

V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe, 2004.

Legalidad y Legitimidad. CONADI, Ley Indígena y Pueblo Mapuche (1989-2004).

Jorge Iván Vergara, Rolf Foerster y Hans
Gundermann.

Cita:

Jorge Iván Vergara, Rolf Foerster y Hans Gundermann (2004). *Legalidad y Legitimidad. CONADI, Ley Indígena y Pueblo Mapuche (1989-2004)*. V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/149>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evNx/PVr>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

*Legalidad y Legitimidad. CONADI, Ley Indígena y Pueblo Mapuche (1989-2004)*¹

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

Presentación

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 apretcha 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, evitando las trampas de una sociología espontánea que confunde el análisis sociológico con la perspectiva de alguno de los actores. 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.² Que esto ocurra al mismo tiempo que disminuye la capacidad de mediación del Estado, 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 (Lechner, 1997) 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. 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 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). 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.

La formación de la política indígena de la Concertación

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, representaba al total de los partidos integrados a la Concertación. A la vez, participa un número significativo de organizaciones de los más importantes pueblos indí-

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

** Académico-Investigador, Departamento de Antropología, Universidad de Chile.

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

genas del país: mapuche, aymara, atacameño y rapanui. Con ello, la “cuestión indígena” en Chile deja de ser sinónimo de “mapuche”.

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). La Cámara de Diputados lo aprobó después de casi una década de tramitación, en abril del 2000.

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).

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” (Sesiones 42ª y 44ª ordinarias, 29-30 abril 2003, en: www.senado.cl)

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.³ 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).

Durante la discusión parlamentaria, aspectos sustantivos 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.⁴ La ley no recogió otros aspectos relevantes, como los ligados a la territorialidad. En el Borrador y el Proyecto de ley se hablaba de “territorios de desarrollo indígena”, considerados las “unidades básicas de planificación para implementar planes y programas de desarrollo en esas áreas”.⁵ 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 Indígena, se eliminó la caracterización de dichas Áreas como “unidades básicas para el establecimiento de planes y programas de desarrollo”⁶, y se excluyó 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”.⁷ En total, de los seis artículos originales respecto a las ADIS que contenía el borrador (22 a 27), quedaron solo 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”.⁸ 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.

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. 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.

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) o de las organizaciones más radicales como la Asociación Nankuqueo y la Coordinadora Arauco-Malleco, formadas hacia 1999.

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 su-

marse 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.

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, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que 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", obligando al gobierno chileno a suscribir un principio de acuerdo con la Comisión en 1998.

La participación indígena en la CONADI

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.⁹ A ellos se suman cinco subsecretarios, tres consejeros y el Director Nacional, nombrados directamente por el Presidente.

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 desa-

rollo integral de las personas y comunidades indígenas".¹⁰ 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".¹¹

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, donde tenían una mayor participación. 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.¹²

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

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 ella¹³, 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.

Al mismo tiempo, la legitimidad original de los dirigentes indígenas integrados a CONADI descansa en su capacidad de representar los intereses de sus pueblos.¹⁴ 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.

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 “étnia indígena”, provenir de “un mismo tronco familiar” y reconocer “una jefatura tradicional”.¹⁵ Al mismo tiempo, se la convierte en una “persona jurídica” distinta en sus componentes a la comunidad sociológica de la cual se desprendió¹⁶, dirigida 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). 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.¹⁷ Al respecto, fue decisiva la intervención de los profesionales de la Comisión Chilena de Derechos Humanos de Temuco, que venían trabajando desde hacía varios años con amplios sectores de la dirigencia mapuche y aymara 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.¹⁸ 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. 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.¹⁹ 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, que “en ningún momento se posesiona-

ron 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).

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 aunarse 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).

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.

Desde esta perspectiva, las dificultades que enfrenta hoy la puesta en práctica de la política indigenista esta-

tal 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). 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.

Conclusiones

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 el problema de la legitimidad de la ley y de la CONADI, mostrando que la actual ley indígena surgió de un acuerdo amplio entre la Concertación y las organizaciones indígenas, por el cual la primera se comprometía a un 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. Inclusive la Ley Indígena fue promulgada con importantes transforma-

ciones, 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. 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 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.

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.

Notas

¹ Este trabajo forma parte del proyecto Fondecyt 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 más extensa fue publicada en: *Polis* 8, Vol. 3, 2004, Universidad Bolivariana, Santiago, pp. 381-405.

² 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).

³ Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23-24 de septiembre del 2003.

⁴ 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.

⁵ Borrador de Ley Indígena, en: CEPI (1990: 22).

⁶ Proyecto de Ley Indígena, Art. 23 (publicado en Comisión, 1992: anexo I, 81).

⁷ Proyecto de Ley Indígena, Art. 24 (publicado en Comisión, 1992: anexo, 81).

⁸ Ley 19.253, Arts. 26 y 27.

⁹ 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).

¹⁰ Ley 19.253, Art. 39.

¹¹ Ley 19.253, Art. 42, letras a, b, c y d.

¹² Ley de Indígenas N° 17.729, Art. 34.

¹³ Ya sea como Consejeros, como directivos o inclusive como funcionarios.

¹⁴ 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, que la fuente de la legitimidad es el grupo, y específicamente su "reunión inicial" (*inicial getting together*).

¹⁵ Ley 19.253, Art. 10.

¹⁶ Recuérdese que, de acuerdo al Art. 10 de la Ley Indígena, se requiere sólo un tercio de los comuneros para constituir una comunidad indígena.

¹⁷ Entrevistas a Jorge Sanderson (Temuco, 23-24 septiembre 2003) y Eduardo Castillo (Temuco, 23 julio 2003).

¹⁸ Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23-24 de septiembre del 2003. Pueden verse los distintos documentos en la edición especial de la revista *Nüttram* de octubre de 1989, Santiago.

¹⁹ Entrevista a Jorge Sanderson, Temuco, 23-24 de septiembre del 2003.

Bibliografía

ARENDRT, HANNA 1969 "Sobre la violencia", en: Idem, *Crisis de la República*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 109-200.

AYLWIN, JOSÉ 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 (Editor), Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 13-40.

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, pp. 147-179.

BENGOA, JOSÉ 1999 *Historia de un conflicto*, Ed. Planeta, Santiago.

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 *Nüttram*, Edición Especial, octubre de 1989, Santiago, pp. 3-14.

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 1997 "Tres formas de coordinación social", en: *Revista de la Cepal* N°61, Santiago, pp. 7-17.

NAMUNCURA, DOMINGO 1999 *Ralco, ¿represa o pobreza?*, LOM Eds., 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.

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.

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, pp. 43-113.

WEBER, MAX 1919 "Politik als Beruf", en: *Idem, Gesammelte politische Schriften*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1988, págs. 505-560.

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* 19, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, pp.175-188.

Aproximaciones Teóricas al Análisis Etnográfico de la Estructura de Clases: Prácticas Sociales y Políticas en Sectores Subalternos

Daniel Cueva*, María Fernanda Hughes**, Mónica Tacca***

Resumen

Esta comunicación se inscribe en el marco del proyecto de investigación "Procesos de implementación del modelo neoliberal en Chile y en Argentina. Los derechos de ciudadanía y la representación social del Estado". Uno de los objetivos que nos planteamos en dicho proyecto, es seleccionar un conjunto de criterios que nos permitan comparar las estructuras sociales de Chile y de Argentina.

En este sentido, nos proponemos realizar una exploración preliminar crítica sobre los estudios de estructura social, y proponer la revalorización del concepto thompsoniano de "lucha de clases" y de "clase como categoría histórica", lo que nos permitirá abordar desde el trabajo de campo etnográfico una "comparación transnacional sistemática y empíricamente fundada que preste atención a los significados y las experiencias vividas" por los sujetos.

De esta forma, analizaremos la estructura de clases no desde sus "determinaciones objetivas", sino desde la acción histórica, lo que implica, una relectura de los llamados nuevos movimientos sociales de protesta, distinguiendo la situación de clase y la formación de clase, que implica un concepto de clase en tanto proceso y relación. En el marco del proceso hegemónico neoliberal, lo experimentado por los sujetos, podría llegar a constituirse en una cultura política contrahegemónica.

1. Introducción

Esta presentación se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación "Procesos de implementación del modelo neoliberal en Chile y en Argentina. Los derechos de ciudadanía y la representación social del Estado"¹, y parte de los resultados a los que arribamos en investigaciones anteriores².

En el proyecto bienal actual, nos proponemos indagar acerca de la aplicabilidad diferencial del modelo neoliberal en Chile y en Argentina y establecer la forma en que los derechos de ciudadanía en las poblaciones de ambos países se vieron afectados. Uno de los objetivos que nos planteamos en dicho proyecto, es seleccionar un conjunto de criterios que nos permitan comparar las estructuras sociales de Chile y de Argentina.

Tanto las políticas neoliberales como sus consecuencias, han sido exhaustivamente descriptas y analizadas. Sin embargo, no han recibido similar atención las consecuencias que han provocado estas profundas transformaciones sobre las estructuras sociales de los países de la región. La estructura de clases de estas sociedades no se ha mantenido al margen de los cambios.

* Lic. Antropología. Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires. Correo: jatunruna@argentina.com

** Lic. Antropología. Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires. Correo: fernandahughes@yahoo.com

*** Lic. Antropología. Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires. Correo: mtacca@tutopia.com