más duramente con el caso Ralco, los conflictos territoriales y, especialmente, con la intervención en CONADI en agosto de 1998, a lo que nos referiremos más adelante.
- 17 En la misma medida en que se produjeron quiebres entre las organizaciones indígenas y la CONADI, los dirigentes de dichas organizaciones fueron siendo cuestionados por sus “bases”, lo que tuvo al menos tres impactos negativos. Primero, disminuyó la confianza general de muchos mapuches respecto de la CONADI; segundo, puso en cuestión la vigencia práctica de los principios establecidos por la ley; y, tercero, contribuyó al fortalecimiento del movimiento mapuche opositor al Gobierno, ya sea del Consejo de Todas las Tierras (que no se había sumado a los acuerdos de Nueva Imperial y había optado por una estrategia más confrontacional frente al Gobierno), o de las organizaciones más radicales como la Asociación Ñankuqueo y la Coordinadora Arauco-Malleco (formadas en 1999).
- 18 Una evaluación más compleja de la capacidad del Gobierno de la Concertación de implementar una política respaldada por el movimiento indígena debe considerar también el contexto internacional. El tema indígena adquirió relevancia en los primeros años de la década pasada por la proximidad de la conmemoración del Quinto Centenario. En muchos países de América Latina comenzaron a implementarse reformas legales y constitucionales respecto a los pueblos originarios tendientes a su reconocimiento, al derecho a conservar sus culturas y a establecer determinados grados de autonomía en la administración de sus propios asuntos. A ello debe sumarse la acción de importantes instituciones internacionales, como Naciones Unidas, dentro de las cuales la cuestión indígena adquirirá a partir de mediados de los ochenta una creciente importancia (Zúñiga 2000). Debe subrayarse que en esos organismos se consagró la participación de representantes indígenas y no sólo de los Estados miembros. En otras palabras, la temática étnica adquirió una relevancia internacional, que algunos conflictos ocurridos en algunas regiones de Asia, África o Europa no hicieron más que aumentar.
- 19 Debe destacarse también la injerencia que han comenzado a tener organismos jurídicos internacionales respecto de cuestiones que, hasta hace poco, constituían dominio exclusivo del derecho nacional. En el caso mapuche, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acogió favorablemente una demanda al Estado chileno presentada en

1996 por el Consejo de Todas las Tierras por “graves violaciones a los Derechos Humanos, cometidos por el Poder Judicial chileno”.<sup>24</sup>Ello obligó al gobierno chileno a suscribir un principio de acuerdo con la Comisión en 1998, el que fue refrendado tres años después, en 2001, ante el incumplimiento de lo pactado.<sup>25</sup>En la última oportunidad, el gobierno se comprometió a compensar en tierras y dineros a las 144 personas afectadas, de 18 comunidades mapuches de la IX y X Regiones, lo que aparentemente no se habría materializado.

- 20 Haciendo un balance de los logros, fracasos y limitaciones del derecho vigente en Chile respecto de otros países, José Aylwin ha señalado sus insuficiencias y, sobre todo, su inadecuación respecto a los avances en materia de derecho indígena a nivel continental: “Chile ha permanecido al margen de los procesos de reconocimiento de Derecho indígena que se han verificado a nivel regional y en los foros internacionales de las últimas décadas. Como consecuencia de ello, el ordenamiento jurídico nacional sigue a la fecha no sólo sin reconocer la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, sino también, en gran medida, sin dar acogida al derecho propio de los distintos pueblos indígenas que aquí habitan, sin reconocer sus sistemas normativos e instituciones propias, la capacidad de sus autoridades tradicionales de impartir justicia al interior de las comunidades, así como para resolver los conflictos que se susciten entre sus miembros” (Aylwin 2002: 28)
- 21 A la luz de lo anterior, resultan sorprendentes las conclusiones del abogado Marcelo Venegas, del Instituto Libertad y Desarrollo, para quien las disposiciones establecidas por la ley indígena N° 19.523 son “anacrónicas, retrógradas e inaplicables” (Venegas 2003: 112). Por el contrario, significan el fin de la legislación asimilacionista iniciada en el siglo XIX y están a tono -descolorido quizás, pero a tono-, con los cambios a nivel continental e incluso mundial. En este sentido, difícilmente puede ser consideradas como apuntando al pasado. De hecho, Venegas reconoce este nuevo contexto, aunque lo interpreta unilateralmente como una resistencia a una globalización cultural uniformizante.<sup>26</sup>Es cuestionable que la globalización tenga este sentido unívoco y no suponga una doble dirección: tanto a la homogenización como al reconocimiento de las diferencias culturales; así, por ejemplo, la ampliación de los derechos humanos hacia minorías y pueblos indígenas.

## La participación indígena en la CONADI

- 22 Conforme a la ley, se instituyó la participación de ocho consejeros indígenas en el Consejo Nacional de la CONADI. Para algunos críticos, es precisamente esta incorporación la que constituye una fuente de indefinición permanente: “este organismo nació con una contradicción básica que ha significado su paralización. El problema es que la ley no esclarece si esta institución representa al Estado frente a los indígenas o a los indígenas frente al Estado” (von Baer 2003: 23). Se trata, a nuestro juicio, de una cuestión diferente. Ya en el documento de octubre de 1989, citado antes, se señala la necesidad de una “participación organizada” de los pueblos indígenas en la “sociedad global” (Concertación 1989: 8). La ley misma regula dicha participación en el Consejo Nacional de la CONADI, la “dirección superior de la Corporación”. De los 16 miembros, la mitad corresponde a representantes indígenas propuestos por las bases indígenas mediante una elección abierta y nominados por el Presidente de la República.<sup>27</sup>A ellos se suman cinco

subsecretarios<sup>28</sup>, tres consejeros y el Director Nacional, nombrados directamente por el Presidente.

- 23 Las funciones del Consejo son muy amplias, ya que es “el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas”.<sup>29</sup> Esto significa, entre otras tareas, “definir la política de la institución y velar por su cumplimiento”, “proponer el proyecto de presupuesto anual”, “aprobar los diferentes programas” y “estudiar y proponer las reformas legales... relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente”.<sup>30</sup>
- 24 Los Consejeros propuestos por las comunidades y asociaciones en una elección competitiva se transforman en representantes de los “pueblos indígenas”. Así fue entendido por una buena parte del movimiento indígena que participó en la elaboración del proyecto de ley.<sup>31</sup> Por esta razón, para algunos Consejeros el Consejo Nacional es una suerte de “cámara legislativa” y ellos son sus diputados. Existía ya un precedente: la ley 17.729 de 1972, que estableció la participación de “siete representantes campesinos mapuches” junto a nueve representantes del ejecutivo dentro del Consejo Directivo Superior del Instituto de Desarrollo Indígena, creado por la misma ley.<sup>32</sup>
- 25 De este modo, no hay confusión legal respecto a la CONADI como representación del Estado. Lo que la ley establece es una participación institucionalizada de representantes de los pueblos indígenas, o sea de los beneficiarios, dentro de este organismo. El problema radica en cómo se da dicha participación. En primer término, quienes la ejercen provienen de las organizaciones indígenas y, por ende, entienden su incorporación como una extensión de éstas. Sobre todo, tienden a considerarla como un derecho que el Estado debe respetar o, en otros casos, como una concesión frente al avance del movimiento indígena. En cualquiera de los dos casos, se manifiesta la contraposición que hemos encontrado antes respecto a la ley: lo que para los sectores conservadores son concesiones excesivas que amenazan el orden jurídico e institucional de la Nación, para muchos dirigentes mapuches y críticos indigenistas representarían pequeños espacios de apertura sin real significación. El Gobierno se ubica en el medio, no necesariamente un “justo medio” de prudencia y buen sentido, sino entre dos posturas que siguen siendo fuertes y hacia las que tiende a polarizarse el debate político.

## Los conflictos políticos CONADI-movimiento indígena

- 26 El primer nivel de conflicto es interno al movimiento indígena, aunque tiene una gravitación importante en las relaciones de dicho movimiento con la CONADI. Cuando se creó esta institución, una parte importante de los dirigentes indígenas pasó a ocupar cargos en ella<sup>33</sup>, con lo cual se dio de su parte una duplicidad de representatividad: indígena, por un lado; del Estado, por otra. Debe tenerse en cuenta, además, que dichos dirigentes no tenían experiencia en funciones de gobierno, aunque muchos habían participado o participaban en partidos políticos.
- 27 Al mismo tiempo, la legitimidad original de los dirigentes indígenas integrados a CONADI descansa en su capacidad de representar los intereses de sus pueblos.<sup>34</sup> En la mayor parte de los casos, se han convertido en tales al margen de los mecanismos tradicionales de representación política indígena, ya muy disminuidos en su vigencia. Esto tiene que ver, además, con los mecanismos de selección de los líderes por parte del Estado, que pueden clasificarse básicamente en dos: oligárquico, o sea, escoger a quienes son efectivamente

parte de las elites de las organizaciones indígenas; o democráticos, basándose en elecciones abiertas (en el caso de los Consejeros). En ambos casos, los partidos políticos, de donde salen los cuadros burocráticos de las instituciones públicas, desempeñan un importante papel al apoyar a ciertos dirigentes (militantes o simpatizantes). Todo lo anterior tiene dos efectos: la burocratización de los dirigentes que tienden a transformarse en agentes del Estado y el debilitamiento consiguiente de su posición de poder que sigue descansando en su capacidad de ser intermediarios eficaces de sus pueblos (o de sectores específicos dentro de ellos), o sea, ser agentes de propagación de la política estatal, lo cual nos regresa al punto de partida: ¿cómo garantiza el Estado, a su vez, que los acuerdos tomados con esos dirigentes van a ser aceptados por las “bases” indígenas? No hay ninguna solución definitiva, menos en un mundo político indígena fragmentado, cuya división es explotada muchas veces por el mismo Gobierno. Para decirlo de forma más abstracta: las condiciones que hacen posible que se conviertan en representantes indígenas ante el Estado socava su legitimidad como dirigentes.

- 28 Naturalmente, existe siempre la posibilidad de manipular la voluntad política indígena utilizando como intermediarios a dirigentes proclives o leales al Gobierno. Así lo ha hecho la CONADI en casos de conflictos, al utilizar como negociador al Presidente de la Comunidad Indígena legalmente reconocida por el Estado, mientras se excluye al lonko o jefe tradicional, que muchas veces se mantiene en una postura de oposición, aunque apoyado por una organización étnica mayor, como la Coordinadora Arauco-Malleco. Esto debe entenderse, además, en el contexto de un ambiguo reconocimiento legal de la “comunidad indígena”. Dicha comunidad es entendida como una “agrupación de personas” que tienen diversas condiciones sociológicas en común, entre ellas, pertenecer a una misma “etnia indígena”, provenir de “un mismo tronco familiar” y reconocer “una jefatura tradicional”.<sup>35</sup> Al mismo tiempo, se la convierte en una “persona jurídica” distinta en sus componentes a la comunidad sociológica de la cual se desprendió<sup>36</sup>, regida por normas estatuidas y con procedimientos de decisión diferentes, no meramente informales ni regidos por la igualdad y la búsqueda de consenso entre los participantes, como en la comunidad tradicional (Heise 2000: 257).
- 29 Sin embargo, esto no agota todavía el problema. Hay una dimensión más estructural. El surgimiento de la CONADI requirió de la cooperación o articulación entre el movimiento indígena y los partidos de la Concertación. Pero esta articulación tenía bases frágiles. Por un lado, dentro de los políticos de la Concertación no ha habido nunca un gran interés en el tema indígena; no fue algo prioritario en la agenda de la oposición al régimen militar y se la consideró sólo como una categoría de población que requería una atención específica. Lo que favoreció su incorporación en el programa del futuro gobierno fue la presencia de personajes claves que lograron tender un puente efectivo entre la dirigencia indígena y la concertacionista.<sup>37</sup> Al respecto, fue decisiva la intervención de los profesionales de la Comisión Chilena de Derechos Humanos de Temuco, que venían trabajando desde hacia varios años con amplios sectores de la dirigencia mapuche y aymará en la elaboración de propuestas legislativas tendientes al reconocimiento de los derechos indígenas. De hecho, de este trabajo conjunto surgieron las propuestas que después se negociaron con la Concertación en Nueva Imperial, al que se integró Ad Mapu, que no había participado en ese trabajo conjunto.<sup>38</sup> Aucán Huilcamán y quienes conformarían poco después el Consejo de Todas las Tierras rechazaron, en cambio, plegarse al Acuerdo, para desarrollar una línea estratégica propia y bien conocida.

- 30 En otras palabras, más que reinterpretar los acuerdos logrados en el período de gestación de la ley como frutos de un “nuevo trato” en ciernes, hay que concebirlos como una iniciativa hasta cierto punto azarosa. Probablemente, no hubo entonces una clara conciencia de parte de los políticos de la coalición sobre las implicancias que podrían tener los compromisos contraídos.<sup>39</sup>De hecho, inclusive ya creada la CEPI y habiendo ésta organizado un amplio proceso de difusión y discusión del Borrador de Ley Indígena, no hubo mayor participación de los dirigentes políticos de la Concertación. Según señala un informe elaborado para la CEPI, a inicios de 1991: “Uno de los aspectos que se hicieron sentir y colmar la atmósfera de comentarios de pasillo y generar reuniones extra en la Sede de la CEPI, se refiere a la escasa participación asumida por los partidos políticos, que en ningún momento se posesionaron del compromiso -que muchos tomaron- de emprender el debate, con altura de miras, de una nueva ley para los Pueblos Indígenas de Chile” (Sanzana y Rojas 1991: 9)
- 31 Podría decirse que el acuerdo Estado-indígenas funcionó mientras ninguna de las dos partes tuvo que pagar costos políticos importantes y pudo, por así decirlo, cumplir su tarea respecto de la otra: el Estado satisfacer las demandas indígenas; los dirigentes aliados aunar en torno suyo a las bases indígenas, evitando desbordes anti-institucionales y sirviendo de efectivos canalizadores de sus demandas. Esas dos condiciones han dejado de cumplirse en los últimos cinco años, sin que sea posible encontrar una solución satisfactoria. Los primeros desencuentros de cierta magnitud se iniciaron con el fracaso de la reforma constitucional, la no-aprobación del convenio 169 de la OIT y las modificaciones a la ley indígena. Reaparecen con mayor fuerza durante el conflicto en torno a la construcción de la central Ralco, donde la vigencia práctica de la ley indígena es desafiada frente a una inversión de gran magnitud. La CONADI, dirigida sucesivamente por dos mapuches, considera que los acuerdos de permuta de tierras entre las familias pehuenches afectadas y la empresa violan la ley indígena. Ante ello, el gobierno decide intervenir a fondo, solicitando la renuncia al Director Nacional, Domingo Namuncura, quebrando el consenso existente entre las organizaciones y el Gobierno, ya afectado con la renuncia obligada del anterior Director, Mauricio Huenchulaf, y estableciendo, a través de un acto de fuerza, su hegemonía sobre el Consejo de la CONADI (Namuncura 1999, cap. I: 9-61).
- 32 Paralelamente, sectores importantes del movimiento mapuche que no participaban o se habían distanciado de los acuerdos con la Concertación, comenzaron a desplegar una política activa de ocupación de terrenos llevada a cabo bajo la idea de recuperación de espacios territoriales propios de la “nación mapuche”, fundamentalmente en las provincias de Arauco y Malleco, y que afectan sobre todo a predios forestales. El conflicto estalla a fines de 1997, en Lumaco, y se intensifica los dos años siguientes, alcanzando su apogeo el primer semestre de 1999, sin que se pueda vislumbrar hasta ahora una solución. En otras palabras, adquiere creciente fuerza un movimiento autonomista, con demandas de nuevo tipo y formas anti-institucionales de canalizarlas, sobre el cual la dirigencia indígena en CONADI no tiene influencia alguna.
- 33 Desde esta perspectiva, las dificultades que enfrenta hoy la puesta en práctica de la política indigenista estatal y, particularmente, la aplicación de la ley indígena de 1993, se explican por un conjunto de factores que trascienden la ley misma y que son condiciones políticas de posibilidad de ella. En este artículo hemos enfatizado que los acuerdos que permitieron la alianza entre el movimiento indígena y el actual gobierno se sostuvieron sobre bases débiles. Dependían de que ambos pudieran cumplir sus compromisos, sin

afectar la relación y manteniendo la legitimidad de las decisiones vinculantes entre ellos en el universo político más amplio que cada uno representa. Esto se pone progresivamente en cuestión en los conflictos señalados arriba. Como ha planteado Carl Schmitt, la vigencia de la ley no se prueba en el caso normal, sino precisamente en la situación de excepción -en este caso, en las situaciones de conflicto-, cuando no es la norma la que está en juego, sino el orden político que le da sentido y le permite tener vigencia práctica (Schmitt 1922).<sup>40</sup> Revalorizar, desde una perspectiva democrática de apertura a la diversidad cultural, la importancia del orden político para el derecho no significa interpretar la participación indígena como amenaza a la unidad de la soberanía estatal, sino más bien insistir en la necesidad de reelaborar acuerdos amplios donde dicha participación se consolide, permitiendo que las decisiones de gobierno sean reconocidas y aceptadas como legítimas por los afectados, los pueblos indígenas, y la propia sociedad chilena, aún profundamente dividida en torno al tema.

## Síntesis y conclusiones

- 34 El análisis precedente intentó superar el dilema planteado por las dos posturas irreconciliables acerca de la política indígena aplicada en Chile desde 1990: aquella que ve en dicha política una amenaza al orden institucional y a la unidad de la nación chilena, y la que considera nuestro multiculturalismo emergente como meras modificaciones cosméticas al modelo etnocida del Estado chileno. Se buscó explicitar un “más acá” de la legalidad, el carácter contingente y conflictivo de la política de Estado, así como las condiciones políticas de formulación e implementación de la ley indígena. Por ello se tomó distancia de perspectivas lineales y teleológicas acerca de la generación e implementación de la política indígena, destacando su carácter más bien constructivo y dependiente de las relaciones de sujetos concretos que ocupan posiciones cambiantes en el campo político nacional. Pero a la vez, también condicionado por una historia previa de larga duración. El resultado al que se llega no pretende ser una explicación exhaustiva o definitiva, sino una interpretación provisional acerca de las relaciones entre la sociedad chilena y los pueblos indígenas que debe continuar desarrollándose y profundizándose.
- 35 La actual política indígena se basa en el Pacto de Nueva Imperial, celebrado a fines de 1989 entre un grupo amplio de organizaciones indígenas del país (mapuches, aymaras, atacameños, rapanuis) y la Concertación de Partidos por la Democracia. Ese acuerdo se fundaría sobre tres bases jurídico políticas: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la aprobación del convenio 169 de la OIT, y una nueva ley indígena, de la cual debería surgir una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como órgano ejecutor de la misma. De esas tres bases, sólo una ha logrado hacerse realidad: la Ley N° 19.253 de 1993 y la CONADI. El Convenio de la OIT todavía está en tramitación después de una década; las iniciativas de reconocimiento constitucional no han logrado tampoco aprobarse por el Parlamento. Estas circunstancias dejan a Chile en una situación de cierta excepcionalidad en el concierto latinoamericano, donde se han aprobado reformas de mayor alcance legal.
- 36 La Ley Indígena fue promulgada con importantes transformaciones, como el reemplazo de la noción de «pueblos indígenas» por el de etnias; se bloquearon posibilidades de desarrollo territorial y se recortaron las atribuciones de la CONADI. Un analista identificó quince materias en que las demandas indígenas no fueron cubiertas por la Ley Indígena (Aylwin 2003: 15-17). Por ello, puede decirse que la Concertación ha tenido sólo un éxito

parcial en cumplir los compromisos contraídos hace más de una década con las principales organizaciones indígenas del país. Esta relativa incapacidad política ha sido un factor relevante del alejamiento indígena respecto del gobierno y la CONADI, de pérdida de confianza en las organizaciones aliadas y de reforzamiento del movimiento mapuche más confrontacional. La conflictividad mapuche derivada de la dinámica descrita, sumada a la crítica hacia la CONADI (en particular hacia la participación institucionalizada de representantes de los pueblos indígenas), y en abierto desconocimiento de la importancia que en la política y los foros internacionales tiene hoy «la cuestión étnica», lleva a una descalificación en bloque de la política indígena por parte de intelectuales y comentaristas de derecha. Se produce, entonces una polarización de uno y otro lado, al medio de la cual queda el gobierno, sin que pueda apreciarse en sus acciones que se orienta por vías políticas claras para salir o resolver la fuga hacia los extremos del movimiento indígena, de un lado, y de la derecha política con sus aliados en el mundo empresarial, por otro.

- 37 La relación entre el gobierno y la CONADI con el movimiento indígena está atravesada por contradicciones y conflictos difíciles de solucionar. Una de ellas es la duplicidad de la participación indígena y, asociado a ello, su representatividad. La legitimidad de los representantes disminuye a medida que su capacidad de intermediación se hace más compleja; como decíamos: las condiciones que hacen posible que se conviertan en representantes indígenas ante el Estado ponen en cuestión su legitimidad como tales. Estos dirigentes se convierten en agentes del Estado y del sistema político “chileno”, con lo cual pierden su representatividad original y dejan de servir como intermediadores efectivos hacia el mundo indígena.
- 38 Otro problema es el carácter contingente de la alianza entre organizaciones indígenas y partidos de la Concertación; por lo demás con poca conciencia de sus futuras implicaciones por parte de esta última. Esta situación no le da bases firmes a esta relación, que ha sido puesta duramente a prueba durante el último quinquenio. Así lo atestigua el fracaso de las iniciativas legislativas señaladas, el conflicto por la represa Ralco y su impacto en CONADI, la recuperación de predios forestales en Arauco y Malleco, el surgimiento de un movimiento autonomista, y, sobre todo, la falta de un nuevo acuerdo político macro con los pueblos indígenas, similar al de Nueva Imperial. Todo ello arrastra considerables problemas de aplicación y eficiencia política de la ley. Resulta notoria la frustración indígena y el agotamiento de lo allí consensuado. Sin embargo, parece difícil que la política de reconocimiento étnico pueda ser reorientada completamente, ya sea volviendo a la política asimilacionista anterior, como pretende el sector conservador, o bien en un sentido de autonomía territorial y/o nacional, como lo plantea un importante sector del movimiento mapuche. Por ende, es más probable que se de una salida intermedia: mejorar la definición e implementación de la actual política indígena con base en nuevos acuerdos políticos entre el Estado y los pueblos indígenas.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, Theodor W. (1968), *Introducción a la sociología*, Gedisa, Barcelona, 2000. (traducción de *Einleitung in die Soziologie*, Suhrkamp, Francfort del Meno, 1993.)
- Arendt, Hanna (1969) “Sobre la violencia”, en -Idem, *Crisis de la República*, Taurus, Madrid, 1998.
- Aylwin, José (2002), “Hacia el reconocimiento del Derecho Indígena en América Latina”, en *Derechos, reforma a la justicia y pueblo mapuche*, AAVV, FORJA-Instituto de Estudios Indígenas UFRO, Santiago.
- Idem (2003) (Coordinador), *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*, LOM-Instituto de Estudios Indígenas, Santiago.
- von Baer, Ena (2003), “La cuestión mapuche: raíces, situación actual y desafíos futuros”, en *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Guzmán, Eugenio (ed.), Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago.
- Baudrillard, Jean (1977), *Olvidar a Foucault*, Pre-Textos, Valencia, 1994.
- Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge (2003), “Conexiones políticas de las agrupaciones mapuches”, en *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Guzmán, Eugenio (Editor), Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago.
- Bengoa, José (1990), *Breve historia de la legislación indígena en Chile*, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, Santiago.
- Idem (1991) “Entrevista al Director de la CEPI José Bengoa C.”, en *Nütram*, Año VII, N°26.
- Idem (1999), *Historia de un conflicto*, Ed. Planeta, Santiago.
- Idem (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, Santiago.
- Benjamin, Walter (Ca . 1942), “Sobre el concepto de historia”, en *La dialéctica en suspenso*, Arcis-LOM, Santiago, sin fecha.
- Brown, Daniela (Ca. 1994), “Die neue Ley Indígena- Errungenschaft der Transición”, en “*En la medida de lo posible*” *Die chilenische Demokratisierung im Rahmen des Möglichen*, Urs Müller-Plantenberg (Editor), Instituto de Sociología-Instituto Latinoamericano, Universidad Libre de Berlín, Berlín.
- Comisión Chilena de Derechos Humanos (1992), *Pueblo, tierra, desarrollo. Conceptos fundamentales para una nueva ley indígena*, Comisión Chilena de Derechos Humanos, Santiago.
- Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) (1990), *Nueva Ley Indígena (Borrador de Discusión)*, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, Santiago.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989), “La Concertación de Partidos por la Democracia a los pueblos indígenas” en *Nütram*, Edición Especial, octubre de 1989, Santiago.
- Díaz-Polanco, Héctor (1998) *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México D.F.
- Durkheim, Émile (1893), *Las reglas del método sociológico*, La Red de Jonás-Premia Editora, México, 1982.
- Foucault, Michel (1971), “Nietzsche, la genealogía y la historia”, en *Microfísica del Poder*, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1991.

-Idem (1976a) "Curso del 7 de enero de 1976", en *Microfísica del Poder*, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1991.

-Idem (1976b) *Historia de la sexualidad. Vol. 1: La voluntad del saber*, Siglo XXI, México, 1984.

Gramsci, Antonio (1970) *Introducción a la filosofía de la praxis*, Ediciones Península, Barcelona.

Guzmán, Eugenio (Editor) (2003), *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago.

Heise, Wolfram (2000), *Die Rechtssituation indigener Völker in Chile*, LADOK (Lateinamerika Dokumentation), Kassel, Alemania.

Lechner, Norbert (1990), "Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía", en *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México, 1993.

-Idem (1992), "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", en *Sociológica* N°19, UAM Azcapotzalco, México D.F.

-Idem (1997), «Tres formas de coordinación social», en *Revista de la Cepal* N°61, Santiago.

-Idem (2002), "Subjetividad y sistemas funcionales. Respuesta a Juan Jiménez", en *El Francotirador. Críticas y Reseñas de Ciencias Sociales* (<http://critica.ciberia.cl/subjeto.html>).

León Portilla, Miguel (1964), *El reverso de la Conquista*, Editorial Joaquín Mortiz, México.

Lewis, Oscar (1964), *Pedro Martínez. Un campesino mexicano y su familia*, Joaquín Mortiz, México, 1966.

Lukes, Steven (1973), *Émile Durkheim. Su vida y su obra*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1984.

Marcuse, Herbert (1966), "El individuo en la gran sociedad", en *Ensayos sobre política y cultura*, Ariel, Barcelona, 1970.

Namuncura, Domingo (1999), *Ralco, ¿represa o pobreza?*, LOM Eds., Santiago.

Regalsky, Pablo (2003), *Etnicidad y clase. El estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*, Plural, La Paz.

Ruiz, Carlos (2002), "Sujeto y política en la filosofía política contemporánea", en *Identidades y sujetos. Para una discusión latinoamericana*, José Luis Martínez (Editor), Ediciones Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Santiago.

Saavedra, Alejandro (2002), *Los mapuche en la sociedad chilena actual*, LOM-UACH, Santiago.

Sanzana, Patricio y Rojas, Arturo (1991) *Proceso de difusión y discusión del anteproyecto de la Ley Indígena*, CAPIDE, Temuco, 1991, Ms. 10 pp. y anexos.

Sartre, Jean Paul (1960), *Crítica de la razón dialéctica* (2 tomos), Losada, Buenos Aires, 1970.

Schmitt, Carl (1922), "Teología política I. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía", en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, Héctor Orestes (Compilador), FCE, México, 2001, pp. 19-62. (traducción de *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveranität*, Duncker & Humblot, Berlín, 1990).

Thompson, E.P. (1978), *Miseria de la teoría*, Editorial Crítica, Barcelona, 1981.

Toledo, Víctor (1991), "Estado, sociedad chilena y pueblos indígenas (I Parte)", en *Nütram*, Año VII, N°1, Santiago.

Todorov, Tzvetan (1982), *La conquista de América. El problema del otro*, Siglo XXI, México, 1987.

-Idem (1991), "The conquest as seen by the aztecs", en: -Idem, *The morals of history*, University of Minnesota Press, Minneapolis-Londres, 1995.

Venegas, Marcelo (2002), "Evolución del estado jurídico de los indígenas", en *La cuestión mapuche: aportes para el debate*, Eugenio Guzmán (Editor), Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago.

Vergara, Jorge Iván (1991), "¿La voz de los sin voz? Análisis crítico de la producción e interpretación de testimonios en las ciencias sociales", en *Estudios Atacameños 17*, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama.

Vergara, Jorge Iván y Foerster, Rolf (2002), "Permanencia y transformación del conflicto Estado-mapuches en Chile", en *Revista Austral de Ciencias Sociales 6*, Universidad Austral, Valdivia.

Weber, Max (1919), "Politik als Beruf", en -Idem, *Gesammelte politische Schriften*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1988.

Weber, Max (1921), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1980.

Zúñiga, Gerardo (2000), "Notas sobre la legislación y el debate internacional en torno a los derechos territoriales indígenas", en *Estudios Atacameños N° 19*, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama.

Wachtel, Nathan (1971), *La visión de los vencidos. Los indios del Perú frente a la Conquista (1530-1570)*, Alianza Editorial, Madrid.

## NOTAS

\*. Este trabajo forma parte del proyecto Fondecyt n° 1020671 (2002-2004): "Las contradicciones de la mediación. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el movimiento aymara y mapuche", cuyos investigadores responsables son los autores del presente artículo. Una versión preliminar fue publicada en: *Revista Universitaria 82*, diciembre 2003-marzo 2004, Universidad Católica, Santiago, pp. 50-52.

1. Una breve exposición de las posturas acerca del llamado "conflicto mapuche", puede verse en: Vergara y Foerster (2002). No existe un trabajo similar para la zona aymara, donde los conflictos han tenido un menor grado de intensidad.

2. Siguiendo a Bourdieu et al (1973: 29-41), entendemos por "sociología espontánea" las prenociones con las cuales los integrantes de una sociedad interpretan su propia realidad. A diferencia de ellos, no consideramos que entre esas representaciones y las interpretaciones sociológicas exista necesariamente una "ruptura epistemológica". Nos parece más sugerente lo planteado por Gramsci, para quien la diferencia entre el "sentido común" o "filosofía espontánea" y la filosofía propiamente dicha radica en la mayor sistematicidad y coherencia de la última, pero no en una radical discontinuidad (Gramsci 1970: 11-37).

3. Convicción compartida también por diversos analistas del problema. De acuerdo a José Bengoa, el Estado «ha sido el principal actor y responsable de las políticas que se han desarrollado en torno de la sociedad mapuche» (Bengoa, 1999: 13). No son diferentes las conclusiones de los investigadores del Instituto Libertad y Desarrollo, para quienes también el gran responsable de la "cuestión mapuche" es el Gobierno de la Concertación, cuya errónea política ha fracasado, agudizando en vez de minimizar el conflicto (Guzmán 2003)

4. O sea, que el Estado deja de ser la instancia central de regulación de las relaciones sociales, a favor de la formación de subsistemas sociales más o menos autónomos, lo que obliga a replantearse el problema de la conducción política democrática. Véase, al respecto, Lechner (1997 y 2002).

5. En inglés existen dos términos distintos: *policy* y *politics*, cuya posible pertinencia respecto a lo planteado se indica. De manera similar, Jacques Ranciere ha propuesto diferenciar entre “policía” y “política”, una distinción que era habitual en la teoría política del siglo XVIII (*La méésentente. Politique et Philosophie*, Galilée, París, 1995 cit. por Ruiz, 2002: 84-86).
6. Marcuse plantea que “las ideas y discursos oficiales y semi-oficiales” deben ser analizadas “en el contexto de su realización futura y en el de las condiciones (políticas, económicas e intelectuales) predominantes que determinan su (posible o imposible) realización. Si estos factores no se ponen en relación con la idea, ésta seguirá siendo mera cháchara, publicidad o propaganda; en el mejor de los casos una declaración de intención. El estudioso tiene la responsabilidad de tomarse todo esto en serio, es decir, de ir más allá de las palabras, o mejor, de considerar este aspecto de las palabras en el universo dado de fuerzas, posibilidades y tendencias que define su contenido” (Marcuse, 1966: 43).
7. Véase: Díaz Polanco (1998: 18 y 26) y Regalsky (2003: 10). En el contexto mapuche, esta crítica ha sido formulada de manera aún más polémica por Saavedra en sus ataques contra el “etnicismo” o la “ideología etnicista”, dentro de la cual incluye tanto a estudiosos del tema como a las políticas del gobierno (Saavedra 2002: 113-115; 141-144).
8. Véase, por ejemplo, la relación que establece Bengoa entre las políticas indígenas y el “postmodernismo”: “A partir de los 70, ya no se habla más en el mundo de “integrar” a los grupos étnicamente minoritarios...Se percibe la necesidad de respetar la diversidad...desde lo que se ha llamado el *postmodernismo*...Los estados y las sociedades se han transformado en entidades culturales con costumbres diferentes...El mundo se hace cada vez más “la casa de todos”” (Bengoa, 1990: 54-55). Curiosamente, una página después se enfatiza en la necesidad de “hacer de Chile un país verdaderamente moderno” (Ibid: 55). En una entrevista de la misma época señala, en cambio, la necesidad que los pueblos indígenas hagan frente a la modernización que los está afectando. Existirían dos alternativas: “resituar la identidad indígena en un contexto de sociedad moderna, o crecientemente moderna, o resistir a ello, a la modernidad y recuperar a todo costa la sociedad tradicional” (Bengoa, 1991: 68-69). O sea, se confunde “modernización” con “modernidad”, en vez de elaborarse la tensión entre ellas (Lechner, 1990 y 1992), como antes se pasó de “postmodernismo” a “modernidad”. No es solo o únicamente un problema de ambigüedad teórica y conceptual, sino que se trata de fenómenos que tienen tantas interpretaciones que se requiere indicar el sentido en que se usan los términos y, ojalá, dentro de qué contexto teórico.
9. “Cada acontecimiento histórico es único –explica el historiador inglés E.P. Thompson-. Pero muchos acontecimientos, ampliamente separados en el tiempo y en el espacio, revelan regularidades en sus procesos cuando son puestos en relación...es precisamente el significado del acontecimiento para este proceso lo que proporciona el criterio de selección” (Thompson, 1978: 140 y 148).
10. Benjamin remite a la imagen del “ángel de la historia” con “el rostro vuelto hacia el pasado. En lo que a nosotros nos aparece como una cadena de acontecimientos, él ve una sola catástrofe, que incesantemente apila ruina sobre ruina y se la arroja a sus pies” (Benjamin 1942: 54).
11. “La sociología debe ser un examen de la sociedad, de aquello que es, pero en un sentido tal, que ese examen sea crítico... (que) se advierta la carencia de aquello que pretende ser, para detectar así las posibilidades de una transformación de la constitución global de la sociedad” (Adorno 1968: 29).
12. “Llamamos *genealogía* –dice Foucault- al acoplamiento de los conocimientos eruditos y de las memorias locales que permite la construcción de un saber histórico de la lucha y la utilización de ese saber en la actualidad” (Foucault, 1976a: 130). Sin embargo, sus estudios escasamente hacen justicia a este programa de una historia política de los dominados. Por el contrario, tienden a reflejar continuamente las estrategias de poder de los dominantes, lo que ha sugerido el certero comentario de Baudrillard que el análisis de Foucault es “un espejo de los poderes que describe”

(Baudrillard, 1977: 9). A esto contribuye una escasa conceptualización del poder, donde las resistencias son vistas como parte de las relaciones de poder: “donde hay poder hay resistencia, no obstante (o mejor: por lo mismo), esta nunca está en posición de exterioridad respecto del poder” (Foucault, 1976b: 116).

13. Al respecto, debe destacarse la obra de Oscar Lewis, quien planteó explícitamente como objetivo de sus estudios de carácter testimonial “dotar de voz a personas que de otra suerte no serían escuchadas” (Lewis 1964: XXXII). Para una “crítica positiva” de este enfoque, véase: Vergara (1999).

14. En esta perspectiva, pueden destacarse los trabajos de Todorov sobre la Conquista (Todorov 1982 y 1991).

15. Existe también un proyecto de “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Mundo”, que se encuentra desde 1995 en discusión en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Zúñiga, 2000: 182-184).

16. Véase las sesiones 42ª y 44ª ordinarias del 29 y 30 de abril del 2003, en: (Sitio Web) [www.senado.cl](http://www.senado.cl).

17. Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23-24 de septiembre del 2003.

18. Véase el Proyecto de Ley Indígena, Arts. 1 y 2 (publicado en Comisión, 1992: anexo I, 71-107) y la Ley 19.253, Art. 1.

19. Borrador de Ley Indígena, en: CEPI (1990: 22).

20. Proyecto de Ley Indígena, Art. 23 (publicado en Comisión, 1992: anexo I, 81)

21. Proyecto de Ley Indígena, Art. 24 (publicado en Comisión, 1992: anexo, 81).

22. Ley 19.253, Arts. 26 y 27.

23. Según señala un análisis realizado entonces: “Pese a todas las críticas, la ley fue, en su gran mayoría, valorada en forma positiva por los representantes indígenas” (Brown, ca. 1994: 34). Entre los críticos se encontraba José Santos Millao, a la sazón uno de los más importantes dirigentes mapuches y consejero de la CEPI: “hay que ser absolutamente claro y responsable ante nuestros pueblos, la sociedad chilena y la historia, que hoy se promulgará una ley no conforme a nuestros pueblos originarios por la sencilla razón de que no están las demandas históricas fundamentales, a nuestro juicio, como es el reconocimiento constitucional, el concepto de pueblo, el reconocimiento a nuestro territorio, no se considera nuestra participación política” (*El Mercurio*, 29.9.1993 cit. por Saavedra, 2002: 133).

24. (Revista) *Aukiñ* N°31, agosto/septiembre de 1996, Temuco.

25. “Gobierno deberá pagar indemnización a 144 mapuches”, en: *La Tercera* (Sitio web: [www.tercera.cl](http://www.tercera.cl)), 5 de marzo del 2001.

26. “...vivimos una nueva época, la de la internacionalización y la globalización, por lo que, sin perder de vista sus raíces ideológicas, políticas o, incluso, puramente electorales, el proceso actual no puede ser entendido con los mismos parámetros de la legislación anterior” (Venegas 2003: 110).

27. Se distribuyen entre los pueblos reconocidos por la ley de la siguiente forma: “cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional...designados, a propuesta de las Comunidades y Asociaciones Indígenas, por el Presidente de la República” (Ley 19.253, Art. 41, letra d).

28. “Los Subsecretarios o su representante, especialmente nombrados para el afecto, de cada uno de los siguientes Ministerios: Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales” (Ley 19.253, Art.41, letra b).

29. Ley 19.253, Art. 39.

30. Ley 19.253, Art. 42, letras a, b, c y d.

31. En el Proyecto de ley, la participación indígena era mayor. Ascendía a 11 representantes de los 23 que conformaban el Consejo: seis mapuches, dos aymaras, un atacameño, un rapa nui y un indígena con residencia urbana (Proyecto de ley, Artículo 44, letra d, cit. por Comisión, 1992: 87).

Además, no se establecía su designación presidencial, señalándose que el Reglamento respectivo debería “cautelar la autonomía en la elección de ellos, asegurando la efectiva representatividad social, étnica y territorial”. En una versión anterior, elaborada por la CEPI, se establecían atribuciones mucho mayores para el Consejo y los Consejeros. Era éste, y no el Presidente de la República, quien designaba al “Coordinador Nacional”, que equivaldría al actual Director. La CONADI tenía funciones muy amplias, según señala el documento: “coordinar la acción del Estado y sus reparticiones en áreas de presencia indígena y especialmente en los Territorios de Desarrollo Indígena, con miras a incentivar el desarrollo integral económico, social y cultural de estos pueblos, de sus comunidades y personas, a fomentar su identidad histórico cultural, a posibilitar para los mismos mayores grados de bienestar y asegurar la plena vigencia de los derechos humanos colectivos e individuales que les son reconocidos por los convenios internacionales” (Borrador Ley Indígena, en: CEPI 1990: 40).

32. Ley de Indígenas N° 17.729, Art. 34.

33. Ya sea como Consejeros, como directivos o inclusive como funcionarios.

34. Seguimos el planteamiento de Weber respecto a la importancia de la legitimidad política, o sea, de la creencia en la validez inmanente del orden de dominación y/o de sus líderes por parte de los dominados (o representados) que, según Weber, corresponde a una “fundamentación interna” (*innere Begründung*) de la “estructura de dominación” (Weber, 1921: 122; 1919: 507-508). Lo complementamos con el planteamiento de Arendt (1969: 146 y 154), quien define el poder como “capacidad de actuar concertadamente”, y no como una forma de coerción o coacción, como hizo Weber; considera, por tanto, la fuente de la legitimidad es el grupo, y específicamente su “reunión inicial” (*inicial getting together*).

35. Ley 19.253, Art. 10.

36. Recuérdese que, de acuerdo al Art. 10 de la Ley Indígena, se requiere sólo un tercio de los comuneros para constituir una comunidad indígena.

37. Entrevistas a Jorge Sanderson (Temuco, 23-24 septiembre 2003) y Eduardo Castillo (Temuco, 23 julio 2003).

38. Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23-24 de septiembre del 2003. Pueden verse los distintos documentos en la edición especial de la revista *Nütram* de octubre de 1989, Santiago.

39. Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23-24 de septiembre del 2003.

40. Conocemos las implicancias autoritarias del planteamiento de Schmitt sobre derecho y orden, cuyo valor para nosotros es metodológico: la excepción como explicación de la regla, o, similarmente, la idea que Durkheim esbozó, pero no desarrolló, que lo patológico permite constituir lo normal (Lukes, 1973: 193; Durkheim, 1893, cap. III: 52-69).

---

## RESÚMENES

Tras señalar que la actual política indígena divide a la sociedad chilena en posiciones antagónicas, el artículo plantea una mirada de superación quienes la ven como una amenaza al orden institucional y a la unidad de la nación chilena, y quienes la consideran meras modificaciones cosméticas al modelo etnocida del Estado chileno. Se señala que los compromisos del Pacto de Nueva Imperial tienen niveles parciales de cumplimiento que dejan a Chile por debajo en estas materias en el concierto latinoamericano, lo que ha llevado a que la relación entre el gobierno y la CONADI con el movimiento indígena está atravesada por contradicciones y conflictos difíciles de solucionar.

Après avoir signalé que l'actuelle politique indienne divise la société chilienne en positions opposées, l'article propose une vision visant à surmonter la répartition entre ceux qui la voient telle une menace pour l'ordre institutionnel et pour l'unité de la nation chilienne, et ceux qui ne la considèrent qu'à travers de simples modifications cosmétiques à apporter au modèle ethnocide de l'Etat chilien. Les engagements du Pacte de la Nouvelle Impériale n'ont été que partiellement respectés, plaçant le Chili dans une position très critique en la matière dans le concert latino-américain, ce qui a conduit au fait que la relation entre le gouvernement et la CONADI avec le mouvement indien soit traversée par des contradictions et des conflits difficiles à résoudre.

Noting that the current Indian political divide Chilean society opposing positions, the article presents a look of overcoming those who see it as a threat to institutional order and unity of the Chilean nation, and who consider the mere cosmetic changes ethnocidal model of the Chilean State. It is noted that the commitments of the Pact of New Imperial partial levels of compliance are left to Chile under such matters in the Latin American context, which has led to the relationship between the government and the indigenous movement CONADI straddles contradictions and intractable conflicts.

## ÍNDICE

**Palabras claves:** ley indígena, pueblo mapuche, política indígena, nación chilena, CONADI

**Keywords:** indian law, Mapuche people, indigenous policy, chilean nation

**Mots-clés:** loi indienne, peuple mapuche, politique indienne, nation chilienne

## AUTORES

### JORGE IVÁN VERGARA

Académico del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Arturo Prat, Iquique;  
Investigador del Centro de Investigaciones del Hombre en el Desierto (CIHDE)

### ROLF FOERSTER

Académico-Investigador, Departamento de Antropología, Universidad de Chile

### HANS GUNDERMANN

Investigador del Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R.P. Gustavo Le Paige, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama