

## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: Estado, legislación y resurgimiento indígena mapuche en Chile

Autor: Waldman M., Gilda

Forma sugerida de citar: Waldman, G. (2001). Estado, legislación y resurgimiento indígena mapuche en Chile. *Cuadernos Americanos*, 5(89), 172-187.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año XV, Núm. 89, (septiembre-octubre de 2001).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe  
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,  
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## Estado, legislación y resurgimiento indígena mapuche en Chile

Por Gilda WALDMAN M.\*

EN AMÉRICA LATINA, los movimientos indígenas constituyen hoy uno de los más interesantes fenómenos sociales y políticos. Entre ellos destaca el movimiento mapuche en Chile, no sólo por su visibilidad pública, sino porque durante los últimos años se han gestado en su interior demandas de tipo “nacional mapuche” que ponen en crisis su identidad chilena y plantean un nuevo tipo de relación con el Estado y la sociedad.

El resurgimiento étnico constituye hoy uno de los más importantes y complejos temas de debate en el ámbito político e intelectual, tanto por la variedad y amplitud de sus formas de manifestación a nivel mundial como por el potencial conflictivo que pueden alcanzar, tal como se ha evidenciado desde la última década del siglo xx en Bosnia, Europa del Este o algunas zonas de África (Stavenhagen 2000). Si bien los conflictos étnicos permanecieron latentes desde la aparición de los modernos Estados-nación —sustentados en la integración y homogeneización cultural—, la re-emergencia de los movimientos étnicos y el recrudecimiento de los conflictos ligados a los mismos han asumido, durante los últimos años, una presencia política y cultural de enorme fuerza en el marco de la profunda recomposición geopolítica y económica mundial producida después de la caída del Muro de Berlín y en un momento en que los temas de identidad, diversidad y conflicto cultural merecen especial atención.

En América Latina, la aparición en el espacio público de una diversidad de comunidades culturales, étnicas y religiosas —subsumidas desde inicios del siglo xix en la constitución del Estado moderno orientado a alcanzar una homogeneidad nacional común— se ha convertido en uno de los fenómenos más importantes de los últimos tiempos. El protagonismo indígena, en particular, se ha convertido en uno de los principales acontecimientos políticos en el continente. El impulso que llevó a su emergencia, después de 500 años del arribo de los euro-

---

\* Licenciatura en Sociología, Universidad de Chile. Maestría y Doctorado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM Profesora de tiempo completo titular “C”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM Fue Coordinadora de la Maestría y Doctorado en Sociología de la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Ha publicado numerosos artículos sobre literatura y sociedad, racismo, historia y memoria etc. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

peos, puede explicarse, fundamentalmente, a partir de varios factores, indudablemente relacionados entre sí. En primer término, cabría destacar el fracaso de las políticas indigenistas, adoptadas oficialmente en el continente a partir de los años cuarenta en el marco del desarrollo modernizador y orientadas a incorporar a los indígenas al desarrollo y la cultura nacional. En esta línea, es pertinente señalar que, si bien el indigenismo alcanzó un éxito parcial en términos de la asimilación cultural, en el ámbito económico las principales víctimas de la pobreza continuaron siendo los indígenas, sumidos virtualmente en un estado de segregación casi total (Bonfil 1989). Por otra parte, no puede dejar de reconocerse el impacto de la Teología de la Liberación que, en el marco de la organización de los pobres, alentó la movilización indígena estimulando su autogestión. En tercer lugar, la transformación del papel del Estado en el entorno de la globalización y la liberalización de los mercados redefinió el peso de lo “nacional”, permitiendo que las demandas étnicas pudieran manifestarse con mayor claridad (Stavenhagen 2000).

Ciertamente, la conmemoración del Quinto Centenario del descubrimiento de América permitió a las organizaciones indígenas compartir un punto de vista común basado en la reprobación moral de la conquista y la colonización de los territorios americanos (González Casanova y Roitman 1996). Pero el despunte de los movimientos indígenas se había producido con anterioridad, entre la década de los sesenta y los ochenta, en un proceso que desde esas fechas denotaba crecientemente la reafirmación de su identidad étnica más allá de los confines nacionales, su vitalidad cultural, la existencia de agendas compartidas, y el fortalecimiento de sus vínculos mutuos. Ligados por problemas similares —el agravio histórico, los despojos de tierras, la aniquilación cultural etc.—, los recientes movimientos indígenas en Colombia, Bolivia, Guatemala, México, Ecuador, Chile etc., poseen asimismo una característica común: han surgido desligados de los sistemas políticos, los partidos y el Estado, rearticulando su identidad colectiva en torno a una lucha política en contra de la discriminación y en favor de sus demandas de reconocimiento y autonomía.

Uno de los movimientos indígenas más interesantes en América Latina es el de los mapuches en Chile, permanentemente visibles en el espacio público durante los años recientes por sus manifestaciones de protesta, tomas de caminos, recuperaciones violentas de tierras, oposición a los intereses de grandes empresas eléctricas y madereras, enfrentamientos con la policía etc. Ciertamente, el corazón del problema, que ha llevado a persistentes movilizaciones mapuches y a

enfrentamientos casi cotidianos con las fuerzas policiales, se centra en la exigencia de devolución territorial, como única respuesta a un largo y permanente proceso de usurpación de tierras y recursos. Pero más allá de lo anterior, el movimiento mapuche se encuentra hoy articulando una nueva propuesta política que, sustentada en una identidad étnico-cultural que guarda en la memoria la irrupción del Estado chileno imponiendo su nacionalidad y su concepción del Estado, alienta un perfil nacionalista que se traduce en una voluntad de afirmar la identidad mapuche separada de la identidad nacional chilena. En esta línea, podría afirmarse que en el seno del pueblo mapuche se están gestando y fortaleciendo demandas y/o procesos que van más allá de la dimensión étnica y que se desplazan al escenario de lo "nacional mapuche".

Su origen puede trazarse, en un primer momento, a la década de los ochenta, periodo en que los agravios del régimen militar a la comunidad mapuche alcanzaron un momento álgido a partir de la legislación promulgada por aquél, que disolvía tanto la propiedad colectiva de las tierras como las diferencias étnicas, declarando al mapuche como obligatoriamente "chileno". Un segundo momento puede remontarse a la segunda mitad de la década de los noventa, cuando las limitaciones y relativo fracaso de la Ley Indígena elaborada por el gobierno del presidente Patricio Aylwyn rebasó a las organizaciones mapuches convocadas por el gobierno para participar en su elaboración, lo cual permitió el resurgimiento de lo más "residual" del movimiento mapuche: la aparición del Consejo de Todas las Tierras, organización que no sólo plantea como demanda esencial la recuperación de todas las tierras usurpadas históricamente, sino que reivindica y restituye ritos, ceremonias y organizaciones políticas ancestrales. Lo anterior se ha traducido, en el seno de la comunidad mapuche, en una crisis de su identidad nacional chilena, permitiendo que al menos un sector de este grupo étnico plantee la emergencia de una identidad nacional mapuche. Ello cuestiona, ciertamente, la muy arraigada idea de una nación unitaria y de una sociedad que se reconoce como mestiza y que propugna por la homogeneidad, y plantea una nueva manera de relación entre los mapuches, el Estado y la sociedad. Comprender la génesis de este proceso de construcción de una conciencia nacional al interior del pueblo mapuche implica analizar las sucesivas legislaciones que el Estado ha elaborado en relación con este grupo étnico y así reconstruir los conflictivos vínculos entre ambos, mismos que parecen haber llegado a una encrucijada de difícil resolución.

Desde los inicios de la Conquista, el pueblo mapuche desarrolló una historia peculiar dentro de lo que fue la historia latinoamericana:

opuso una feroz resistencia a las armas españolas, al punto que la Corona, al no poder quebrar la resistencia, fijó en 1641 el río Bío Bío como frontera, reconociéndose como territorio mapuche independiente la enorme franja de terreno que se extiende desde ese río hacia al sur de Chile, conocida como Araucanía (Bengoa 1985).

La independencia de Chile en 1810 se tradujo en una paradoja para el grupo mapuche. Por una parte, los decretos del nuevo gobierno liberal otorgaron la ciudadanía al mapuche, con todos los derechos y garantías que ello significaba, reconociéndose al mismo tiempo la raigambre indígena de la sociedad chilena. La libertad política fue acompañada, ciertamente, de la libertad económica: a los indígenas se les abrió la posibilidad de comprar y vender sus tierras. Ello condujo, sin embargo, a la pronta enajenación de las propiedades indígenas y a la virtual desaparición de los mapuches en el centro del país. Por otra parte, sin embargo, el derecho de ciudadanía no pudo ser ejercido al sur del río Bío Bío, donde los mapuches se mantuvieron independientes del Estado chileno y luchando contra él hasta casi finalizar el siglo XIX (Bengoa 1999).

En 1866, una vez consolidado el Estado liberal —es decir, establecido un sistema normativo sustentado en la homogeneidad lingüística y cultural a fin de poner en práctica la igualdad y lograr objetivos comunes sin consideraciones de raza o etnicidad— se dictaron un conjunto de leyes destinadas a ocupar la Araucanía. Desde la perspectiva estatal, el gran tema pendiente a mediados del siglo XIX era el del desarrollo nacional, el cual podía ser alentado a través de una intensa política de emigración y colonización en las zonas australes. En el imaginario político-social de mediados del siglo XIX, profundamente marcado por el liberalismo, la Araucanía era un espacio supuestamente desocupado, en el que habitaba una población exigua, pálida remembranza de los antiguos guerreros del tiempo glorioso de la Conquista que resistieron sin tregua a los españoles, y a los que era pertinente “civilizar” y educar para integrarlos rápida y pacíficamente al pueblo chileno (Bengoa 1985, 1990). Esto creó, ciertamente, una doble paradoja. Por una parte, los mapuches gozaban de la ciudadanía chilena, pero la llamada “Pacificación de la Araucanía”, orientada a civilizarlos, no les reconocía esa ciudadanía ni los consideraba iguales en términos culturales. Por la otra, la Araucanía era un territorio que estaba fuera de la jurisdicción de Chile, aunque estuviera incorporado en los mapas territoriales.

Las leyes de 1866 establecieron lo siguiente:

a) que la Araucanía era propiedad fiscal (a fin de evitar que aventureros y especuladores se apropiaran de los recursos sin dejar espacio para la inmigración).

b) que los indígenas no podían vender sus propiedades a particulares.

c) que las tierras serían divididas en dos partes: en una de ellas se radicaría a las familias indígenas, y la otra se sacaría a remate para favorecer la inmigración.

d) que se formaría una Comisión Radicadora, la que entregaría Títulos de Merced a las familias indígenas, estableciendo el número de hectáreas que les correspondía y la forma de distribución de la propiedad.

Aunque las leyes fueron dictadas en 1866, no pudieron ser aplicadas sino hasta 1882 debido a la resistencia opuesta por los mapuches, misma que culminó con su derrota en diciembre de 1881. Una vez ocupada militarmente la Araucanía e iniciada la construcción de fuertes (alrededor de los cuales se levantarían futuros pueblos y ciudades) comenzaron tanto la entrega de Títulos de Merced como las políticas de colonización y reparto de las tierras fiscales, procesos ambos organizados por el Estado. Si bien las leyes de 1866 establecían que a los indígenas se les daría un título gratuito sobre las tierras que poseían (Títulos de Merced), la realidad evidenció que las propiedades indígenas eran muy grandes y, en muchas áreas, ocupaban plenamente el territorio. Por tanto, se le encomendó a la Comisión Radicadora que "redujera" la tierra entregada a los indígenas, ubicándolos en las tierras de labranza alrededor de las casas que con anterioridad habían tenido (Bengoa 1999). La entrega de los Títulos de Merced significó, por tanto, la liquidación de los espacios jurisdiccionales de los mapuches y la "reducción" de su territorio a espacios muy pequeños y restringidos. El resto de las tierras, ocupadas militarmente, fueron rematadas y entregadas a colonos (nacionales y extranjeros) para hacerlas productivas en términos de una agricultura capitalista moderna. Aquellas tierras que no fueron entregadas a colonos se remataron al mejor postor.

José Bengoa, uno de los más importantes historiadores del pueblo mapuche, señala al respecto:

En definitiva, de 10 millones de hectáreas aproximadas que corresponden a las regiones del sur que habitaban los mapuches, el Estado les cedió unas 500 mil y los dejó ocupando otro tanto en Osorno y Valdivia, sin protección legal alguna (Bengoa 1999: 61)

Esta reducción territorial, en la que participaron el ejército, los agrimensores y los encargados de la administración pública, así como los miembros de la Comisión Radicadora, marcó para el pueblo mapuche el momento clave del inicio de su conflicto con el Estado chileno. Desde la perspectiva indígena, su derecho a la tierra provenía de su ancestral ocupación del territorio; por lo tanto, la ocupación de la Araucanía por parte del Estado chileno no era sino una usurpación "oficial", es decir, un despojo legal. Desde la perspectiva jurídica del Estado, sin embargo, sólo se reconocía la propiedad indígena legalizada a través de la posesión de los Títulos de Merced. En otras palabras según la legislación nacional, las reducciones eran las únicas "comunidades legalmente constituidas".

La radicación provocó una profunda crisis en la sociedad mapuche. La reducción a espacios pequeños llevó a numerosas disputas internas y al quiebre de los lazos de solidaridad tradicional: familias extensas habían sido radicadas bajo el dominio de un cacique, ubicándose dentro de la misma reducción a muchas otras que contaban con sus propios jefes y caciques, los cuales se transformaron en dependientes del jefe nominado en el Título de Merced (Bengoa 1985). De igual modo, la población indígena se dispersó en alrededor de tres mil comunidades y se vio obligada a cambiar sus hábitos productivos convirtiéndose en una sociedad agrícola minifundista de campesinos pobres (Bengoa 1985). Si bien la idea original del Estado había sido integrar rápidamente a los indígenas a la sociedad chilena para transformarlos en obreros y campesinos como consecuencia de la desarticulación de la sociedad mapuche, no ocurrió así, por el contrario, los indígenas se mantuvieron aislados en sus comunidades adaptándose a las nuevas condiciones que les impuso la sociedad chilena.

Como forma de conservación social, se establecieron sistemas de herencia de tierras patrilineales y patrilocales. Recluida en reservaciones, la sociedad mapuche se cerró sobre sí misma convirtiéndose a la "comunidad" en el único espacio social y territorial de identidad y resistencia cultural a través de la conservación de costumbres, tradiciones, cultos y lengua (Bengoa 1985).

Pero la arbitrariedad con que se realizó la radicación generó problemas graves. Así, por ejemplo, los Títulos de Merced establecieron límites imprecisos y no quedaron inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. De igual modo, los remates de tierra se hicieron sin tomar en cuenta la topografía, y en los predios rematados a menudo se encontraban comunidades indígenas, las cuales eran expulsadas por los nuevos propietarios por considerarlas "ocupantes ilegales". Asimismo,



tierras entregadas en los Títulos de Merced fueron arrebatadas con presiones y artimañas legales. La introducción de ferrocarriles y carreteras, parte sustancial del desarrollo colonizador, desplazó a numerosas reducciones indígenas de los territorios que ocupaban, empujándolas hacia la cordillera o zonas marginales, en espacios mínimos y poco aptos para la sobrevivencia (Bengoa 1999).

La Ley de Radicación fue derogada en 1929, dándose por terminado el proceso oficial de reconocimiento de la propiedad agrícola indígena. Sin embargo, durante las tres primeras décadas del siglo xx se produjeron nuevas y numerosas usurpaciones sobre las tierras entregadas en radicación. La presencia reguladora del Estado llegaba solamente a las grandes ciudades, y en las zonas rurales predominaba la "ley del más fuerte", lo cual se tradujo en un permanente despojo de tierras indígenas; las propiedades rematadas se ampliaban ilegalmente (en desmedro de las reservaciones indígenas) legalizándose los papeles de propiedad en la oficina de Conservadores de Bienes Raíces y Notarías y asegurándose la propiedad de tierras mediante la "propiedad inscrita" etc. Esta "segunda usurpación" imprimió una profunda huella en la conciencia étnica mapuche, reforzando el tema de las tierras usurpadas como elemento central de sus demandas históricas (Bengoa 1985).

Entre 1930 y 1970, uno de los grandes debates legislativos fue el tema de la división de las comunidades como solución al "problema mapuche" (Bengoa 1990, 1999). El principio subyacente tras esta propuesta era el supuesto de que la propiedad individual de pequeños predios motivaría a los indígenas a realizar mejoras y prosperar económicamente, lo cual permitiría una integración rápida y drástica de los mapuches a la sociedad chilena. Desde esta perspectiva no era conveniente mantener la estructura social comunitaria, sino que sería preferible dispersar a la población indígena en miles de unidades pequeñas. El supuesto de que pobreza y ausencia de propiedad privada eran concomitantes se ligaba con otro orden de consideraciones: el Estado no podía tolerar un régimen de propiedad diferente al que era común al resto del país.

La legislación dictada entre 1927 y 1970 fue de una enorme complejidad (Bengoa 1990). Si bien se promulgaron leyes que permitían la división de las comunidades indígenas, paralelamente se promulgaban otras que impedían la venta de tierras. Hubo momentos, sin embargo, en que la ley permitió que se dividieran las tierras en títulos individuales de propiedad tomando como base los Títulos de Merced, y que las hijuelas resultantes se vendieran en el mercado. No obstante, las con-

secuencias fueron catastróficas. Así, por ejemplo, al dividirse las comunidades se produjeron ventas fraudulentas o bajo presión, lo cual originó litigios vigentes hasta la actualidad. En muchos casos se procedía a dividir el título común entre los jefes de familia, pero los nuevos títulos de propiedad no estaban protegidos por ninguna legislación especial. En otros casos, los comuneros no se percataban de la división y no buscaban el título individual (Bengoa 1985). Pero si bien la propiedad se pulverizó en minifundios, la división no mejoró la situación de pobreza indígena, manteniéndose al mismo tiempo el sistema tradicional de herencia de la tierra sin que se acatara la legislación chilena acerca de herencia de la propiedad (Bengoa 1999).

La difícil historia entre los mapuches y el Estado chileno tuvo, sin embargo, algunos momentos favorables para la población indígena, aunque fueron de muy corta duración. La primera coyuntura favorable se produjo en 1938, con la llegada del Frente Popular al poder, en el entorno de los cambios progresistas que tenían lugar en el país y en un momento en que en toda América Latina se impulsaban las políticas indigenistas orientadas a promover la educación, el desarrollo de las comunidades indígenas y su integración a la vida nacional. El gobierno del Frente Popular construyó caminos para evitar que las comunidades mapuches siguieran encerradas, edificó escuelas rurales, restituyó tierras usurpadas etc., aunque ya en 1944 se discutiera nuevamente en el Parlamento el tema de la división de las comunidades indígenas.

La segunda coyuntura favorable se produjo en 1952, bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, cuando después de la segunda Guerra Mundial se dieron condiciones económicas favorables que alentaron un discurso modernizador, el cual abrió espacios para que los mapuches implementaran estrategias de desarrollo dentro del Estado. En este periodo se fundó el primer aparato institucional del Estado a cargo de los asuntos indígenas (DA IN); se detuvieron casi completamente las divisiones de comunidades; se organizó el primer programa de becas para estudiantes indígenas; se otorgaron créditos estatales, se protegió a las comunidades indígenas etc. (Bengoa 1999).

El tercer momento favorable fue el del gobierno de la Unidad Popular, periodo en el cual las políticas indígenas se ligaron con la Ley de Reforma Agraria, en un discurso que, acorde con los lineamientos ideológicos del momento, ligaba lo mapuche con lo campesino. Entre 1970 y 1973 se benefició a las comunidades mapuches con la expropiación de predios, se elaboraron planes para el desarrollo agropecuario de las comunidades, se otorgaron becas de estudio, se crearon hogares

estudiantiles para los jóvenes indígenas que estudiaban en las ciudades etcetera.

El régimen militar instaurado en 1973 y que gobernó Chile hasta 1990 significó un retroceso sustancial para las comunidades mapuches. Por una parte, la dictadura inició un proceso de contrarreforma agraria en el cual tierras expropiadas, convertidas durante el gobierno de la Unidad Popular en Asentamientos o Cooperativas indígenas, fueron entregadas a sus antiguos dueños, los cuales las vendieron posteriormente a particulares, expulsándose a los mapuches de las mismas (Chihuailaif 1999). Por otra parte, la represión sin miramientos hacia los indígenas —identificados como comunistas— los desplazó violentamente de los lugares donde vivían, dejando enormes zonas “libres de mapuches” en las que se instalaron, en un nuevo despojo de tierras, empresas forestales, madereras e hidroeléctricas. Pero lo más grave fue el Decreto-Ley 2568, dictado en 1978 que dividió, definitivamente, a las comunidades indígenas en territorios privados (Bengoa 1990). Al establecer que “dejarán de llamarse tierras indígenas e indígenas sus habitantes”, dicho decreto liquidaba, de hecho, las reducciones indígenas al no especificar características especiales en relación con otras propiedades del país. De igual modo, se liquidaba jurídicamente la categoría de “indígena”, negándose su identidad específica y promoviendo forzosamente la integración del mapuche en la sociedad chilena (Chihuailaif 1999). Asimismo, el Decreto-Ley 2568 estableció que las tierras indígenas se dividirían en hijuelas, y que las propiedades resultantes sólo podrían ser vendidas después de veinte años y no se podrían subdividir. Sin embargo, la ley no prohibía su arriendo. Ello se prestó a que, especialmente en áreas de interés turístico, se ejercieran presiones para que las tierras indígenas fueran arrendadas por noventa y nueve años, forma simulada de enajenación. Lo importante a destacar es que entre 1978 y 1989 fueron liquidadas casi en su totalidad las comunidades indígenas resultantes de la política de radicación (Bengoa 1999). Después de sesenta años de intentos por dividir las y transformarlas en propiedad individual bajo el supuesto de impulsar su prosperidad, las condiciones políticas para hacerlo se dieron solamente bajo la dictadura militar.

En 1990 se abrió un nuevo espacio en el quehacer político chileno, y la perspectiva de un cambio de carácter normativo entre el Estado y la población mapuche parecía viable. En 1989, el candidato de la Concertación Democrática y futuro presidente de Chile, Patricio Aylwyn, se comprometió, junto con una serie de dirigentes de agrupaciones indígenas, a formar una Comisión con amplia participación

mapuche a fin de preparar una Ley Indígena, asumiendo el gobierno la responsabilidad de enviar al Parlamento una Reforma Constitucional que reconociera formalmente a los pueblos indígenas. Ciertamente, dicho compromiso se insertaba en el marco de la democratización de la sociedad chilena, que propiciaba un cambio sustantivo en la relación entre el Estado y la sociedad. Pero no puede dejar de reconocerse que la democratización debía legitimarse también a nivel internacional, para lo cual el Estado debía crear procedimientos legales con qué proteger los derechos de las poblaciones indígenas existentes en su interior. En noviembre de 1990 la Comisión entregó al presidente un borrador en el cual se proponía, fundamentalmente, lo siguiente:

a) una Reforma Constitucional que reconociese la existencia de los pueblos indígenas y la diversidad pluricultural de la sociedad chilena.

b) un fondo de tierras con recursos del Estado para adquirir tierras y entregárselas a las comunidades y familias indígenas, como un acto de justicia frente al problema de la usurpación de tierras.

La propuesta de la Nueva Ley Indígena fue discutida en el Congreso Nacional, pero su aprobación en noviembre de 1993 modificaba algunos de los planteamientos originales. En su Artículo 1º establecía: “Es deber de la sociedad en general, y del Estado en particular a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines, y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación”. Asimismo, en su Artículo 13 señalaba: “No se puede enajenar, ni embargar ni expropiar tierras indígenas”. Al mismo tiempo, la Ley Indígena creaba una institución, la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), que contaría con un presupuesto (aunque limitado), y tendría como función ejecutar la Ley y diseñar las nuevas políticas indígenas (Bengoa 1999). La Ley Indígena alentaba, sin duda, los sentimientos étnicos, pues por primera vez en la historia una ley indígena reconocía las demandas del movimiento mapuche como demandas étnicas y defendía las tierras indígenas al prohibir su venta a personas no indígenas. Pero, desde la perspectiva de las demandas planteadas originalmente, la Ley tenía también graves limitaciones:

1) Se reconocía a los mapuches sólo como *individuos mapuches* (definiéndose como tales a quienes contarán con el certificado otorgado por la CONADI), pero no se garantizaba su reconocimiento constitucional como *pueblos*, es decir como colectivo humano dotado de historia y cultura.

2) Si bien la CONADI se erigió como el organismo garante y rector de los procedimientos de la Ley Indígena, su conformación tendía a favorecer los intereses estatales más que los intereses indígenas. La participación mapuche quedaba puesta en cuestión por la progresiva intervención del Estado en ella.

3) La administración y operación del Fondo de Desarrollo Indígena, así como los requisitos que deberían cumplir los consejeros indígenas, constituían una decisión de la presidencia.

4) o se reconocía el territorio indígena original.

5) No establecía formas de participación política de los mapuches.

6) o reconocía el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en 1987 por la OIT, que al incorporar el concepto de “pueblo”, reconocía la identidad específica de esos grupos diferenciándolos de los otros grupos de la sociedad en la que están insertos, aceptando sus diferencias sociales, culturales y económicas propias, así como su derecho a poseer el sustento territorial y el hábitat que precisan.

7) No planteaba mecanismos de resolución para los conflictos que pudieran suscitarse entre la construcción de grandes proyectos, tales como la construcción de empresas hidroeléctricas en territorios indígenas y su impacto en las comunidades (Chihuailaif 1999).

La nueva Ley Indígena sufrió tropiezos al poco tiempo de haber sido promulgada. Por una parte, la CONADI fue insuficiente para dar respuesta a las demandas de tierras, pues no contaba con los recursos suficientes. Por la otra, y de manera más grave aún, la CONADI se resquebrajó al no poder impedir la construcción de la central hidroeléctrica Ralco en la cuenca superior del río Bío Bío —un proyecto de la empresa eléctrica chilena ENDESA, ahora en manos españolas— y que tendría serias consecuencias para la vida de los mapuches: obligaría al abandono de sus tierras y lugares sagrados a varias comunidades residentes en el Alto Bío Bío o dejaría bajo las aguas a decenas de familias. Para los mapuches, la legitimidad de la CONADI quedó irremisiblemente dañada, y esta institución, como aparato de Estado, aparecía ahora como una instancia agotada (Chihuailaif 1999).

El escepticismo frente a la eficacia de las vías legislativas e institucionales generó el desarrollo de otras vías de acción, más radicales, que encontró en la toma violenta de fundos un camino alternativo al de las organizaciones que se habían comprometido con el acuerdo firmado con el entonces candidato presidencial Patricio Aylwyn. Este hecho, aunado al rechazo constitucional de su reconocimiento como

pueblos, se ha traducido en una intensa movilización indígena en pro de la restitución de sus tierras y en oposición a las empresas hidroeléctricas y forestales que pretenden explotar los recursos naturales de las zonas australes del país. Desde 1997 las comunidades mapuches del sur de Chile han estado exigiendo al Estado chileno la devolución de alrededor de 400 mil hectáreas, en manos de particulares, especialmente empresas forestales. A lo anterior, las instancias jurídico-políticas han respondido aplicando la Ley de Seguridad Interior del Estado, argumentando que, "ante las ocupaciones ilegales de los mapuches, no se dialogaría con los grupos que ejercen la violencia" (Chihuilailif 1999).

Todo lo anterior ha afianzado entre los mapuches la configuración de un nuevo perfil identitario, la identidad nacional mapuche, asumiendo que, "como nación, constituyen una comunidad humana que ocupa un territorio histórico, comparte mitos y recuerdos, una sola economía y derechos jurídicos y obligaciones comunes" (Smith 1991; Chihuilailif 1999).

Como se ha señalado con anterioridad, el origen de este proceso puede rastrearse hasta la década de los ochenta, cuando la represión militar y la división definitiva de las comunidades esbozaron una primera voluntad de separar a la cultura mapuche de la chilena, afirmando ésta sus propias características indígenas y rechazando las ideas de integración y asimilación tanto a la vida nacional como a la lucha partidaria que habían estado vigentes desde la década de los treinta, y de la cual había sido participe incluso la izquierda (Bengoa 1999). La emergencia de esta nueva fase de desarrollo del movimiento mapuche se fortaleció a raíz de la decepción en torno a la Ley Indígena y el fracaso de la CONADI, dando lugar a un escenario político en el que las demandas indígenas apuntaban a la constitución de una identidad nacional mapuche propia. En esta línea, sería pertinente retomar la propuesta de David Miller, quien señala:

La etnicidad continúa siendo una fuente posible de nuevas identidades nacionales. De hecho, esto puede formularse de forma más fuerte cuando un grupo étnico siente que su identidad está amenazada o que son rechazadas sus aspiraciones políticas legítimas, sería muy sorprendente que no empezara a verse a sí mismo como una nación y expresara sus aspiraciones en términos nacionalistas (Miller 1997: 36).

Algunas de las demandas que se manifiestan con gran fuerza al interior de la sociedad mapuche y que permiten sostener que el escenario de lo nacional mapuche se encuentra en marcha, son las siguientes:

1) *Reconocimiento constitucional* por parte del Estado chileno de los derechos mapuches colectivos como pueblo distinto, es decir el

reconocimiento de que constituyen una entidad humana con perfil e historia propios, con símbolos compartidos y propuestas de futuro político. El reconocimiento político y legal de la identidad mapuche y de su condición de nación implica, desde esta perspectiva, un arreglo interno dentro del Estado del que pueda surgir alguna forma de autonomía territorial o autogobierno mediante un pacto constitucional claramente establecido. Lo anterior implicaría reestructurar la Constitución para acoger los derechos de los mapuches como pueblo y establecer un nuevo acuerdo Pueblo mapuche-Estado chileno (Chihuailaf 1999).

2) *Autonomía política*. Si bien desde los años treinta existieron numerosas iniciativas que buscaban crear una instancia de representación que evitara la mediación partidaria, todos los intentos en este sentido fracasaron. De igual forma, hasta la década de los setenta el Estado aparecía, en la óptica mapuche, como el mediador orientado a resolver los conflictos y buscar los medios para enfrentar los problemas que afligían a las comunidades. Sin embargo, el fracaso de la Ley Indígena evidenció las limitaciones de un sistema de mediación. De allí que el Consejo de Todas las Tierras haya planteado la necesidad de generar nuevas formas de organización política y de institucionalidad orgánica, tales como un Parlamento Autónomo Mapuche, por ejemplo, que permita la autodeterminación y la participación de los indígenas alrededor del Estado y no dentro de él (Chihuailaf 1999). La reestructuración de las organizaciones políticas implica la autonomía para poder decidir y actuar en todos los ámbitos de la vida social, como también la reconstrucción de las normas éticas, morales y jurídicas que la sociedad mapuche poseía antes de ser subsumida por las instituciones de la sociedad chilena.

3) *Restitución de los terrenos ocupados históricamente por el pueblo mapuche*. El tema de las usurpaciones de tierras ha sido uno de los elementos centrales en la formación de la conciencia étnica del pueblo mapuche, dado que la tierra es una de las bases en que se fundan su historia y existencia personales. De ahí que la devolución constituya el centro de sus reivindicaciones sociales, económicas, políticas y, fundamentalmente, culturales: la tierra constituye el espacio de lo propio, el espacio de comunicación y encuentro con lo sagrado, así como el espacio de la interacción con la "historia ajena del blanco" (Orellana 1992). Esta demanda tiene una doble vertiente. Por una parte, implica la exigencia de que el Estado devuelva alrededor de 400 mil hectáreas expropiadas históricamente por éste como "tierras de colonización". Por la otra, supone, al mismo tiempo, el reconocimiento

de derechos territoriales, concepto que incluye el control y la propiedad sobre los recursos territoriales (agua, suelo, subsuelo, aire, bosques, animales etc.). En esta línea, el reclamo por las tierras constituye tanto una reivindicación histórica como una lucha en pro del medio ambiente en el espacio sagrado de la tierra, donde se ha desarrollado la lengua vernácula, el sistemamítico y ceremonial, la tradición oral, las formas tradicionales de organización, la vida cotidiana, la producción artesanal etc. (Orellana 1992). La lucha por el territorio ya no se piensa invocando a la “madre patria”, común para chilenos y mapuches, sino sólo a estos últimos (Chihuailaf 1999).

Las demandas anteriores han sido alentadas y fortalecidas por la emergencia de una intelectualidad nacionalista mapuche inserta en un contexto de creciente urbanización y profesionalización, la cual ha redescubierto sus raíces históricas y su memoria (Chihuailaf 1999). En este proceso, la nueva intelectualidad mapuche ha construido un nuevo discurso que revalora la cultura e identidad étnica reposicionándolas en el escenario político y cultural del país, formulando, al mismo tiempo, la agenda política de las organizaciones mapuches. Por otra parte, el movimiento indígena ha evidenciado el carácter colectivo y voluntario de su comunidad. Ello se ha manifestado, por ejemplo, en la defensa combativa de cientos de mapuches residentes en el ámbito urbano —emigrados por falta de tierras— en apoyo de los derechos territoriales de su pueblo en el sur del país, amenazados por las empresas madereras, forestales e hidroeléctricas (Chihuailaf 1999).

Frente a esta situación de fortalecimiento del movimiento etnonacional mapuche, las alternativas que se le ofrecen al Estado son complejas. El Estado ha rechazado permanentemente el reconocimiento de los mapuches como pueblo, pues ello supondría otorgarles el derecho a la libre determinación. En esta línea, el Estado no admite que estos derechos pudieran ejercerse por un pueblo al interior de sus propias fronteras. De igual modo, desde la perspectiva estatal, el concepto de *pueblo* en la Constitución es unívoco, no pudiendo coexistir dos pueblos en el mismo territorio. Asimismo, ante las demandas de territorio y autonomía política, el Estado ha señalado que ello no es compatible con la declaración de principios establecida en las bases constitucionales del país, y lo que está en tela de juicio son los pilares jurídicos y normativos sobre los que descansa el país. Reconocer a los mapuches como etno-nación, aun sin poner en riesgo la unidad política del país, implicaría que el Estado chileno se reconociera como multinacional, lo cual entraría en contradicción con la tradición unitaria o centralista (“un Estado, una nación”). Desde la perspectiva estatal, ello puede repre-



sentar una amenaza para la institucionalidad, pues legislaciones especiales destinadas a favorecer a determinado grupo dentro del contexto nacional pueden entrar en conflicto con uno de los fundamentos del Estado de Derecho: la igualdad ante la ley y el respeto a las garantías individuales. Desde la óptica estatal, la soberanía descansa en el conjunto de los ciudadanos, y por tanto, reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución implicaría que los sujetos primarios de la soberanía no serían los individuos sino los pueblos, es decir asociaciones no voluntarias en las que los criterios de pertenencia son adscriptivos. De igual modo, ante las demandas de territorio y de autonomía, el Estado ha señalado que ello no es compatible con la declaración de principios derivada de las bases constitucionales del país: Chile es país unitario con una normatividad legal general para todos, donde existen formas de convivencia común a pesar de los diferentes orígenes étnicos de sus habitantes, y por lo tanto la autoridad del Estado debe ser efectiva en los distintos espacios territoriales del país para dar solución a los conflictos sociales a través de normas claras y universales capaces de satisfacer las demandas de justicia e igual trato de las partes involucradas.

Hasta ahora, el Estado chileno se ha limitado a mantener al movimiento mapuche dentro de los límites étnicos, aumentando los servicios públicos ofrecidos por el Estado (fondo de tierras, becas etc.) y a últimas fechas, estableciendo una Comisión Gubernamental cuya tarea es la de formular propuestas para fortalecer la Ley Indígena, la CONADI y el proceso de "integración" del pueblo mapuche a la sociedad nacional. Sin embargo, cabría preguntarse hasta qué punto el Estado chileno estaría dispuesto a reconocer las demandas etnonacionales de los mapuches, aun sin poner en cuestión la unidad política del país y aceptando que Chile es un país multinacional.

Las exigencias de autonomía y autodeterminación, es decir el derecho a conservar y desarrollar sistemas culturales, sociales, económicos y políticos diferentes a los de la sociedad mayor, son una constante que atraviesa a todos los movimientos indígenas en América Latina. Ello se enmarca tanto en el cuestionamiento al Estado como expresión de la homogeneidad social como en la valoración de las diferencias y tradiciones culturales. Esta posición se contrapone con la perspectiva liberal, para la cual los individuos son el origen y los destinatarios primarios de todo derecho. Sin embargo, cabe señalar que algunas vertientes liberales han enfrentado el desafío de desarrollar la teoría liberal para compatibilizar la libertad de opción individual con las opciones de libertad colectiva, sustentando que el principio de libertad de opción individual requiere el ejercicio de la tolerancia, y el principio de la liber-

dad de opción colectiva requiere un sistema democrático de toma colectiva de decisiones (Kymlicka 1996) El debate intelectual se encuentra en este punto, mientras que, en Chile al menos, el conflicto entre mapuches y el Estado sigue presente, cargando a la historia presente y futura de tensiones aptas para desencadenar la violencia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bengoa, José. 1985 *Historia del pueblo mapuche Siglos XVI y XVII*, Santiago, Sur
- . 1999. *Breve historia de la legislación indígena en Chile*, Santiago, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.
- . 1999 *Historia de un conflicto el Estado y los mapuches en el siglo XX*, Santiago, Planeta.
- . 2000. *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago, FCE.
- Bonfil Batalla, Guillermo. 1999 *México profundo una civilización negada*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Grijalbo, 1989.
- Chihuilalif, Elicura 1999. *Recado confidencial a los chilenos*, Santiago, LOM Ediciones.
- González Casanova, Pablo, y Marcos Roitman 1996. *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós.
- Margolis, Ana. 1992. "Vigencia de los conflictos étnicos en el mundo contemporáneo", *Estudios Sociológicos*, vol. x, núm. 28.
- Marimón, José, "Movimiento mapuche y propuestas de autonomía en la década post-dictadura", [www.Linux.soc.uu.se/mapuche/](http://www.Linux.soc.uu.se/mapuche/)
- Miller, David. 1997. *Sobre la nacionalidad*, Barcelona, Paidós.
- Orellana, Marcela 1992. *Comunidades indígenas y su entorno*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile.
- Reina, Leticia, coord. 2000. *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XVI*, México, CIESAS-INI y Miguel Ángel Porrúa
- Smith, Anthony. 1991 *National identity*, Harmondsworth, Penguin
- Stavenhagen, Rodolfo. 2000. *Conflictos étnicos y Estado nacional*, México, Siglo XXI
- Vizcaino, Fernando. 1998. "El nacionalismo y la nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas", *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, núm. 1 (enero-marzo).