

Relación Estado – pueblos originarios: tensiones y paradojas del tránsito de sujetos sociales a ciudadanos multiculturales¹

Avance de investigación en curso.

GT28: Interculturalidad y pueblos originarios, afro y asiáticos en Latinoamérica y el Caribe.

Francisca Irarrázabal y Gabriela Rubilar

Resumen

En algo más de dos décadas los habitantes de los pueblos originarios del país han pasado de la ignorancia y no consideración por parte del Estado a constituirse en sujetos de políticas sociales. En este proceso junto con acciones de asistencia e integración social, se han restituido sus derechos sociales básicos lo que ha permitido la edificación de un movimiento político/ciudadano que aboga por la restitución de sus derechos como pueblo. La constitución de este sujeto histórico no ha estado exenta de controversias, sobre todo cuando se observa que quienes hoy enarbolan las demandas por mayor autonomía y reconocimiento constitucional, han sido precisamente aquellos destinatarios de políticas diferenciadas orientadas a restituir la condición de ciudadano de quien no lo era.

Palabras claves: Ciudadanía social, reconocimiento, relación Estado-pueblos indígenas

1. Introducción

Esta ponencia reflexiona en torno a la constitución de los pueblos originarios en Chile como sujeto-histórico y los retos que sus demandas han impuesto en la última década al Estado y a la sociedad en general en relación a la redefinición de los términos de la ciudadanía.

El proceso de democratización vivido en Chile a inicio de los años 90 trajo consigo promesa de mayores espacios de participación de sus habitantes. En este contexto, distintos grupos adquieren carácter de prioritarios en las definiciones de política sociales y de desarrollo que se impulsaron en el país en ese período. Uno de estos grupos fueron los pueblos indígenas, quienes comenzaron a organizarse en torno a demandas propias y a exigir el reconocimiento de sus derechos. Esta situación que se vio propiciada a fines de esa década por el surgimiento de los indígenas como sujetos de la jurisprudencia internacional, lo que significó su reconocimiento como entidades políticas con derechos colectivos (Colchester, 2002 y Witting, 1999).

En este contexto el Estado chileno comenzó a desarrollar acciones de promoción de la ciudadanía y de integración social. Con respecto a los pueblos indígenas, en 1993 comenzó a regir la ley 19.253 sobre la protección, fomento y desarrollo Indígena y se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Los pueblos indígenas comenzaron a demandar el cumplimiento de la Ley y la restitución o reparación de los derechos fundamentales que habían sido violados o negados, repercutiendo en sus condiciones de pobreza y exclusión social. Varios de estos aspectos quedan promulgados en el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (Mideplan, 2008).

Lo anterior ha supuesto en el transcurso de esta última década una modificación en la forma como el Estado se relaciona con los habitantes indígenas, alterando aquella tendencia histórica que hizo a los grupos dominantes ignorarlos bajo creencias de inferioridad racial y falta de desarrollo, lo que les

¹ Artículo vinculado al proyecto CONICYT/FONDAP N°15110006, línea Políticas públicas y Reconocimiento: Estado, pueblos indígenas y ciudadanías.

imposibilitaba su autogobierno y los volvía necesitados de protección paternalista (Kymlicka 1995, Wood 2003, Coates 2004). Creencias que justificaron por décadas la subyugación de estos los pueblos, su exterminio y segregación, y la ocupación y explotación de sus territorios.

Por su parte, los representantes de los pueblos indígenas, además de demandar el cumplimiento de la ley y los derechos ciudadanos establecidos en la constitución chilena, han llevado sus demandas más allá del aseguramiento de las garantías sociales, luchando por el reconocimiento constitucional de su identidad como pueblo y su derecho de autodeterminación. Exigen la restitución y protección de territorios ancestrales, interpelando al mismo tiempo por la transparencia y probidad en tales procesos, demandas que en el caso de Chile se han visto fortalecidas con las ratificación del convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales (OIT, 2008).

De esta manera, se puede observar que en algo más de dos décadas las personas que integran los pueblos originarios del país pasan a constituirse en sujetos de políticas sociales, y que la restitución de sus derechos sociales básicos trae consigo la edificación de un movimiento político/ciudadano que aboga por la restitución de sus derechos como pueblo. La constitución de este sujeto histórico no está exenta de controversias, sobre todo cuando se observa que quienes hoy enarbolan las demandas por mayor autonomía y reconocimiento constitucional, han sido precisamente aquellos que se beneficiados de políticas diferenciadas orientadas a restituir la condición de ciudadano de quien no lo era. En palabras de Yashar “los pueblos indígenas están impugnando los términos de la ciudadanía” (2005, 5) y abriendo el debate acerca de qué significa ser ciudadano en un contexto multicultural.

2. Hacia una Ciudadanía Multicultural, el debate sobre políticas universales y políticas diferenciadas

Transcurridas más de dos décadas del retorno a la democracia, el país ha comenzado a incorporar en sus políticas sociales perspectivas y enfoques distintos a las lógicas subsidiarias, desarrollando acciones que buscan garantizar niveles de bienestar mínimos a las personas, con cierta independencia de los criterios tradicionales de asignación focalizada (Vial, Raczynski y Pizarro, 1995; Arellano, 2012). Las políticas sociales comienzan a orientar su acción a partir de la perspectiva de derechos (CEPAL, 2000; MIDEPLAN, 2004) lo cual implica que, en el reconocimiento de los derechos, se deben desarrollar un conjunto de políticas universales en combinación con acciones o ámbitos de acción específico, los que dan origen a políticas diferenciadas en función de las demandas y necesidades de distintos colectivos (Taylor, 1993)

En esta ponencia se analiza el proceso de reconocimiento como sujetos de derecho y como ciudadano de los habitantes de los pueblos originarios de Chile, para ello revisa el tránsito experimentado por las políticas sociales chilenas, con especial énfasis en el cambio de concepción que esta visión supone en los propios destinatarios de las políticas, quienes pasan de ser usuarios a sujetos (Abramovich, 2006).

El paso de una concepción de beneficiarios a “sujetos de derechos” ha tenido implicancias en la forma cómo se entiende hoy el rol de la ciudadanía y el modo como el Estado reconoce y legitima las demandas de los pueblos originarios y/o sus representantes. Se observa específicamente en el caso de los habitantes de pueblos originarios el tránsito desde una concepción como grupos en desventaja social, lo que los hace destinatarios preferentes de las acciones de lucha contra la pobreza (Plant, 1998) y de mecanismos de integración social (Abarca y Zapata, 2007), a una perspectiva que los ubica en un plano de reconocimiento de su identidad como pueblo, incluyendo demandas acerca de su autonomía.

Esta tensión, desde la perspectiva de esta presentación, se puede expresar como el tránsito desde un enfoque de ciudadanía social a uno multicultural, dando cuenta de distintos tipos de ciudadanía. En este sentido se tiene en cuenta que la concepción de la ciudadanía se resignifica constantemente según los intereses presentes en una sociedad política, lo que nos lleva a plantear que las discusiones actuales

en torno al concepto se formulan desde una visión de un ciudadano progresivamente más interesado en el poder, con nuevas demandas y aspiraciones que se complejizan y apuntan no sólo a un mayor acceso, sino a una mejora en la calidad de estas (Mujica, 2010).

En este marco encontramos el desarrollo de un debate en torno al reconocimiento y las políticas que lo promueven. Taylor señala que este tipo de políticas se han vuelto familiar en dos niveles: “en la esfera íntima, donde comprendemos que la formación de la identidad y del yo tiene lugar en diálogo sostenido y en pugna con otros significantes. Y luego en la esfera pública, donde las políticas de reconocimiento igualitario han llegado a desempeñar un papel cada vez mayor (Taylor, 1993: 59). Este nuevo escenario es posible en la medida que se fortalece la concepción moderna del ciudadano que se sostiene sobre el principio de igualdad básica entre personas –denominada en esta ponencia ciudadanía social²- y que se expresa mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales (Abramovich, 2006) garantizados por ciertas políticas y programas sociales con vocación universal.

A la exigencia de la identidad subyace el principio de igualdad universal, señala Taylor. “La política de la diferencia está llena de denuncias de discriminación y de rechazos a la ciudadanía de segunda clase, lo que otorga al principio de igualdad universal un punto de enlace en la política de dignidad” (1993: 61). Por lo mismo, “La política de la diferencia brota orgánicamente de la política de la dignidad universal por medio de uno de esos giros con los que tiempo atrás estamos familiarizados, y en ellos una nueva interpretación de la condición humana imprime un significado radicalmente nuevo a un viejo principio” (Taylor, 1993r: 62)

Esta nueva interpretación de la condición humana es el sustrato que permite la emergencia de perspectivas diferenciadas de ciudadanía (llamadas ciudadanía multiculturales en esta ponencia). La ciudadanía diferenciada, se basaría más en los derechos y en los principios del reconocimiento universal a la diferencia.

En este debate se inserta la propuesta del multiculturalismo que va más allá del reconocimiento de la diferencia pues, como plantea Gutmann, prácticamente todas las democracias liberales son multinacionales o politécnicas, o bien ambas a la vez. El “desafío del multiculturalismo” consiste en acomodar dichas diferencias nacionales y étnicas de una manera estable y moralmente defendible (1993 en Kymlicka, 1996: 46). A su vez, Kymlicka reconoce que “una teoría que contemple los derechos de las minorías culturales debe ser compatible con las justas reivindicaciones de los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja” (1996: 36)

¿Cómo ha sido este proceso de “reconocimiento” en el caso de Chile con los pueblos originarios?, es la interrogante que se abordan en el siguiente punto, constatando que las primeras iniciativas desarrollada entre los años 1990 y 2000 tienen como foco el “acomodo” de los habitantes bajo el concepto de integración social y promueven un tipo de desarrollo al cual los habitantes de los pueblos originarios son convocados a sumarse (Abarca y Zapata, 2007); mientras desde el 2000 en adelante se desarrollan nuevas perspectivas que da cuenta de la posibilidad de pensar en distintas formas de desarrollo y por lo mismo de ejercer identidades múltiples en tanto habitantes de un estado nación, pero también como integrantes de un pueblo ancestral.

3. Políticas sociales de integración y políticas de reconocimiento en Chile

El retorno a la democracia en Chile con su promesa de apertura de los espacios de participación cívica y su compromiso con el respeto de los derechos humanos, generó altas expectativas entre los pueblos indígenas quienes presentaron sus demandas ya no como parte de movimientos de campesinos o trabajadores, sino a través de movimientos de pertenencia étnica. El Acuerdo de Nueva Imperial (1989) firmado un año antes con el entonces candidato patricio Aylwin establecía las bases de un

² La noción de ciudadanía social fue acuñada por Marshall en su ya célebre discurso de 1949.

reconocimiento constitucional de estos pueblos y más tarde dio origen a la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (Mideplan, 2008:97, Contesse, 2006:142)

Esta demanda de reconocimiento fue varias veces rechazada por el parlamento y autoridades políticas de la transición por considerarse una amenaza para la unidad de la nación (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999: 770). En su reemplazo se promulga la ley Indígena, se crea el fondo de agua y tierras que permite la recuperación de predios y se desarrollan políticas y programas específicos dirigidos a los grupos con pertenencia étnica. Un camino similar pareció seguir la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el que se sanciona en 2008 tras una década de debates y aplazamientos (Sanpedreño, 2013).

La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato aunque destacó el aporte de las políticas y programas implementados en los últimos años, señaló que “estuvieron orientadas a incorporar a los mapuche a un proyecto político basado en un análisis de clase y no en uno de tipo étnico-cultural” (Mideplan 2008:44). La mayor parte de esta incorporación se hizo por la vía de políticas y programas de asistencia social y educación dirigidos a personas y familia en situación de pobreza y a grupos prioritarios, lo que resultaba altamente probable dada la alta relación existente en el país entre pertenencia a una etnia y menor nivel de ingresos (CENSO, 1992 y 2002). En opinión de Abarca y Zapata existió en este período “la convicción de que la educación era el gran mecanismo de integración y condición para cualquier proyecto de desarrollo sustentable (lo cual) determinó políticas tendentes a aumentar tanto la cobertura como la permanencia en el sistema” (2007:62).

En el ámbito educativo se destaca la incidencia del programa beca indígena, que administrado por la CONADI alcanzó importantes coberturas aumentando los niveles educativos de los niños y jóvenes pertenecientes a distintas etnias (Bello, 1997). Se esperaba que el incremento en los niveles educaciones y una mejor calidad de la educación recibida, tuviera una incidencia positiva en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias indígenas³ y fortaleciera la inclusión social de los niños y jóvenes beneficiarios (Navarrete, 2011).

Entre 1990 y 2007⁴ la política indígena en Chile estuvo caracterizada por no haber asumido la problemática indígena en forma integral (Egaña, 2013). En el desarrollo de las iniciativas orientadas a este grupo, predominaron dos enfoques el de “pobreza” y el de “seguridad” limitando la acción pública.

Diversos autores constatan que la legislación indígena hoy se ha vuelto insuficiente para responder a las demandas de los pueblos indígenas e ineficaz para proteger sus derechos (Antileo, 2008:11; Aylwin, 2006: 12, Contesse, 2006:143, Boccaro y Seguel- Boccaro, 1999: 774). Esta constatación se hace de la mano con la emergencia de un enfoque de derecho que insuma el debate sobre políticas públicas e invitar a cuestionar las medidas e institucionalidad hasta ahora adoptadas⁵.

Esta reorientación de enfoque es especialmente relevante cuando se observa que los dirigentes y movimientos indígenas no ven en la CONADI a un mediador válido sino un órgano del ejecutivo que no posee legitimidad y escasa representación para portar las demandas de los pueblos indígenas (Hernández 2003: 156 y Egaña, 2013). La lentitud e ineffectividad de la acción estatal, y la persistencia de las violaciones a los derechos de los pueblo indígenas trajo como consecuencia que los últimos años se hayan reactivado las demandas acciones protesta indígena (Contesse, 2006:143) que incluyen en esta fase requerimientos de mayor participación, autonomía interna, autodeterminación y descolonización.

La actitud vacilante de los gobiernos democráticos que por un lado llama al dialogo con las

³ La población indígena de las zonas urbanas presenta tasas de analfabetismo que aunque sólo alcanzan un 4,3%, duplican aquellas observadas entre la población no indígena. Esta brecha es menor entre la población más joven y se incrementa notoriamente a medida que la edad de las personas aumenta (Comité Asesor, 2006: 30).

⁴ Se pone énfasis en este periodo, porque a partir del año 2008 se desarrolla el plan de acción Re-conocer, que introduce elementos del enfoque de derecho

⁵ Entre los años 2000 y 2004, un conjunto de discusiones y acuerdos políticos permitieron instalar las bases de una perspectiva social de derecho que, progresivamente fue articulando los componentes de un proceso de reforma que concluyó con la instauración de un sistema de protección social

comunidades indígenas, promueve espacios de participación y reconocimiento de derechos, y por el otro impulsa iniciativas que no reconocen o violan sus derechos a favor del mantenimiento del orden de estado de derecho, (Aylwin 2000: 2; Antileo, 2008: 28⁶), ha encontrado su mayor punto de controversia cuando se constata la ineficacia de los mecanismos estatales para responder a las demandas indígenas ha generado un “quiebre de confianzas entre los pueblos indígenas y el Estado chileno” (Mideplan 2008: 110), que dificulta aún más la construcción de un acuerdo entre ambos actores.

En esta ponencia se pone especial atención en esta relación de desconfianza que se genera entre los “agentes públicos” y los dirigentes indígenas, con especial énfasis en aquellos actores que dirigen el actual movimiento mapuche. Interesa conocer particularmente su constitución como sujeto histórico y la suerte de “traición” que representan sus actos de protesta y demandas para los agentes del Estado aquellos que se han visto beneficiados de las políticas de integración antes mencionadas. Se constata que lo que se no se llega a comprender en esta relación, es precisamente la posición que tienen quienes hoy portan las demandas e intereses del pueblo mapuche y el modo como esta posición ha variado en dos décadas, situando a estos actores en una relación que hoy tiene que ser comprendida con parámetros y perspectivas distintas a las consideradas hasta ahora (Rubilar, 2013).

Es en este escenario que se sitúa el debate sobre reconocimiento y se introducen algunos mecanismos que desde el enfoque de alteridad nos permite comprender y situar la posición de quien hoy es percibido como fuera del Estado (por demanda de autonomía); extranjero (por su pertenencia étnica), y hasta en ocasiones enemigo (por las formas de acción escogidas).

4. Liderazgos y organizaciones que reivindican derechos... una aproximación desde la conformación del sujeto

Los dirigentes y líderes que hoy levantan sus demandas de autonomía y reivindicación de derechos al Estado y diversos organismos internacionales son esencialmente jóvenes, menores de 25 años y, por tanto, hijos de las políticas sociales de los años 90. Mayoritariamente hombres, aunque es posible atisbar la presencia de mujeres dirigentas. La mayor parte de ellos vive en localidades urbanas (INJUV, 2009) y cuentan con niveles educativos más altos que la media de su grupo étnico de pertenencia⁷. Están informáticamente digitalizados y cuentan con acceso a celular e internet, haciendo un uso masivo de redes sociales en su quehacer⁸.

Varas (2005) enfatiza que en la segunda mitad de los años 2000 “los mapuches (urbanos) desarrollaron procesos internos que apuntan a un acercamiento a la cultura indígena” (2005: 10), este elemento que se vive como un descubrimiento trae consigo una valoración de la identidad cultural, que se construye como una acción reafirmada – en el sentido plateado por Goffman (1998)- ante una identidad antes deteriorada. Varios estudios coinciden con esta revaloración identitaria ha permitido una mayor visibilización de la “problemática indígena”, que se ha sustentado a partir del surgimiento de una serie de organizaciones que, con fines diversos, promueven el rescate de la cultura, las reivindicaciones políticas-sociales, la transmisión de prácticas ancestrales y se promueve el desarrollo de una identidad étnica⁹.

Se observa así que comienza a emerger entre estos jóvenes una mayor necesidad de

⁶ Antileo ilustra esta situación cuando afirma que los Presidentes de los periodos de la Concertación han “pasando en diversos aspectos de las mesas (de dialogo) a la represión” (2008:28) ilustrando con distintos ejemplos esta situación en el caso de los gobierno de los presidente Eduardo Frei, Michelle Bachelet.

⁷ La Casen indígena 2009 mostró que un 5,6% de la población indígena no posee educación, un 34,8% posee sólo educación básica, un 47,7% educación media y un 11,9 educación superior (en Rubilar, 2012:8).

⁸ Proceso que ha sido denominado activismo digital. Mayores antecedentes ver trabajo de Millaleo y Velasco, 2013.

⁹ Al respecto ver Abarca, 2005; Oliva, 2007 y Witting, 2009, entre otros.

reconocimiento y de aprendizaje de su cultura originaria. Vargas denomina este proceso como etnogénesis en tanto hace referencia a dinámicas “... en las que los grupos sociales incorporan un sentido étnico o cultural de significados, valores, juicios e imágenes (...) que generan la constitución de un sujeto único” (Vargas, 2005:10), que en esta ponencia es concebida como la base para la configuración de un sujeto con significación histórica.

Se produce en estos sujetos una re significación de “lo indígena, en la apropiación de su identidad étnica que permite el reconocimiento de lo que une a distintos puntos étnicos, que es lo que constituye la base de la capacidad de movilización y constitución del movimiento indígena” (Revilla, 2005: 55) o de las acciones que en el caso de Chile dan origen a las movilizaciones a favor de la causa indígena.

Ya no se demanda solamente mejores acceso a condiciones de vida, sino el restablecimiento de sus tierras, el reconocimiento de sus derechos como pueblo y su autonomía en relación al estado-nación. ¿Qué pasó con estos jóvenes? Educados y empoderados por las políticas sociales públicas, hoy se alzan en contra del Estado, esta es la paradoja que en esta ponencia se quiere evidenciar y para ello se toma como principal referente la etnia mapuche.

La constitución de movimientos étnicos y el desarrollo de liderazgos al interior de los pueblos indígenas no son un fenómeno nuevo¹⁰. Lo que llama la atención es la fuerza que ha adquirido dicha movilización en las últimas décadas y la forma en que han interpelado al Estado en la búsqueda del reconocimiento, garantía y defensa de sus derechos. De ahí su connotación en este trabajo como sujeto histórico en tanto representante de una estructura de representación particularizada, que hace a un grupo de personas portador de las demandas de un colectivo mayor, en un estilo de liderazgo que integra elementos tradicionales de la figura del Longko y del dirigente (Martínez, 2010: 574).

Así mismo, estos nuevos liderazgos se plantean en alianza estratégica con las demandas de otros movimientos sociales y políticos, con quienes comparten una base de reconocimiento común. A diferencia de lo ocurrido en el siglo XX¹¹, la acción política étnica ya no se disuelve o adiciona a las demandas de otros colectivos con identidades más fuertes sino que se reafirma en su vinculación, incluso a tal punto que algunos indígenas visualizan sus propias organizaciones como espacios cerrados a las interacciones con otros grupos sociales y a los dirigentes mapuches como intolerantes, poco considerados con quienes enarbolan otras causas e incluso discriminadores con aquellos de la misma étnica que no participan del movimiento (Rubilar, 2012: 61 y 62)

Independiente de lo anterior, los autores son enfáticos en señalar que los movimientos surgidos a partir de los años 2000 toman una nueva fuerza y se articulan en un discurso que combina demandas de inclusión igualitaria que se refieren al goce de derechos universales y a la participación en la sociedad más amplia, con demandas específicamente indígenas; como respeto a sus derechos colectivos, la restitución del territorio usurpado, el derecho a la autonomía interna, el derecho a mantener su identidad cultural específica y a acceder a un desarrollo pertinente étnicamente, entre otras cosas (Martínez, 2010: 564, Velasco 2001: 2; Valenzuela 2003: 28).

Este proceso, denominado por José Bengoa como la “reinención” de la cuestión indígena, es considerado fundamental en esta ponencia en tanto ha posibilitado que los dirigentes indígenas y sus organizaciones se hayan posicionado ante una problemática que anteriormente solo había sido comprendida desde visiones y actores occidentales (2007: 19), y hayan fortalecido sus discursos y prácticas desde la identidad particular y territorial como fuente de acción colectiva (Gundermann 2003:

¹⁰ Para profundizar en este punto se sugiere revisar las propuestas y alianzas que analizan autores como de Bello, 2004: 129; Donoso, 2008; Hernández 2003: 171; Martínez, 2005; Vergara, Foerster, Gundermann 2005: 73 para el caso de Chile.

¹¹ Deborah Yashar señala que durante gran parte del siglo XX las comunidades indígenas participaron en movilizaciones como parte de organizaciones lideradas por sindicatos campesinos, partidos políticos, iglesias y grupos revolucionarios, y por ende demandando el respeto y garantía de derechos vinculados a dichos grupos y bajo identidades de clase, campesinas, religiosas o revolucionarias (1998: 23)

66; Bello 2004: 9, 114)

La novedad es estos movimientos emergentes es el cuestionamiento del concepto de ciudadanía y el Estado Nación unitario, lo que invita a revisar la noción de ciudadanía desde contextos multiculturales (Yashar 2005: 5, Bengoa 2009: 13; Hernández 2003:174). Bello plantea que las luchas y demandas étnicas de América Latina tienen un carácter de lucha ciudadana porque “más que rebeliones separatistas, conflictos o estallidos anómicos, las luchas de los grupos étnicos durante las últimas décadas se han caracterizado por un conjunto de demandas y prácticas políticas que apelan a la profundización de la democracia y la participación, al rompimiento con el clientelismo y, sobre todo, a la búsqueda del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de los Estados nacionales” (2004: 13).

Dichas demandas que son portadas por un sujeto histórico distinto al de la décadas pasadas – multilingüe, exigentes socialmente, consciente de sus derechos y revitalizados- y por un contexto internacional que –promotor, garantista y exigente- promueve los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que obliga a los Estados a ajustar sus cartas constitucionales para dar cuenta de la realidad étnica de sus países.

En este escenario, la lectura que hacen los organismos estatales puede ser observada bajo la figura iconográfica de una traición, de aquellos a quienes se empoderó en los años 90, para volverse en “contra” de ellos mismos un par de décadas más tarde. Adormecidos, replegados o rezagados en una oferta de política que hoy no tiene cabida indígenas (Hernández 2003:153; Bello 2004: 89), las agencias gubernamentales en Chile han tenido que progresivamente tomar una posición ante las exigencias y demandas de estos nuevos dirigentes.

La criminalización de la protesta indígena ha sido una de las formas en que el Estado ha respondido a la radicalización de las demandas indígenas y sus movilizaciones. La relación entre los pueblos indígenas y el Estado se mantuvo en una relativa armonía mientras los primeros mantuvieron una cooperación con el Estado y enmarcaron su participación dentro de los espacios propiciados por éste. Sin embargo, cuando ante la percepción del incumplimiento de las promesas y el estancamiento de las conversaciones, las manifestaciones de los pueblos indígenas ocuparon otros espacios de participación no legitimados por el Estado, medidas represivas surgieron y las movilizaciones indígenas fueron calificadas como actos criminales e ilegales¹².

Frente a esta situación José Aylwin plantea que “[m]ientras algunas autoridades han llamado al diálogo con las comunidades en conflicto, otras han propiciado la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado y dispuesto de las fuerzas policiales en contra de quienes participan de acciones calificadas como contrarias al Estado de Derecho. Las mismas autoridades han amenazado con excluir a quienes participan en ocupaciones de predios y otras acciones de hecho de los beneficios que resultan de sus políticas tales como el Fondo de Tierras de Aguas o el Fondo de Desarrollo” (Aylwin 2000: 2)

La criminalización de la protesta indígena demuestra que el Estado no está dispuesto a aceptar otros modos de participación, o a ampliar los términos de diálogo para dar respuesta a las demandas indígenas, que las que éste a definido como “lo correcto”. Y de ahí que cualquier intento por reformular los términos de la relación pueda ser visto como una traición.

La relación entre Estados y pueblos originarios, requiere de parámetros y enfoques nuevos. Desde los cuales sea posible entender y construir una dinámica que permita por una parte romper con

¹² Las protestas de los pueblos indígenas son vistas como una amenaza al equilibrio democrático y los beneficios adquiridos por las clases poderosas, más aun cuando los actos y demandas cuestionan elementos altamente valorados por éstos como son la propiedad privada, el modelo de desarrollo imperante y el estado de derecho. Dichos intereses que han sido promovidos y defendido por el Estado consistentemente, quien ha permitido inversiones productivas tanto publicas como privadas en territorios ancestrales, y defendido la propiedad privada de personas y empresas que residen en territorios en conflicto

las dinámicas de asistencia y/o criminalización que han imperado, como mecanismos para abordar las demandas y protestas del movimiento indígena en Chile (Bello 2004: 135, Castro, 2008: 29; Hernández 2003:173).

En los últimos años hemos podido observar cómo los “hijos” de las políticas sociales de los 90 han radicalizado las movilizaciones y se han ganado en visibilidad y presencia pública (Soto 2009: 109). La reivindicación contemporánea de las demandas basada en identidades y territorialidades da cuenta que los pueblos indígenas poseen una heterogeneidad incluso en el interior de cada uno de ellos que debe ser tomada en cuenta. Este sujeto histórico no es solo portador de un proyecto único, sino más bien de múltiples perspectivas que requieren cabida en un proyecto social que se revisa a la luz de la complejidad contemporánea.

En este sentido la complejidad social puede significar un desafío o amenaza para los Estados en especial cuando, como ocurre en Chile, se ha abogado firmemente por el Estado Nación Unitario. De ahí que, como señala Foerster: “...en la sociedad chilena existe una fuerte tradición unitaria donde, si el multiculturalismo es un escándalo” (2001: 92)

Nos enfrentamos entonces a un escenario que podría entenderse como un momento de estancamiento en las relaciones pero que cuenta en su interior con logros como la visibilización de la problemática indígena, el desarrollo de una conciencia del derecho a la acción cívica y el derecho a la inclusión diferenciada de los pueblos en el proyecto nacional. Como plantea Bello “en la búsqueda del reconocimiento, la restitución y la participación, dichos pueblos han iniciado su propio camino de ciudadanización” (2004: 24) y este es un camino que no desharán. De la misma manera, el debate y desafío de la redefinición de la comunidad política ya está sobre la mesa para ser discutido en un contexto de empoderamiento de los ciudadanos que aspiran a la profundización de la democracia.

5. Proyecciones y perspectivas

A lo largo de la ponencia se ha discutido cómo durante las últimas décadas se han vivido profundas transformaciones en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, de la mano de los procesos de democratización, el desarrollo de la jurisprudencia internacional relativa a los pueblos indígenas y el empoderamiento de los sujetos indígenas individuales y colectivos como ciudadanos.

Una vez visibilizada la problemática y las demandas de los pueblos indígenas, el país enfrenta nuevos retos que tienen como fin la profundización de la democracia en miras a la construcción de una sociedad más inclusiva, que es finalmente un debate sobre la multiculturalidad como proyecto político.

El estancamiento en las negociaciones entre el Estado y los Pueblos indígenas requiere de una forma de interacción que considere entre sus factores la radicalización de las protestas indígenas que a su vez han sido duramente criminalizadas en las últimas décadas con la consecuente profundización del distanciamiento entre las partes.

En la búsqueda de la dinamización del debate y negociación hay varios desafíos que abordar. Entre los que están la necesidad de armonizar el desarrollo de políticas que promuevan las garantías sociales de corte universal con las que promueven los derechos específicos de los grupos o pueblos lo que implica asumir la heterogeneidad de los pueblos como un derecho y el desarrollo territorial como un mecanismo necesario para abordar sus demandas.

También es un desafío la generación de mecanismos que aseguren la participación de los pueblos indígenas dando cuenta de los compromisos tomados en la ratificación del convenio de la OIT y bajo la consideración de las limitantes que ha demostrado tener la institucionalidad creada (CONADI y ADIS) y el sistema de representación electoral que no ha dado cabida a la representación extrapartidarias de los pueblos indígenas.

Como se ha señalado durante la ponencia, los pueblos indígenas están dentro de un proceso de ciudadanización que seguirá profundizándose con el tiempo. El surgimiento de críticas hacia los

mecanismos de reconocimiento creados y de nuevas demandas no debe ser vista como una contradicción o traición sino como parte de lo que significa la ciudadanía, un proyecto que se resignifica en el tiempo para dar cabida a necesidades de sociedades cada vez más complejas y conscientes de su poder.

Referencias Bibliográficas

Abarca, G. y Zapata, C (2007). Indígenas y educación superior en Chile. El caso mapuche. *Calidad de la Educación*, N°2, 57-79.

Abarca, G (2005) *Rupturas y continuidades en la recreación de la cultura mapuche en Santiago de Chile*. La Paz: Plural editores.

Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derecho en las políticas y estrategias de desarrollo en América Latina” *Revista de la Cepal* (Chile) N° 88. pp. 35-50

Antileo, E. (2008) Reflexiones de organizaciones mapuches en torno a la problemática de la urbanidad. Memoria para optar al título de antropólogo social, Universidad de Chile, 120 páginas.

Aylwin, J. (2000) “Antecedentes para la comprensión de los conflictos en el territorio mapuche”. *Revista Perspectivas*, Universidad de Chile. 2 (3), pp.1-28

Aylwin, J. (2006) “introducción” en Yañez, N., Aylwin, J. (Eds) “El Gobierno de Lagos, los Pueblos Indígenas y el “Nuevo Trato”: Las paradojas de la democracia chilena”. Observatorio Ciudadano, Fundación Ford, IWGIA. Disponible en <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/290>

Bengoa, J. (2009) “¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina?” *Cuadernos de Antropología Social* N° 29, pp. 7–22

Bengoa, J. (2007) *La Emergencia Indígena en América Latina*. Santiago de Chile y México: Fondo de Cultura Económica.

Bello, A. (1997) “Etnodesarrollo y políticas públicas: El programa de becas indígenas para la educación superior”. En Bello, et al, *Pueblos Indígenas Educación y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEDEM – Instituto de Estudios indígenas UFRO

Bocara, G. Seguel- Bocara. I. (1999) “Políticas Indígenas en Chile (Siglo XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso Mapuche)”. *Revista de Indias*, vol. LIX, num. 217. pp 741-774

Bello, A. (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile. CEPAL.

Castro, M. (2008) “La universalización de la condición indígena”. *Alteridades* 2008 N°18 (35), pp. 21-32

Coates, K (2004). *A Global History of Indigenous Peoples. Struggle and Survival*. Pelgrave. Macmillan. New York, Houndmills

- Colchester, M. (2002) "Indigenous Rights and the Collective Conscious", *Anthropology Today*, 18 (1), pp. 1-3.
- Contesse, J. (2006) "The Rebel Democracy: a look into the relationship between the Mapuche People and the Chilean state". *Chicano-Latino L. Rev.* (26) pp. 131 -154
- Foerster, R. (2001) Sociedad mapuche y sociedad chilena: la deuda histórica. *Polis Revista de la Universidad Bolivariana* 2, pp. 1-20.
- Goffman, E. (1998) *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorroutou.
- Gundermann, H. (2003) "Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile". *Estudios Atacameños* N° 25, pp. 55-77
- Gutmann, A. (1993) "Introducción" en Gutmann, Amy (editor) *El multiculturalismo y "La política del reconocimiento"*. México: FCE, 13 -45
- Hernández, I. (2003) "Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina" CEPAL – *Serie Población y Desarrollo* N° 41.
- Kymlicka, W. (1996), *Ciudadanía Multicultural*. Buenos Aires: Paidós.
- Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *Revista Agora* N°7, 5-42.
- Marshall, T.H. (1998), "Primera Parte: Ciudadanía y Clase Social" en *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid: Alianza, 15-82 (Original de 1964)
- Martínez, Ch. (2010). "Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX" en Gonzalez, M; Burguete, A; Pablo Ortiz-T, P. (coordinadores) *La Autonomía a Debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito.: FLACSO Ecuador, 561-586.
- Millaleo, S. y Velasco, P. (2013) *Activismo digital en Chile. Repertorios de contención e iniciativas ciudadanas*. Santiago de Chile: Fundación Democracia y Desarrollo FDD.
- Mujica, P. (2010), *La igualdad Política. El significado de la participación ciudadana*. Santiago Chile: Ril Editores.
- Navarrete, D. (2011) "Becas, inclusión social y equidad en el posgrado. Una aproximación desde el programa Integral de becas para indígenas", *Perfiles Educativos XXXIII*, número especial, 262-272.
- Oldfield, A. (1990), *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*, London: Routledge.
- Oliva, M. (2007) "Identidad estatal e identidades indígenas en Chile: una problematización en torno a la política de identidad y diferencia" Tesis para optar al título de sociólogo, Universidad de Chile.

- Plant, R (1998) “Pobreza y Desarrollo Indígena”, *informe técnico* N°105, Washington: Banco Interamericano del Desarrollo (BID)
- Revilla, M. (2005) “Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social”, *Política y Sociedad*, vol. 42, N°2, 49-62.
- Rubilar, R. (2012) “Identidad mapuche: estudio en jóvenes con acceso a estudios superiores nacidos en Santiago de Chile” Tesis para optar al grado de Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile.
- Rubilar, G. (2013) *Imágenes de alteridad. Reflexiones y aportes para el trabajo social en contextos de pobreza y exclusión*. Santiago de Chile: Universidad Católica.
- Sampedreño, B. (2013) “Desafíos para la implementación del convenio 169 en Chile. caso plan regulador San Pedro de Atacama” Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile
- Soto, E. (2009) “Los Mapuche de Chile. Significados a partir de su discurso”. *RURIS*, Volumen 3, Número 2, pp. 99-124
- Taylor, Ch. (1993), “La Política del reconocimiento” en Gutmann, Amy (editor) *El multiculturalismo y "La política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura económica, 43-107 (Original de 1992)
- Valenzuela, R. (2003) “Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile”. CEPAL- *Serie Políticas sociales 76*. Santiago de Chile. División de Desarrollo Social.
- Varas, J.M. (2005) “La construcción de la identidad étnica urbana: etnificación y etnogenesis del movimiento mapuche urbano organizado en la ciudad de Santiago 1990-2000” Tesis para optar al grado de Magister en antropología y desarrollo, Universidad de Chile.
- Vergara, J., Foerster, R., (2002) “Permanencia y Transformación del Conflicto Estado-mapuches en Chile”. *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 6, pp. 35-46
- Vergara, J., Foerster, R., Gundermann, H. (2005) “Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de Dasin a Conadi (1953-1994)” *Atenea* n° 491, pp. 71-85
- Velasco, L. (2001) “Áreas de Desarrollo Indígena y Distritos Municipales Indígenas. El desarrollo indígena desde las políticas de Chile y Bolivia” *Revista Mad*. N° 4, 54 paginas. Disponible en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper05.htm>
- Yashar, D. (2005) *Contesting Citizenship in Latin America. The rise of Indigenous Movements and the postliberal change*. Cambridge University Press.
- Witting, F. (1999) “Desplazamiento y vigencia del Mapudungun en Chile: un análisis desde el discurso reflexivo de los hablantes urbanos” *Revista de lingüística teórica y aplicada*, 47(2), 125-155.
- Wood, P. (2003) “Aboriginal/indigenous citizenship: an introduction” *Citizenship Studies*, 7 (4), pp. 371-378

Documentos institucionales

OIT (1989) C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention. Organización Internacional del Trabajo. Documento disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 acceso 15 Marzo 2013.

MIDEPLAN; Comisión Verdad y Nuevo Trato. Chile; Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas; CONADI (2008) *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile: CONADI

BCN (1993) Historia de la Ley 19.253 (1993) Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la corporación nacional de desarrollo indígena. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.