

**La Cuestión Mapuche**  
**Desafíos de una Política de Segunda Generación.**  
**(documento de trabajo)**

**Ricardo Brodsky B.**

**Paulo Hidalgo A.**

**Introducción**

La relación de los pueblos indígenas con el Estado y la sociedad chilena sufrió un vuelco relevante y prolongado a partir de la promulgación de la Ley Indígena N° 19.253 en 1993. En algo más de quince años los pueblos indígenas adquirieron un estatus inédito en la historia republicana, de reconocimiento legal de su identidad, cultura y derechos –aunque por cierto, ello aún no se convierte en cambios suficientemente palpables en la realidad cotidiana-. No obstante, la política indígena de los gobiernos de la Concertación posterior a la promulgación de dicha ley (1994 - 2010) se encontró con dificultades y obstáculos que no supo superar y que determinaron una crisis de la institucionalidad indígena, la pérdida de confianza de las comunidades en las autoridades políticas y el estancamiento de la política de restitución de tierras y fomento al desarrollo, todo ello acompañado de reivindicaciones crecientes, movilizaciones que se enfrentaron invocando leyes especiales, surgimiento de líderes con una nueva conciencia indígena y actos de violencia derivados de la impaciencia y frustración.

Fracasó la Concertación o se agotó la política indígena, cualquiera sea la hipótesis, lo cierto es que el país requiere una nueva política indígena, que tenga como punto de partida los avances de los últimos años pero que profundice en aspectos vitales. Lo principal, a nuestro juicio, es el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas, que incluya la capacidad de auto representarse y autogobernarse en ámbitos claves de su vida colectiva. Esa es la base sobre la cual adquieren sentido y capacidad de convocatoria un nuevo impulso a la política de tierras y aguas, reformas a la institucionalidad indígena, lanzamiento de nuevas perspectivas al fomento productivo y al desarrollo cultural.

El diálogo político con las comunidades, dirigentes tradicionales y movimientos indígenas es la tarea del presente. Este documento busca servir a desarrollar esta perspectiva.

### **El pueblo Mapuche: resistencia y usurpación.**

La presente sección intenta recoger de manera sintética aspectos relevantes de la historia del pueblo mapuche, siguiendo el “Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas”, publicada en octubre de 2008.

Indicios arqueológicos de la presencia en el actual territorio de la República de Chile de población que se podría denominar Mapuche, se remontan a los años 500 y 600 aC<sup>1</sup>, aunque vestigios de habitantes en el territorio son muy anteriores. La unidad lingüística de las poblaciones que habitaban el territorio entre el Valle Central y Chiloé a la llegada de los españoles permite afirmar la influencia que ejercieron los Mapuche en esa vasta zona. No obstante ello, existía una cierta diversidad cultural entre los distintos grupos que componían la sociedad mapuche, especialmente por la influencia de la penetración Inka en la región central.

Se ha considerado históricamente, sin embargo, como población mapuche propiamente tal, aquella que comprende a los Pehuenches ubicados en sectores precordilleranos, los Huilliches, instalados desde el río Toltén hasta Chiloé, los Lafquenches, ubicados en la zona costera y finalmente los Pikunches, que se ubicaba desde los valles centrales hasta el río Bío bío.

La penetración del Imperio Inka alcanzó hasta el río Maule, donde se estableció la primera frontera norte de mundo mapuche, que opuso una feroz resistencia a la dominación incaica, cuestión que se repetirá más tarde frente a la conquista española, estableciéndose la frontera en el río Bío bío. Fue en las actuales provincias de Arauco y Malleco donde se asentaron mayoritariamente las

---

<sup>1</sup> Bengoa, José. Historia del Pueblo Mapuche. Sur Ediciones. Santiago. 1996

poblaciones mapuches, dedicadas a la caza y la recolección, ya que allí había abundancia de recursos naturales.

Con la llegada de los españoles la sociedad mapuche sufrirá cambios radicales. Los conquistadores buscan avanzar hacia las tierras del sur marcando con violencia una nueva fase de la historia, pero se topan con una franca resistencia y la conquista fracasa reiteradamente. Los mapuche logran sobreponerse a la penetración inicial de los hispanos, consiguiendo hacia fines del XVI la expulsión de los invasores y el establecimiento de una autonomía política y territorial sobre lo que hoy conocemos como la Araucanía, que permanecerá por espacio de 260 años.

Este logro inédito en América, puede tener muchas explicaciones. Algunos preconizan una supuesta condición racial de un pueblo guerrero, interpretación que es muy divulgada en círculos nacionalistas y castrenses. Hoy es más aceptada la idea que la explicación se encuentra en el tipo de organización social mapuche, eminentemente rural y que carecía de gobiernos centralizados y jerarquizados, al estilo Inca o Azteca, siendo cada familia una unidad independiente. No había por ende, una cabeza a la cual capturar y someter, sino miles de clanes que convivían en tiempos de paz y se unían para hacer la guerra. El reconocimiento de este hecho llevó a la Corona a establecer relaciones con el mundo mapuche con el propósito de obtener por la vía de la negociación lo que resultó imposible por la vía de la invasión. Así nace la política de los Parlamentos.

Los Parlamentos implican un cambio drástico en el modo de relación de la Corona con las comunidades indígenas, ya que se produce una suerte de reconocimiento de un pueblo-nación mapuche y una frontera con el mundo colonial. Los mapuche, después de ganar su guerra de resistencia, logran establecer una gobernabilidad basada en relaciones pacíficas con los españoles e iniciar un período de prosperidad basada en la actividad ganadera que los llevó a ocupar las pampas allende los Andes.

El Parlamento conocido como “Las paces de Quillín” producirá el reconocimiento formal de la frontera al sur del río Bío bío y la autonomía del territorio mapuche. Los españoles despueblan Angol y los mapuche se comprometen a respetar la frontera y dejar predicar a los misioneros en su territorio. La influencia de los Parlamentos se observa hasta nuestros días en la dirigencia mapuche que los invoca como fuente de legitimidad –y como evidencia jurídica- de reclamos territoriales y autonómicos. Destacan, en tal sentido, los Parlamentos de Quillín de 1641 y 1647 y el de Negrete de 1726.

Durante las guerras de independencia que sacudieron al país en la zona central, la zona mapuche se mantuvo en calma hasta que las tropas realistas buscaron –y obtuvieron- refugio en territorio indígena. Terminada la guerra, durante un período el naciente estado chileno no tendrá manera de ocuparse de lo que ocurre en el sur del país, manteniendo inalterables las fronteras y relaciones que había establecido la Corona con la sociedad mapuche. Sin embargo, en la década de 1860 se aprueban leyes de ocupación de la Araucanía y se construyen fuertes en los ríos Toltén y Malleco que comienzan a estrangular a la sociedad mapuche desde el norte y desde el sur. Paralelamente, desde Argentina se inicia una operación similar, impidiendo el cruce de la cordillera por parte de los mapuche. Esta “segunda guerra de Arauco”, contra los ejércitos de Chile y Argentina, lleva en 1881 a la fundación de Temuco y Bariloche, marcando el inicio de las ciudades en estos territorios.

Tras la independencia de Chile, los nuevos grupos dominantes criollos se ven en la obligación de pensar la construcción de una identidad nacional, que sirviera de base a la construcción de la república. Si bien, dicha reflexión giró en torno a las instituciones que se pensaban como la base de sustentación de la identidad nacional, léase el ejército, la iglesia y la aristocracia, también aludieron a la presencia indígena destacando los aspectos que resultaban más funcionales al proyecto de construcción de una identidad chilena.

Se cita con frecuencia la intención de Bernardo O’Higgins de incorporar a la sociedad chilena a los mapuche, lo que iba acompañado de una exaltación de los

valores guerreros del pueblo mapuche. No obstante, es evidente que más que otorgar derechos de ciudadanía y respetar el status jurídico obtenido por los mapuche frente a la Corona, los patriotas pensaban sobre todo en expandir las fronteras de Chile hacia el vasto territorio indígena, uniendo a esta vocación expansionista una propiamente “civilisatoria” y evangelizadora. Esta visión perdurará durante todo el siglo XIX y parte del XX. Es muy ilustrativa de esta ideología la siguiente cita de El Mercurio reproducida en el Informe de la Comisión de Verdad histórica y Nuevo Trato: *“No se trata sólo de la adquisición de algún retazo insignificante de terreno, pues no le faltan terrenos a Chile; no se trata de la soberanía nominal sobre una horda de bárbaros, pues esta siempre se ha pretendido tener: se trata de formar de las dos partes separadas de nuestra República un complejo ligado; se trata de abrir un manantial inagotable de nuevos recursos en agricultura y minería; nuevos caminos para el comercio en ríos navegables y pasos fácilmente accesibles sobre la cordillera de Los Andes...en fin, se trata del triunfo de la civilización sobre la barbarie, de la humanidad sobre la bestialidad...”*<sup>2</sup>

A partir de mediados del siglo XIX empieza la llegada de chilenos que se asentarán en el territorio mapuche. En 1886 se dictan las primeras leyes de ocupación denominándose el hasta entonces “territorio de indígenas” como “territorio de colonización”. Las tierras se declaran como pertenecientes al Fisco, para evitar la apropiación de las mismas por parte de especuladores y aventureros, ya que la intención era entregarlas a colonos europeos. A lo largo de 15 años se desarrollaron luchas violentas por medio de las cuales los mapuche resistían la ocupación, pero no tuvieron la manera de derrotar a un ejército moderno que venía vencedor de la Guerra del Pacífico. No obstante, los mapuche se defendieron, atacaron caravanas, cortaron las comunicaciones, atacaron pueblos, fuertes y ciudades, lo que desembocó en una gran insurrección final y asalto a Temuco en noviembre de 1881, cita a la que concurrieron prácticamente representantes de todos los lofts de la Araucanía.

A partir de 1884 y hasta 1929 se produce el proceso que se conoce como La Reducción, esto es, la labor de la llamada Comisión Radicadora que localizaba a los

---

<sup>2</sup> Informe de la Comisión de Verdad histórica y Nuevo Trato. Santiago, 2008. Pág. 355

mapuche en territorios acotados sobre los cuales se les entregaban Títulos de Merced. Este proceso producirá unos cambios definitivos en la sociedad mapuche ya que se termina con el concepto de territorio autónomo reconocido hasta allí por acuerdos con los españoles; se reducen las propiedades mapuche a las tierras de labranza alrededor de las viviendas; se destruye el tejido social pues se expulsa, persigue y se relocaliza por la fuerza a familias que huyen de la violencia y las matanzas. Esto, unido a la intervención de la organización política mapuche al nombrar arbitrariamente a un cacique como titular del Título de Merced, dejando a otros caciques subordinados a éste, provoca agudos conflictos entre mapuches, algunos de los cuales persisten hasta nuestros días.

El proceso de radicación no sólo implicó la pérdida de territorios ancestrales y de derechos políticos, también significó el inicio de un proceso de empobrecimiento sistemático y el término de las solidaridades internas del mundo mapuche, al verse agrupados de manera arbitraria y obligados a vivir de un modo artificial, contra sus costumbres milenarias. Es en este momento que se abre verdaderamente la época más nefasta en las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado de Chile, cuyos representantes, sólo con contadas excepciones, nunca reaccionaron ante tan flagrantes injusticias.

A la política de las reducciones se sumaron los abusos de particulares contra la propiedad indígena, quienes muchas veces de manera voraz y fraudulenta usurpaban las tierras a las éstos ya habían sido reducidos. El Protector de Indígenas, institución de la Corona que hubo que poner en marcha nuevamente a mediados del siglo XIX, poco o nada pudo hacer al respecto, como no sea esa peculiar costumbre nacional dejar en actas las múltiples audiencias y protestas de los mapuches.

Desde principios del siglo XX se hace patente un proceso de incorporación de la población mapuche a la sociedad chilena que supuso el término del proceso de radicación, la usurpación de tierras, la división de las comunidades y la migración a las ciudades. La herramienta principal para producir el proceso de integración o asimilación del mapuche fue la educación, la que buscó eliminar la particularidad

mapuche e imponer una visión católica y occidental. No obstante ello, los mapuche que recibieron una educación formal, al cabo de un tiempo serían los primeros responsables de formar organizaciones cuyo propósito fue defender a su pueblo. Junto a ellos, surgen en el país en torno a la conmemoración del centenario, voces que denuncian los despojos de tierra que han sido víctimas los mapuche y su situación de miseria.

Aunque en Chile no se desarrolló con la misma fuerza que en otros países de la región una literatura indigenista, diversos autores hicieron suyos personajes indígenas haciendo presente en el escenario de sus poemas o narraciones – marcadas por el realismo y la denuncia social- un sujeto portador de una cultura tradicional propia que formaba parte, aunque de una manera ciertamente conflictiva, del paisaje local.

### **El tratamiento contemporáneo de la cuestión mapuche**

A partir del siglo XX la sociedad chilena ha tratado la cuestión mapuche a través de distintas leyes referidas a la tenencia de la tierra. La primera de ellas fue la ley N° 4.169 de 1927 que buscó regular la división de las comunidades mapuche, estableciendo el Tribunal Especial de División y determinando los procedimientos a seguir. Allí se reconoce el Título de Merced como la base de partición de la comunidad. La ley facultaba a los indígenas a solicitar la restitución de aquella parte que hubiese sido usurpada.

El 1931 se promulga el decreto ley N° 4.111, conocido como Ley de Propiedad Austral, que se enfocaba principalmente a la restitución de las tierras usurpadas, la radicación de indígenas en tierras fiscales disponibles que ellos hubieran ocupado, la radicación de indígenas que hubiesen renunciado a las hijuelas que les fueron asignadas en la división de la comunidad y los procedimientos para la división y venta de hijuelas en comunidades mapuche, el que sería regulado por juzgados de indios.

En 1938, con la llegada del Frente Popular al Gobierno, se inicia un proceso de restitución de tierras y de delimitación de superficies de los Títulos de Merced. Sin embargo, con el gobierno de González Videla se produce un giro en la política indígena por medio del cual se pretendió radicar a los indígenas en la provincia de Aysén en calidad de colonos. Las propiedades indígenas serían comercializables y las sentencias sobre partición de comunidades pasarían a conocimiento de la Corte de Apelaciones. Protestas y movilizaciones impidieron esa deriva de la política indígena y en 1947 se aprobó la Ley N° 8.736 que disponía la continuidad de las limitaciones y restricciones sobre tierras indígenas –incluso con efecto retroactivo– hasta que no se promulgara una nueva ley indígena que remplazara al Decreto Ley 4.111 de 1931.

La división de los Títulos de Merced dio lugar a un nuevo proceso de pérdida de tierras mapuche, ya sea porque posibilitó compras fraudulentas que terminaban con la desaparición del Título o porque muchos mapuche autorizaron a chilenos a ocupar sus tierras en categoría de préstamo, quienes al cabo de un tiempo solicitaban la propiedad de la hijuela que usufructuaban.

El segundo período del General Carlos Ibañez, 1952, vio una nueva política, que se expresó en la designación de Venancio Coñoepán como Ministro de Tierras y Colonización quien creó la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio y promulgó la ley del 19 de marzo en que se liberaba del pago de impuestos sobre bienes raíces a las tierras de propiedad indígena, por un lapso de diez años. Durante ese período se organiza el primer programa de becas para estudiantes indígenas. No obstante, los problemas relativos a las tierras indígenas siguieron ahondándose y el proceso migratorio desde el campo a la ciudad siguió profundizándose.

Hacia fines de la década del cincuenta, el 25% de las tierras asignadas por Títulos de Merced, habían sido divididas y quedaron al margen del régimen jurídico de protección de las mismas, quedando expuestas al régimen común, lo que implicó nuevas pérdidas y usurpaciones. En 1961 se promulga la Ley N° 14.511 que busca ampliar los juzgados de indios, cuestión que no impidió la denegación de justicia

para los mapuche y fortaleció la división de las comunidades y la consecuente proliferación del minifundio.

En ese contexto, en 1962 se dicta la ley de Reforma Agraria, N° 15.020 que implicó la expropiación de 34 mil hectáreas en la región de la Araucanía, formándose algunas cooperativas en la zona mapuche. En 1967 el gobierno de Frei Montalva promulga una nueva ley de Reforma Agraria, la N° 16.640, en cuyo contexto se incluye “el problema indígena”: esto es, son considerados campesinos pobres, propietarios de unos minifundos inviables desde el punto de vista productivo. Se apunta a mejorar sus condiciones de vida otorgándoles apoyo crediticio y asistencia técnica, pero sin consideración a sus peculiaridades étnicas o culturales. A partir de 1968 se empieza a entregar derechos preferenciales a los mapuche en propiedades de la CORA, buscando poner término a la reproducción del minifundio. Por esa vía, se restituyeron aproximadamente 1.500 hectáreas. Con todo, el balance de la reforma agraria durante el período de Frei en la zona mapuche, es bastante pobre: se expropiaron siete predios con un total de 10.682 hectáreas. Sin embargo, fue el inicio de un período de intensa movilización mapuche y de surgimiento de nuevos liderazgos.

Durante el gobierno de Salvador Allende, se creó el Instituto de Desarrollo Indígena, IDI, organismo autónomo que se relacionaba con el Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura. En 1972 se dictó la Ley Indígena N° 17.729 que vino a reemplazar a la ley 14.511. El mensaje del ejecutivo reconocía las particularidades de la problemática indígena, diferentes de la del campesinado y reclamada un abordaje distinto. Reconocía que para los mapuche se trata de un proceso de recuperación de tierras, mientras que para los campesinos se trata de una conquista.

La ley 17.729 constituye un hito en la historia republicana en relación a la problemática indígena. Buscó asegurar la tenencia de la tierra a través de declarar su inembargabilidad, prohibiendo enajenarlas o gravarlas salvo a favor de otros indígenas o del Estado, limitando el derecho de arriendo, eliminando los juzgados de indios y estableciendo un procedimiento verbal ante los juzgados de letras.

Asimismo, se establece la necesidad de devolver las tierras usurpadas y expropiar las tierras que habiendo formado parte de los títulos de merced, se encontraban en manos no indígenas. Se trata de la primera vez en la historia de Chile en que se establecen medios jurídicos efectivos para la restitución de tierras indígenas

Como resultado del período de la Unidad Popular, en tres años se expropiaron 574 fundos en la Araucanía, con una superficie de 636.288 hectáreas, de los cuales 138 con 132.115 hectáreas, favorecieron a los mapuche.

Con el Golpe Militar de 1973, las cosas habrían de volver atrás. Se suprime el IDI dejando a la ley 17.729 sin aplicación práctica. Durante los primeros años se desencadenó una brutal represión contra la dirigencia indígena, que implicó la desaparición o muerte de 136 mapuches, y la destrucción de la organización social trabajosamente construida a lo largo de décadas. Las tierras expropiadas durante la Reforma Agraria volvieron en su mayoría a sus antiguos propietarios o fueron adquiridas por empresas forestales, las que al cabo de los años terminaron arrinconando a la población indígena y ocupando grandes extensiones de las provincias de Arauco y Malleco. En 1979 se promulgará el Decreto Ley 2.568 que buscó dividir y liquidar las comunidades indígenas legitimando la propiedad privada al interior de los títulos de merced, constituyendo hijuelas individuales que desintegraron la comunidad tradicional. Entre 1979 y 1988 se dividieron 2.918 comunidades dando lugar a la creación de 73.444 hijuelas con un total de caso 520 mil hectáreas.

Tras el retorno a la democracia en 1989, la coalición de partidos políticos democráticos y su candidato presidencial Patricio Aylwin suscribieron el Pacto de Nueva Imperial con representantes de los pueblos indígenas de todo el país. Dicho pacto estableció la necesidad de reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas y elaborar un marco jurídico favorable al desarrollo de los pueblos indígenas. En marzo de 1990 el Gobierno de Aylwin creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, encabezada por el historiador José Bengoa, la que impulsó la creación y aprobación parlamentaria de la Ley N° 19.253 del 5 de octubre de 1993, conocida como Ley Indígena, que derogó el Decreto 2.568.

La ley 19.253 constituye un paso de continuidad, recuperación y profundización de los conceptos que inspiraron la Ley 17.729 y que buscaban construir una nueva relación entre la sociedad chilena y los pueblos indígenas, a partir del reconocimiento de sus particularidades culturales y de la deuda histórica del Estado y la sociedad chilena con ellos, especialmente en el ámbito de sus derechos a la tierra y el agua.

La Ley Indígena estableció normas sobre protección, fomento y desarrollo de pueblos indígenas y creó una institucionalidad propia para promover su desarrollo, la Corporación de Desarrollo Indígena, CONADI. Entre sus aspectos más destacados están el reconocimiento por parte del Estado de Chile de las principales etnias que habitan el país: Mapuche, Aymará, Atacameños, Quechuas, Collas, Rapa Nui, Diaguitas, Kawashkar y Yagán y la creación de un registro de personas indígenas que son sujetos de los beneficios que establece la propia ley. Se reconocen los derechos culturales y a las comunidades indígenas, de las que se crea un registro.

En materia de tierras, la ley establece la existencia de tierras indígenas, las que se ocupan en propiedad o posesión conforme a los títulos de Comisario, los títulos de Merced, las cesiones gratuitas de dominio que ha hecho el Estado en beneficio de los indígenas, aquellas que las personas y comunidades indígenas han ocupado o poseen históricamente. Establece asimismo la ley que las tierras indígenas podrán tener como titulares a personas naturales o a comunidades indígenas y que no deberán pagar impuestos territoriales. Finalmente, establece que las tierras no podrán ser enajenadas, gravadas o adquiridas por personas no indígenas, salvo con autorización de la CONADI.

La ley crea el Fondo de Tierras y Aguas indígenas con el objeto de adquirir tierras para las comunidades indígenas o otorgar subsidios para la compra de tierras o derechos de agua a familias indígenas. Asimismo, se crean los Fondos de Desarrollo Indígena para financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las comunidades y personas indígenas. Crea también la ley las Áreas de Desarrollo

Indígena (ADI), que son espacios territoriales en los cuales el Estado debe focalizar su acción en beneficio de los indígenas, basándose en criterios de homogeneidad ecológica, densidad de población indígena y ocupación histórica de los territorios.

La ley 19.253 establece también obligaciones para los servicios del Estado, los que deberán escuchar y considerar la opinión de los indígenas en materias de su injerencia o interés. Dicha obligación de participación fue posteriormente desarrollada por el Convenio 169, aprobado por Chile en 2008 y que entró en vigencia en 2009, que establece la obligación de la Consulta Indígena.

Finalmente, la ley indígena, como se ha dicho, creó la CONADI como servicio público descentralizado, con domicilio en Temuco y relacionado con el Presidente de la República a través de MIDEPLAN.

No es exagerado sostener que la ley 19.253 y los actos legislativos posteriores a su dictación, tales como la aprobación de la Ley N° 20.249 que creó el Espacio Marino Costero de los Pueblos Indígenas y la ratificación del Convenio 169, constituyen en conjunto un corpus jurídico que cambia radicalmente la relación de los pueblos indígenas con el Estado y la sociedad nacional.

Fruto de esta política, entre los años 1994 y 2009 se saneó la propiedad o se traspasaron 664.500 hectáreas para personas y comunidades indígenas. De estas, 13 mil fueron adquiridas con el Fondo de Tierras de CONADI, 306.735 hectáreas correspondieron al traspaso de predios fiscales y 235.382 hectáreas corresponden a propiedades indígenas que fueron regularizadas.

## **El Reconocimiento Constitucional**

La discusión sobre el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas está marcada por resistencias doctrinarias, además de políticas, pues reconocer a los pueblos indígenas a nivel constitucional implica tomar partido por el reconocimiento de la categoría de “derechos colectivos”. Desde la doctrina liberal se sostiene que los derechos se crearon para defender a las personas de los abusos

del Estado, por lo tanto sus titulares son sólo los individuos y no entes colectivos intermedios, como sería el caso de un pueblo . En breve, sostiene esta doctrina, la afirmación de derechos colectivos crea un cuerpo intermedio que arrebataría sus derechos a los sujetos.

Esta tradición liberal ha venido, sin embargo, siendo duramente cuestionada por quienes reconocen la dimensión social de los derechos humanos, y afirman que son los derechos colectivos los que posibilitan el goce de los derechos individuales y que éstos emanan de la naturaleza social inherente al ser humano. Por ejemplo, la idea de Igualdad o la No discriminación es un derecho individual que posee una dimensión colectiva. Es decir, cuando se determina que el factor racial no debe ser objeto de discriminación, no se está pensando sólo en que la persona individual de una determinada raza no sea discriminada, sino en que la colectividad racial debe ser tratada igual a otras.

Más allá de este debate, los derechos de los pueblos indígenas son concebidos fundamentalmente como derechos colectivos, cuya titularidad en última instancia corresponde a una etnia y dicen relación con la conservación de sus costumbres e identidad cultural y el desarrollo de condiciones de vida mejores para todos sus miembros. Si bien es cierto que el concepto de pueblo, que está asociado al de derechos colectivos, puede ser ambiguo y permeable, la dificultad para determinarlo, no niega su existencia.

Los derechos de los pueblos indígenas, a diferencia de los derechos humanos clásicos que parten de una premisa de igualdad y universalidad, suponen el reconocimiento de una particularidad histórico-cultural y su objetivo es aumentar el peso específico de los derechos de dichos pueblos –que como hemos visto son sujetos de discriminación- en el ordenamiento jurídico nacional. Pero, todos los instrumentos internacionales parten de la base que la afirmación de derechos de los pueblos indígenas no puede contradecir los derechos humanos universales.

Por otra parte, los derechos colectivos están reconocidos en nuestro ordenamiento tanto a nivel constitucional –por ejemplo, derecho a vivir en un medio ambiente

libre de contaminación, derecho a sindicalizarse- como en leyes específicas, como por ejemplo la ley de procedimiento administrativo, la ley de protección de los derechos del consumidor y la propia ley indígena. Éstas tienen como titular a una comunidad de individuos.

Respecto de la forma en que se ejercen los derechos colectivos, en lo que se refiere al conjunto de derechos que se reconocen como “derechos de los pueblos indígenas”, encontramos derechos colectivos que, pueden ser ejercidos tanto por la colectividad como por los individuos, tal como lo señaló el Tribunal Constitucional chileno al pronunciarse sobre el Convenio 169 de la OIT. Es el caso por ejemplo, de los derechos lingüísticos.

Entre estos derechos, están el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe a su desarrollo; el derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas que los afecten directamente; el derecho a conservar sus costumbres y tradiciones propias; el derecho a las tierras y aguas; el derecho a participar de la vida pública del país, entre otros derechos que están consagrados en nuestro ordenamiento jurídico a través del Convenio 169, el que, en tanto instrumento internacional de derechos humanos, muchos sostienen que tiene un rango superior a la ley común (artículo 5 inciso 2 CPR).

### **El derecho político de los pueblos indígenas**

Con todo, tratándose de derechos colectivos que exigen un ejercicio colectivo de los mismos, lo más importante para la actual discusión legislativa y para el futuro de la “cuestión indígena”, es que al considerar el tema desde la perspectiva de quién es el titular del derecho, debe determinarse quién legítimamente puede reivindicar la representación auténtica de la comunidad para ejercer o reclamar un derecho de la misma.

El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas abre por tanto la necesidad de establecer alguna forma de reconocimiento de la personalidad jurídica de las etnias, o al menos, a definir los mecanismos adecuados

para legitimar una representación legítima de la comunidad para ejercer esos derechos. Tal necesidad podría ser satisfecha por el proyecto que crea el Consejo de los Pueblos Indígenas, que fue ingresado al Congreso Nacional en el último trimestre de 2009, o con Consejos diferenciados para cada etnia como propone el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, pero como veremos más adelante, no agota la cuestión.

El Senado, en 2009, aprobó por amplísima mayoría un texto sobre el reconocimiento constitucional que evita identificar a los “pueblos indígenas” como sujetos de derechos, sino que lo hace respecto de “sus comunidades, organizaciones e integrantes”. La distinción entre “pueblos indígenas” y sus “comunidades, organizaciones e integrantes” busca que sólo estas últimas puedan ser sujetos de derechos. La Presidenta Bachelet, despachó en septiembre de 2009 una nueva indicación reparando la cuestión e introduciendo un reconocimiento explícito de los pueblos como sujetos de derecho a través de la siguiente fórmula: “El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de éstos a conservar, fortalecer y desarrollar su cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional, derecho que será ejercido por las comunidades, organizaciones e integrantes de dichos pueblos”.

Una segunda cuestión relevante en este debate es el reconocimiento de la costumbre como fuente de derecho. En el Código Civil la ley prevalece sobre la costumbre, señalando que “la costumbre no constituye derecho sino en los casos en que la ley se remite a ella”.

La reforma constitucional aprobada por el Senado, en cambio, establece que “los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes”. Así se reconoce, a nivel constitucional, a la costumbre como fuente de derecho. El mismo principio está recogido en la ley 20.249 que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, promulgada el 31 de enero de 2008, al crear “el espacio costero

marino de pueblos originarios, cuyo objetivo será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero”.

Lo anterior es plenamente coherente con el Convenio 169, que reconoce a los pueblos indígenas el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre y cuando éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico del país ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

El reconocimiento del derecho consuetudinario implica reconocer a los pueblos indígenas un importante margen de autonomía jurídica. Ésta se traduce en el ámbito institucional -según el relator especial de la NNUU doctor James Anaya- en el derecho a ser regidos por sus propias instituciones, las que no se ubicarían en una posición subordinada frente a las oficiales; a nombrar a sus propias autoridades; a contar con los recursos financieros y de otra índole para poder operar y a que sus resoluciones sean las que se apliquen.

En este punto, de lo que en rigor estamos hablando es de un importante grado de auto gobierno. Deben, en consecuencia, definirse las condiciones políticas que permitan a los pueblos indígenas realizar y ejercer todos sus derechos, o dicho de otro modo, de su capacidad para determinar autónomamente su organización política y sus instituciones jurídicas.

Asumir esto en ningún caso implica proponerse desmembrar el Estado, sino abrir procesos continuos de diálogo y negociación con los pueblos con que se comparte un mismo territorio y un mismo Estado; negociaciones que tendrán puesto el acento en sus relaciones recíprocas, buscando construir niveles de autonomía territorial o funcional.

No obstante, debe tenerse presente que para cada una de las etnias originarias, la situación se presenta de diferente manera. Distinta es la situación del pueblo Rapa Nui, que es mayoritario en su territorio, que la de los Aimara o de los Mapuche que

son minorías en los territorios y que por tanto sólo pueden aspirar a autonomías funcionales, como ocurre por ejemplo con el pueblo Maorí en Nueva Zelanda.

Esta es la verdadera esencia del reconocimiento constitucional. Pasar a construir una sociedad en que las comunidades indígenas ejerzan crecientes niveles de autogobierno funcional y tengan adecuadas instancias de auto representación política.

### **Modelos de Participación y Autogobierno**

En esta sección interesa examinar desde diversos ángulos un modelo de integración omnicomprendido entre el Estado y el mundo indígena. Se parte de la base que resulta fundamental definir en una primera instancia qué se entiende por 'minoría', en el contexto del amplio debate de los estudiosos de la democracia liberal. Nos señala un autor: "el vocablo "minoría" designa a cualquier grupo de personas que recibe un trato discriminatorio, diferente e injusto, respecto de los demás miembros de una sociedad. Un grupo minoritario se caracteriza no por su número, sino por su posición de subordinación social respecto a un grupo social mayoritario o dominante. Otro rasgo distintivo de las minorías es la existencia de una identidad colectiva compartida o, dicho con otras palabras, una conciencia de pertenencia a una comunidad con características nacionales, lingüísticas, religiosas o étnicas diferentes a las del resto de la población" (Velasco Arroyo, 2009: 203).

Así entendido este autor subraya la existencia de una identidad colectiva como rasgo esencial de una minoría que, luego agrega, también es titular de derechos, en contraste con la teoría liberal 'pura' que considera sólo a los individuos como los únicos titulares posibles de derechos. La piedra de tope que señala este autor y que es relevante considerar aquí es "que no se obligue a nadie, en razón de su pertenencia a un determinado grupo, a ser titular de un derecho contra su voluntad, sino que se respete la libertad de elección del individuo: he ahí un límite que nunca habría que rebasar en la protección de los derechos colectivos." (Ibid, 2009:206).

Estas consideraciones permiten centrar de mejor manera el abordaje de la temática indígena que constituye una ‘minoría’ pero que a su vez es—como lo declara la jurisprudencia internacional—titular de derechos colectivos amplios.

Sin embargo, esta “minoría” resulta bastante particular por el hecho de estar constituida por los descendientes de los pueblos que habitaban originalmente el territorio ocupado por procesos de colonización.

A la luz de lo anterior se puede afirmar sin ambages que se requiere un nuevo pacto entre el Estado Chileno y el mundo indígena que implique su participación real en el sistema político y en la comunidad nacional. En efecto, para el mundo mapuche el dolor y el sufrimiento causado por el Estado de Chile a lo largo de 150 años persiste como una herida que se traspasa de generación en generación y condiciona completamente la relación política con los chilenos. Los datos objetivos demuestran por otra parte que nos encontramos frente a un grupo étnico significativamente discriminado – según demuestran parámetros tales como escolaridad, desempleo, pobreza, indigencia, acceso de servicios básicos, conectividad, etcétera – todo lo cual hace necesario un nuevo tipo de reparación, ahora político-institucional.

Tal reparación político-institucional requiere de medidas simbólicas y prácticas. Es bastante común que gran parte de la dirigencia mapuche e indígena en general reclame el reconocimiento de su etnia y su cultura en la Carta Fundamental del Estado Chileno a lo que puede agregarse - como ya ha sucedido - la suscripción por Chile del Convenio Internacional 169 referido a los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, por la vía de mecanismos de acción positiva, deberían incorporarse representantes indígenas – en aquellos lugares de alta concentración étnica – a nivel local, regional, lo que implica su participación directa en municipios y COREDES. Su integración plena al sistema político a través de una representación parlamentaria propia en el Congreso Nacional, permitiría escuchar sus demandas y sería un paso sustantivo para su participación en la comunidad nacional y para dotar de gobernabilidad a las zonas de potenciales conflictos, permitiendo arribar a soluciones de largo plazo y de carácter permanente.

Esta reparación, requiere también de una profunda revisión de la institucionalidad creada por el Estado para atender a las minorías indígenas. Lo primero es fortalecer y perfilar a la principal agencia gubernamental encargada de relacionarse con las etnias, la CONADI, de tal modo que pueda efectivamente ser un órgano ejecutor de políticas públicas para el sector, como una agencia de desarrollo. CONADI cumplió una etapa pero sus funcionarios siguen estando llamados a desempeñar un rol clave ya que muchos de ellos han dedicado una vida a bregar por los derechos indígenas y son depositarios de conocimientos esenciales para reconstruir historias pasadas y orientar nuevas políticas. A su turno el Ministerio de Asuntos Indígenas, además de ser el órgano formulador de las políticas, se convierte en un articulador y coordinador de las demás agencias estatales para la implementación exitosa de las políticas y el Ministro a cargo, se constituye en el interlocutor privilegiado de un diálogo político con los representantes indígenas, que debe ser permanente. Como está indicado, esto significa, primeramente, modificar la arquitectura institucional del servicio público especializado en la cuestión indígena, que ya no puede ser, a la vez, un organismo representativo de la población indígena y un servicio público, definiéndose definitivamente por este último rol. Por otra parte, debe fortalecerse a dicho Servicio no sólo en su profesionalización y eficiencia en la gestión sino que, además, debe rediseñarse desde el rol subsidiario actual a un rol activo e integrador que implique transformarla en una verdadera agencia de desarrollo que acompañe a los indígenas en su proceso de desarrollo con pleno respeto de su cultura.

La última de las ideas planteada nos vuelve al eje de esta propuesta de largo plazo: la necesidad de una respuesta integral. Ello implica una solución multisectorial y pluri institucional, es decir, permear a la política estatal y a las agencias encargadas de llevarla a cabo, de la problemática indígena, no en cuanto a que se hagan cargo de ella – tarea que como se ha dicho pertenecería al nuevo Ministerio de Asuntos Indígenas-, sino en cuanto estén sensibilizadas por el problema contando con recursos especiales – en zonas de alta densidad indígena – para

atender los proyectos elaborados por la CONADI dentro de un marco de integración omnicomprendiva.

Tal integración omnicomprendiva debe abarcar tanto el problema de pobreza rural como el que enfrentan los mapuches y otras etnias en zonas urbanas, considerando en ambos casos la necesaria capacitación educacional, reconocimiento y difusión de sus manifestaciones culturales. De lo anterior se desprende que la cantidad de instituciones estatales eventualmente involucradas es vasta, tales como INDAP, CONAF, CORFO y fondos como el FNDR, entre otros. Este proceso debe producir el efecto de acercar el Estado al pueblo mapuche y otras etnias, de tal forma que éstos sientan sus beneficios en vez de su lentitud y burocratización – críticas que constantemente se repiten-. Con este propósito sería interesante que algunas funciones que hoy desarrolla la CONADI se desconcentraran y pudieran realizarlas entes públicos cercanos a los indígenas demandantes, como podrían ser los municipios respectivos, ante trámites para el otorgamiento de ciertos beneficios sociales.

Asimismo, resulta imprescindible abordar una verdadera reforma reglamentaria que permita que el instrumental de subsidios productivos y sociales que el Estado chileno pone a disposición de sus ciudadanos, pueda también ser asequible para los pueblos indígenas, en consonancia con lo establecido por el Convenio 169 y el fallo del Tribunal Constitucional que estableció que el Convenio contiene normas no autoejecutables que “... son aquéllas que requieren para su entrada en vigencia de la dictación de leyes, reglamentos o decretos que las implementen y, en tal evento, las haga aplicables como fuente del derecho interno. En otras palabras, imponen la obligación al Estado, para que en uso de sus potestades públicas, sancione la normativa necesaria para que por esa vía les dé vigencia efectiva”.<sup>3</sup>

Al respecto, se puede destacar que hay diversos medios de exclusión indígena de los programas de fomento como las normas que conllevan exigencias de constituirse en figuras jurídicas ajenas a las reconocidas por la Ley Indígena o limitaciones al derecho indígena sobre sus recursos naturales por la prevalencia de

---

<sup>3</sup> Considerando 48° de la Sentencia Rol N° 309 del Tribunal Constitucional.

normas que privilegian otros derechos de uso. Es el caso de la legislación chilena relativa a aguas, minería y electricidad.

La reparación político-institucional resulta cada vez más necesaria en la medida que en la actualidad hay más claridad, de acuerdo a cómo ha girado el mundo, la sociedad chilena y sus etnias, que la gran demanda actual del mundo mapuche es por un espacio perfilado y propio en el país. En efecto, según el reciente Estudio Nacional de Opinión Pública<sup>4</sup> el 67% de los encuestados piensa que es mejor que los pueblos indígenas de Chile mantengan su cultura, sus costumbres y tradiciones, contra un 28% que piensa que deben adaptarse y mezclar con el resto de los chilenos. De este modo, junto con las medidas de acción positiva propuestas para su participación al sistema político, se requiere que efectivamente sus representantes estén legitimados ante su pueblo y tengan la representatividad que se les asigna, es decir, saber que se cuenta con interlocutores válidos del pueblo indígena.

En consecuencia, el Estado debe promover y fortalecer la configuración de organizaciones indígenas fuertes, autónomas, representativas y promover los liderazgos que nazcan del interior de sus comunidades. Para ello, se requiere consensuar con las organizaciones indígenas a través de una Consulta, cuál es la verdadera fuente de legitimidad de los líderes dentro de las comunidades indígenas. Es deseable, desde ya, el reconocimiento – a través de algún tipo de vínculo - de las comunidades indígenas y de las organizaciones tradicionales a nivel local, pero aún más, se requiere que sus líderes reciban, también, algún tipo de reconocimiento por parte del Estado Chileno de manera de habilitarlos como legítimos representantes, sin necesidad de exigir su participación en partidos políticos chilenos. Este es el tenor del Consejo de Pueblos Indígenas o de Consejos de pueblos para cada etnia, que debiera reemplazar la precaria representación que actualmente existe en el Consejo de la CONADI.

---

<sup>4</sup> Estudio Nacional de Opinión Pública, PNUD, CIEPLAN, CEP, PROYECTAMERICA, LIBERTAD Y DESARROLLO, Santiago, Noviembre 2010.

A este respecto, es altamente relevante incorporar la experiencia política que ha emprendido Nueva Zelanda que cuenta con representantes en el parlamento del pueblo Maori. Para aprender de aquella experiencia habría que pensar en elaborar un padrón 'voluntario' en el cual se puedan inscribir todas aquellas personas pertenecientes a las etnias chilenas para que le den cuerpo político a una representación parlamentaria del mundo indígena.

Ello por cierto, además, supone establecer o fijar un número de distritos electorales singulares con un umbral prefijado para asegurar una adecuada representatividad de las diversas etnias que conforman el contexto socio-cultural en Chile. Valga la insistencia pero cuando se dice que debe existir un padrón 'voluntario', se afirma el principio de la libertad de las democracias liberales ya señalado al comienzo de esta sección que indica que no se puede 'someter' a una persona de una etnia a que se inscriba en 'su' propio padrón sino no es su voluntad. Esta parece ser la modalidad más razonable y acorde de vincular los derechos colectivos con la necesaria libertad individual de las democracias contemporáneas.

### **3. Hacia un modelo de auto-gobierno de las comunidades.**

El apartado anterior tenía como propósito analizar, si se quiere, una cara de la moneda que se refería a cómo debería materializarse la participación del mundo indígena en la cultura y en la sociedad chilena en general.

Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por los mandatos internacionales y reconociendo la necesidad del mundo indígena por ejercer lo que se ha denominado una plena ciudadanía étnica, es fundamental abordar en este apartado, la otra cara de la moneda, es decir, analizar el significado de una propuesta de auto-gobierno de las comunidades que se vincula estrechamente con la noción de autonomía. Por ello gruesamente entenderemos como el reconocimiento al derecho y a la capacidad efectiva de regular y administrar de parte de las comunidades todos los recursos, en un sentido amplio, que les

competen y que se refieren, entre otros, a los bienes de la cultura, medio ambiente, justicia, educación, fomento productivo, ordenamiento territorial, entre otros.

Desde el principio vale la pena despejar que esta formulación inicial de autonomía se diferencia claramente de los modelos de democracias consociativas tal como se han configurado en países como Canadá con el Estatuto de Quebec o el caso de Bélgica. En esos países de acuerdo a una tradición histórica singular se fue gestando una pluralidad de naciones que manteniendo sus identidades profundas lograron un importante grado de desarrollo y se combinaron para sentar las bases de un tipo de democracia que se organizó sobre la base de la universalidad del voto pero muy centralmente sobre la base de la intensidad cultural que le otorgó un status político autónomo y amplio a ciertas comunidades concentradas en un territorio, sin que ello significara la existencia de otro Estado-nación, diverso.

Se trata, sin duda, de un modelo socio-político mucho más complejo que desborda el sentido de autonomía o autogobierno local que aquí se pretende postular. Es posible que una de las variables claves para comprender la diferencia reside en que una democracia consociativa—La compleja combinación política de identidades socio-culturales—describe la convivencia de comunidades históricas que de modo simultáneo se instalaron con seguridad en la modernidad, asentándose en núcleos urbanos. Ello, en contraste, con el amplio abanico de comunidades indígenas existentes en el mundo que como regla general expresan a localidades rurales o semi-rurales y cifran buena parte de su identidad ligada a la tierra y a las tradiciones más típicamente comunitarias, a diferencia de los procesos de individualización de las sociedades modernas.

La autonomía indígena, entonces, según se ha definido aquí tiene un fuerte componente comunitario-local y busca estimular/reconocer las manifestaciones propias de una ciudadanía que se elabora desde el componente propiamente étnico plasmado en derechos colectivos.

¿ A partir de qué principios o elementos se puede potenciar el auto-gobierno de las comunidades indígenas en Chile?

Una primera consideración en torno a la autonomía involucra examinar la enorme relevancia que encierra para los pueblos indígenas el pertenecer a una comunidad. Esta se cierne como un espacio insustituible de recreación social que le ha permitido al mundo indígena enfrentar, no sin dificultades, los procesos de globalización, el consumo masivo y en general la occidentalización. Ella ha sido el espacio privilegiado para preservar las tradiciones y la cultura, a partir de allí se generan mecanismos de socialización, se afirma la identidad singular y se elabora una capacidad de subsistencia ligada a la tierra y a la naturaleza. Sin duda que el factor aglutinante de estos elementos—socialización, identidad y subsistencia—es la organización interna que posee toda comunidad. Aquí se encuentra una dimensión que requiere ser estudiada y proyectada como sustento de la autonomía o autodeterminación indígena.

Como sucede en Chile, en particular, en las comunidades mapuche el por así decir sistema de cargos y funciones al interior de una comunidad está prescrito por una serie de normas, muchas de ellas de carácter oral, que le confieren un papel a sus diversos miembros. En general es posible sostener que la autoridad está fijada sobre la base de clanes y familias que al estar vinculadas por el parentesco designan a jefes o lonkos que son los llamados a tomar las decisiones en los diversos ámbitos comunitarios. En un modelo que se acerca a la estructura del Consejo de Ancianos, la figura de los lonkos son aquellos considerados con más experiencia y sabiduría y configuran una instancia clave en la reproducción 'política' de la comunidad. Al mismo tiempo también se destacan los denominados werkenes, a quienes los lonkos dotan de cierta autoridad, en buena medida, porque se constituyen en los voceros de las comunidades 'hacia fuera' y cuentan con redes y niveles de instrucción que les permiten hacer presente la 'causa indígena' de manera más articulada hacia la sociedad global.

Este sistema tradicional de autoridad a todas luces debiera ser favorecido ya que señala el fundamento de lo que pudiera ser entendido como un sistema político propio, en este caso, de las comunidades mapuche. Lo anterior sin perder de vista que por definición—y como sucede en otros lugares del mundo—las comunidades

son esferas de autoridad auto contenidas que tienen tanto una relación de cooperación con otras comunidades como también de desencuentro. En este sentido, el proyectado, Consejo de Pueblos Indígenas debiera ser un órgano efectivamente representativo de todas las etnias pero que debe considerar la modalidad para que las organizaciones tradicionales por comuna o región puedan elegir a sus genuinos representantes. Existe en este ámbito una tensión que habría que resolver. Si junto a este Consejo, se estimula la creación de un padrón indígena para propender a la elección de un número de parlamentarios a ojos vista se produce la colisión de dos legitimidades. Una que fortalece a las comunidades y sus autoridades tradicionales basadas en el carisma del “eterno ayer”, y otra legitimidad que estaría constituida por la existencia de un padrón indígena “universal” que debería además contar con un mecanismo original para designar a los candidatos representantes de las etnias. Si por un momento se comparan otras realidades como lo que ocurre en Nueva Zelanda, tal parece que a lo menos no se habría producido un conflicto abierto por la coexistencia entre autoridades comunitarias y otras electas democráticamente por el padrón aborígen.

Pues bien, en cualquier escenario el argumento que permanece es que la base del autogobierno indígena en Chile y de su participación debe contar con la realidad compleja y abigarrada de las comunidades. Solamente a partir de allí se puede pensar un sistema mixto de representación auténtico de todos los pueblos, en especial del mapuche.

Otro campo que se debe explorar seriamente al tenor de la autonomía, según se ha definido, es cómo las comunidades indígenas regulan y administran otros ámbitos o recursos. Si bien existe la alternativa de fijar ‘zonas lingüísticas’, para el caso chileno parece más razonable delimitar grados crecientes de autonomía indígena en los territorios que contienen una alta densidad de población indígena y una cierta homogeneidad cultural, social y ecológica, algo como lo que la ley denomina Áreas de Desarrollo Indígena (ADIs). Esto debido a que una mirada más comprensiva de la realidad indígena en la actualidad—en particular la mapuche— induce a pensar que se requiere caminar todavía un amplio trecho para fortalecer la lengua—mapuzungun- de tal modo que se pueda hablar con propiedad de

una(s) 'zona(s) de mapuzungun'. Ello es parte, sin duda, de uno de los tantos retos que tiene hacia delante la comunidad mapuche, como ha ocurrido con otros pueblos o naciones tal como la vasca o la catalana que en los últimos 20 años viene fortaleciendo y actualizando el idioma euskera a nivel de todo el sistema educacional y en el reclutamiento de funcionarios para su gobierno autónomo. Así a lo menos en Chile se postula que el vínculo con el territorio continua siendo un referente o 'ancla' vital de las comunidades para recrear la mencionada área de desarrollo indígena.

De este modo, los territorios –entendidos como espacios cultural, social y ecológicamente homogéneas- se ciernen como el pivote de una estrategia realista y posible de autodeterminación o autogobierno de las comunidades indígenas. En esta línea se pueden identificar por lo menos cuatro áreas o aspectos en lo tocante al desarrollo de los pueblos indígenas:

1. La administración, regulación de todo el abanico de recursos y espacios ligados al territorio comunal. Es decir se requiere potenciar las costumbres y practicas ancestrales que se refieren a los suelos, bosques, aguas y costas y demás recursos naturales. También aquí se incluyen centralmente los lugares sagrados, los centros ceremoniales y las obras de beneficio colectivo que pueden usufructuar en común todos los miembros de la comunidad. En Chile de inmediato aflora, por ejemplo, la importancia que debe adquirir, entre otros instrumentos, la Ley del Espacio Marino Costero de los Pueblos Indígenas en torno a la cual se ha venido reconociendo la tradición e identidad Lafquenche que ha planteado más de un conflicto con intereses privados. Lo propio ha sucedido con fallos recientes de los Tribunales que le han dado la razón a las reclamaciones indígenas en torno a la protección de lugares sagrados, cuando se han iniciado proyectos de construcción de diversa naturaleza. Lo anterior, en consonancia con la primacía que tiene el Convenio 169 sobre la legislación pre-existente.

2. Un segundo dominio, en parte insinuado, se refiere al poder de las comunidades o las ADIs como el derecho y la obligación de todos sus miembros para participar en la definición de su destino en relación a la estructura de la

autoridad de las comunidades. Esto es que a fin de cuentas las ADIs constituyen la base de un cierto modelo político de toma de decisiones que de acuerdo a los usos y las costumbres debe vigorizarse como una instancia de gobierno local y territorial que pudiera por cierto integrar para el caso Mapuche a 'varias' comunidades y territorios que conforman el llamado 'loft'. Así entendido debiera caminarsse en la estructura político-institucional chilena hacia una integración a nivel municipal de las áreas de desarrollo indígenas de tal modo de fijar, por ejemplo, cuotas de participación para elegir concejales o Alcaldes en zonas de alta densidad indígena. Con ello favoreciendo a la estructura política 'amplia' del 'loft' propia del gobierno local indígena.

3. En tercer lugar, la autogeneración y definición de Planes de Vida de las comunidades. Debe reconocerse la capacidad de los pueblos indígenas de dotarse de recursos apropiados para todo el espectro de actividades que comporta el trabajo comunal, que es tanto la obligación de los comuneros de participar -en trabajo o especie- en las obras de beneficio colectivo que se determinen consensualmente como la colaboración gratuita en los trabajos de beneficio individual a las que la comunidad o varias de ellas convoquen como forma de ayuda mutua que supone desde luego reciprocidad. A todas luces el fomento productivo debiera poner en el centro los Planes de Vida de las comunidades y la singularidad del trabajo productivo en sentido amplio que desarrollan los comuneros. Ello sólo es posible en la medida en que sean las propias comunidades las que empiecen a decidir crecientemente sobre recursos públicos destinados a su desarrollo.. Un ejemplo de desarrollo de esta capacidad es el proyecto que las comunidades de Didaico, Pantano y Temulemu aspiran a desarrollar junto a la empresa Forestal Mininco en el predio Santa Rosa de Colpi.

4. En cuarto lugar, no se puede dejar de lado junto al abanico de elementos descritos, lo que se pudiera denominar el dominio sobre el disfrute de parte de las comunidades de la dimensión simbólica propia de sus fiestas y manifestaciones culturales en un sentido amplio. Es menester al respecto reconocer que en la actualidad la denominada 'ciudadanía étnica' implica fomentar y apoyar las identidades profundas de los pueblos indígenas que como ya es ampliamente

conocido se organiza muy ligado a la tierra y a la naturaleza. Tanto la lengua, las tradiciones orales, la medicina, las expresiones rituales y religiosas deben tener el status adecuado para sentar las bases de una nación chilena que es pluriétnica y multicultural.

En síntesis, se ha procurado delimitar de manera específica los aspectos que cubre el concepto de autonomía como autodeterminación que en un primer momento fue analizado 'desde arriba': de qué manera la sociedad chilena integra en el ámbito político, institucional y cultural al mundo indígena en función de los formidables cambios de la sociedad y de la maduración de los propios pueblos indígenas, teniendo como telón de fondo los notables avances del derecho internacional. A continuación se bosquejó un mirada 'desde abajo'; cómo a partir de la singularidad indígena chilena, con un acento en el pueblo mapuche, es posible sostener la noción de autogobierno. Esto se examinó partiendo del núcleo básico de las comunidades y sus formas ancestrales de autoridad para luego abordar los aspectos ligados al territorio, a la reciprocidad, a la participación y al control y gestión de los recursos en un sentido lato. Finalmente se consideró la faceta simbólica-expresiva—tradiciones y rituales- como un elemento esencial de la ciudadanía emergente indígena. Sin duda queda pendiente un examen más detallado de los 'núcleos' de autogobierno analizados en relación a cómo el Estado puede participar más activamente ampliando y estimulando las formas comunitarias. También se requiere analizar desde un punto de vista jurídico e instrumental los grados de competencia y alcances que debiera tener la autonomía indígena. En definitiva, a partir de la realidad existente se debe avanzar aún más en elaborar un modelo 'chileno' de integración socio-política de la demanda indígena, como se ha dicho aquí 'desde arriba' y 'desde abajo'.