

# 浅析智利的马普切人问题及政府的政策

吴 德 明

**主要观点** 马普切人是智利最大的民族集团,现在面临的主要问题是土地问题。土地问题由来已久。20 世纪八九十年代以来,随着国家现代化建设的不断发展和对内地资源开发力度的不断加大,马普切人土地问题更趋严重。马普切人为解决土地问题进行了长期顽强不屈的斗争。近年来斗争不断升级,被媒体和民众称之为“智利的恰帕斯”。智利政府自 20 世纪 60 年代初开始实行土地改革政策,但由于种种原因,成效不大。马普切人至今仍为土地问题所困扰,斗争仍在继续。

**关键词** 智利 马普切人 政府政策

**作者** 中国社会科学院拉美所政治室副研究员。(北京 100007)

智利是一个多民族国家,其民族多样性与其他一些拉美国家相比,程度稍差一些。2002 年全国人口为 1 505 万,居民主要有梅斯蒂索人(占总人口的 75%)、白种人(即西班牙人、意大利人、德国人、法国人、瑞士人、英国人、克罗地亚人、塞尔维亚人等,占 20%)、印第安人(占 3%)和其他人(占 2%)。马普切人是智利土著居民印第安人中最大的民族集团,长期以来马普切人的问题已成为国内主要的社会问题之一。

## 一 马普切人基本情况

马普切人又称阿劳坎人,2000 年人口为 150 万。该民族分许多族群,各有不同的名称,通用阿劳坎语,主要分布在智利中部偏南的广大地区,其中一些人越过安第斯山,生活在阿根廷境内。

“马普切人”是该族印第安人的自称,意思是“陆地上的人”。自古以来,马普切人骁勇善战,富有反抗精神。16 世纪初西班牙殖民主义者到来时,马普切人组成部落联盟,英勇抵抗西班牙殖民主义者的入侵。1553 年马普切人在其首领劳塔罗的率领下,曾经一度打败西班牙远征军并俘获其

首领瓦尔迪维亚。1557 年劳塔罗在同西班牙远征军的战斗中被杀害。1558 年马普切人的另一位首领考波利坎被西班牙远征军杀害之后,马普切人被赶到了智利中部比奥比奥河以南的森林地区,从此远离家园。但是,马普切人利用森林谷地的有利环境,同西班牙殖民主义者进行了长达 260 多年的顽强斗争。智利的征服史基本上就是马普切人同西班牙殖民主义者斗争的历史。一位西班牙总督曾说过,西班牙人征服马普切人比征服美洲其他全部殖民地花费了更多的人力和财力。1569 年以后,西班牙殖民主义者根据智利中部“阿劳科”(Arauco)这一地名,首次把居住在那里的印第安人称作“阿劳坎人”。于是,“阿劳坎人”一词成为马普切人的同义词,沿用至今。1773 年西班牙殖民主义当局被迫同马普切人签订条约,在形式上承认了马普切人的独立以及后者对比奥比奥河以南地区土地的所有权。1818 年智利摆脱西

The Economist Intelligence Unit, Country Profile 2003, Chile, The Economist Intelligence Unit Limited, London, 2003.  
Latin American Weekly Report, Latin American Newletters, London, 6 May, 2003.

[苏]A. B. 叶菲莫夫等编:《拉丁美洲各族人民》,第 735 页,生活·读书·新知三联书店,1978。

班牙殖民主义统治后,智利殖民当局于1868年颁布一项法令,将马普切人赶往保留地谋生。1883年智利、秘鲁和玻利维亚3国的太平洋战争结束后,智利政府调集军队征服了马普切人地区,把它并入智利。

现在,绝大多数的马普切人生活在农村森林地区以及偏僻沿海地区,以农牧业为生兼从事渔、猎、采集等活动,经济落后,生活水平低下;少数人生活在首都圣地亚哥等城镇,主要从事笨重的体力劳动,极少数人通过教育途径,当上了医生、法官、教师、律师等。生活在农村的人中约有60%居住在阿劳科至马莱科地区。其中有的马普切人生活方式甚至还相当原始。例如,居住在金谷地的佩文切人(Pew enche,马普切人的一支)从古至今以南洋杉为生,对南洋杉顶礼膜拜,奉若神明,创造了一种“杉果文化”。其生活、娱乐和宗教活动都离不开南洋杉,南洋杉果实是佩文切人的主要食物和收入来源。佩文切人将南洋杉果实轧碎制粉,做成面饼、汤、饮料等,除自己食用以外,还出售剩余部分以换取其他日用品,或利用祖传的防腐方法(埋藏到地下)长期储存备用。该族的名称也与南洋杉密切相关,“佩文切”一词即来自南洋杉的当地名字“Pew en Tree”(即佩文树)。

马普切人有一句口头语:“像我们的祖辈和父辈那样生活。”马普切人基本上保留了本民族的生活习俗,衣着、饮食、住房、宗教信仰、婚丧嫁娶等都颇有特色。但是,由于国家现代化大潮的冲击,这句口头语已越来越失去其意义。现在,马普切人的传统生活方式实际上已经无法继续下去,其生活习俗等都不同程度地发生了变化。然而,马普切人作为一个民族,仍在千方百计地保留和发展本民族的特性和文化传统。

## 二 马普切人面临的问题

马普切人作为美洲大陆的土著居民,像其他国家的印第安人一样,从殖民主义时期以来就受到极不公正的待遇,由原本兴旺发达的民族变成一个“贫穷落后的民族”。尽管20世纪以来马普切人的状况有所改善,但至今在生活和等方面他们仍然面临着许多困难和问题。

在政治方面,因地处边远地区,马普切人长期

游离于国家政权之外,很少参与国家政治生活,政治权利得不到保障。马普切人作为一个民族已经长期存在,并且为智利的政治独立和经济发展作出了自己的贡献,但马普切人至今不像其他民族那样拥有完全的宪法权利。宪法不承认他们是一个民族实体,因为那样“会在宪法里播下使我们国家主权最终破裂的种子。”早在1991年艾尔文总统就提出建议,要求修改宪法第一条并给予土著人完全的权利和承认。但是,时过12年(即至2003年)宪法依然没有任何变化。因此,马普切人没有加入议会以及地方和地区政府的权利,在工作和学习中常常受到歧视,不能参与制定和实施有关本民族切身利益的政策和措施。即使有些例外,但马普切人因“人微言轻”,不被予以重视。在政府机构中其领导人即使拥有一定权力,也因有不同政见而随时被免职,使马普切组织失去可以阐述其苦衷的合法政治舞台。另外,马普切人长期要求民族自治权利,但一直没有得到解决。20世纪90年代初,马普切人重申从智利分离出去,提出了与生活在阿根廷的马普切人一起建立国家的要求,并且还制定了恢复他们基本权利的计划和考虑制定一面反映本民族特征的国旗,等等。近年来,马普切人在为捍卫自己的正当权益而举行集会、游行示威等抗议活动时,常常被以“恐怖分子”论处,时有遭受迫害的事件发生,甚至生命财产没有保障。为平息马普切人的反抗行动,政府对组织马普切人进行斗争的领导人实行逮捕、抄家、搜查办公室等一系列迫害活动,致使一些马普切人在抗议活动中遭枪杀。

20世纪70年代初阿连德总统执政期间,马普切人的悲惨处境和政治地位有所改善。但是,1973年皮诺切特将军政变上台后,残酷镇压土著

---

对马普切人在农村和城市的人口比重说法不一。一说农村人口多于城镇,如95%的人生活在比奥比奥河与托尔顿河之间的特木科市周围的森林地区(见*South American Handbook, Footprint handbook Limited, England, 1999*);56%以上的人生活在农村(见*Latin America's Fourth World*一书第45页)。但另一说法认为,城镇人口的比重较大,甚至城乡各占一半。不过马普切人自己认为他们仍是同土地有密切联系的人。

*Latin American Brazil & Southern Cone Report*, Latin American New sletters, London, 25 November, 2003

Latinamerican Press, Lima, Peru, October 24, 1991.

同, December 26, 2002; NACLA, *Report on the Americas, The North American Congress on Latin America*, Inc New York, N. Y. November/December, 2002

人运动, 处死、逮捕和流放许多土著领导人; 军政权种族中心主义的分析家们还提出将马普切人“同化”到主流社会中去, 以解决智利南部农村地区的贫困与边缘化问题。当时大约有 2 万名曾积极支持阿连德政府的马普切人, 为躲避军政权迫害而翻越安第斯山脉, 逃入阿根廷境内。20 世纪八九十年代马普切人捍卫自己正当权益的斗争进一步高涨, 要求政府解决其政治权利和土地被侵占问题, 等等。80 年代中期马普切人积极分子成立一个独立组织“全部土地委员会”, 明确要求民族自决、归还土地、参与制定政策、承认土著人自治, 等等。而政府官员、军队和私人企业集团却坚持要求国家实行《国家内部安全法》, 制止马普切人的维权行动, 以致马普切人的村寨和领导人成了警察袭击的目标。例如, 1996 年有 140 位“全部土地委员会”的领导人被捕入狱。<sup>10</sup> 进入 21 世纪以来, 事态更为恶化。2001 年 7 月 21 日“全部土地委员会”的总部遭到警方袭击, 多名马普切族领导人被逮捕。同月 25 日, 马普切人举行抗议活动时, 120 人遭拘禁。当年 8 月初, 4 名马普切领导人被释放后不得不立即前往瑞典驻智利使馆避难。<sup>11</sup> 2001 年 10 月马普切族领导人无奈向联合国人权委员会提出控诉, 谴责政府侵犯人权, 其中包括政府为“盗窃和剥夺”马普切人祖先土地的行为提供了便利, 迫害马普切人团体, 否决土著人的法律保护, 等等。<sup>12</sup> 此前, 300 多名马普切人举行向首都圣地亚哥的和平进军活动, 要求宪法承认他们的土地权利并为他们建立一个“议会”; 2003 年 10 月他们重申上述要求。据 2003 年中期的有关报道, 智利监狱中关押了 100 多名马普切人政治犯, 这些人绝大多数是由 160 个马普切人社团组成的“阿劳科—马莱科协调组织”的成员。该组织一直是警察攻击的对象。智利人类学家路·坎·穆尼奥斯曾明确指出, 政府将马普切人积极分子和领导人投入监狱的主要依据, 是被称作“独裁政权合法镇压不同政见者所采取的权力主义措施之遗风”的《国家内部安全法》。<sup>13</sup> 2003 年 8 月《联合国土著人特别报告》起草人鲁·斯塔万哈根在结束对智利进行为期 10 天的访问后, 曾严厉批评智利政府对马普切人所采取的政策, 并对马普切人的一些领导人因捍卫土地权利等举行示威活动而遭监禁深表关切。他说, 企图根据反恐怖法去审判马

普切领导人的做法是时代的错误和皮诺切特时代的一种暗示。他同时还指出, 在智利“存在着将一般的社会抗议运动以刑事犯罪论处的倾向, 而真正解决这种问题的办法只能是对话和谈判。”<sup>14</sup>

在经济方面, 马普切人贫困落后, 土地不断遭到侵占, 生存环境不断遭到破坏, 生活艰难困苦。马普切人经济上贫困落后, 一方面是由他们的生活环境决定的。欧洲殖民主义者入侵以后, 马普切等印第安人或被迫赶往或为躲避殖民主义者的奴役而逃到环境恶劣的内陆边远地区。另一方面是由于他们缺少土地, 生活空间受到限制, 无法发展, 遂成为智利“最贫穷的国民之一”。印第安人主要是农民, 占智利农村人口的 29%, 但又不同于其他民族的农民。他们远离主流社会, 过着定居或半定居的生活。因此, 印第安人要求政府承认他们传统的土地使用模式, 保证他们的种植、放牧、狩猎和采集的空间不受侵犯。但实际情况是, 随着国家现代化建设的不断发展, 马普切人的传统生活区的土地日益遭到侵占。殖民主义时期形成的土地高度集中的现象依然存在。例如, 20% 的智利人占有国家 88% 的土地, 但其中无一是马普切等土著人。<sup>15</sup> 20 世纪 60 年代初智利政府颁布《土地改革法》后, 大土地占有制的状况并没有发生根本变化。1973 年皮诺切特上台执政后, 废除《土地改革法》, 强调保护私人(大庄园主、大木材公司等)的财产, 取消马普切人社团有关传统土地的权利, 使马普切人受到致命一击。马普切人大约有 4.8 万公顷的土地被政府割让给当地的及外国的大公司。<sup>16</sup> 1974 年以来智利林业部门迅猛发展, 对马普切人土地的侵占现象更为严重。当地传统农业生产转变为林业开发后, 马普切人被迫离开传统土地。由于没有技术, 马普切人不可能在林业部门就

NACLA, *Report on the Americas, The North American Congress on Latin America*, Inc New York, N. Y. July/August, 2003

Joyce Moss and Others, *Peoples of the World, Latin Americans*, Gale Research Inc Detroit, Michigan, 1989.

<sup>10</sup> 同。

<sup>11</sup> 同, September/October 2001.

<sup>12</sup> 同, October 29, 2001.

<sup>13</sup> 同。

<sup>14</sup> 同, 12 August, 2003

<sup>15</sup> Latin American Special Report, Latin American New letters, London, June, 1993

<sup>16</sup> 同, May 24, 1999

业,而政府不给予适当的补偿与安置。因此,马普切人的生活没有着落。分布在金谷谷地的3500户佩文切人很少有土地证书。即使有土地证书的人土地权利也无保障,其土地随时都可能被侵占。长期以来,佩文切人以南洋杉果实为生活来源。现在森林不断被占领和砍伐,他们只能拥挤在几个狭小的村庄里生活,生存受到严重威胁。据“土著人特别委员会”的成员讲,类似金谷谷地佩文切人这种情况的大约有100多处。<sup>17</sup>在阿劳科和马莱科地区,由于森林过度砍伐,土壤已经严重蚀化,而这两个地区正是60%的马普切族农村人口生活的地区。

随后几届政府虽然强调保护印第安人的土地权利,但侵占印第安人土地的事件一直不断。几年间马普切人失去了大约20万公顷的土地。1997年4月初,智利“马普切人协调组织”发表声明,谴责一连串侵占马普切人土地的事件:西班牙恩讷西斯电力公司在比奥比奥河上修建拉尔科水电工程,它淹没佩文切人的土地;首都圣地亚哥南部900千米处拉弗肯切人(Lafkenche,马普切人一支)的土地正被一条高速公路和纤维厂所侵占;在包括一块神圣的马普切人的公共墓地在内的,在圣地亚哥南部670千米的特木科市附近的特鲁弗特鲁弗人(Truf Truf,马普切人一支)的土地正在因泛美公路的扩展而受到侵占,等等。<sup>18</sup>1999年智利南方从比奥比奥河至蒙特港的广大马普切人发起一场反对木材公司和水电公司的战斗,要求归还被它们占领的大约20万公顷的传统土地。2003年中期“全部土地委员会”的领导人何·奈恩在一次讲话中动员其土著弟兄联合起义,反对政府即将举行的纪念共和国独立200周年的庆祝活动。他说,惟一值得庆祝的事情应该是归还土著人社团的祖先们传下来的大约200万公顷的土地,这些土地现在还被木材公司、电力公司和采矿单位所占领。<sup>19</sup>

在文化方面,马普切人的风俗习惯得不到尊重,传统文化得不到保护,甚至作为传统文化的一些标志不断遭到破坏,严重伤害马普切人的民族感情。毋庸置疑,这些问题的产生都同土地问题密切相关。一些跨国公司和当地公司通过砍伐森林、修筑公路、兴修水电站、发展人文旅游等活动,不断侵占马普切人的土地,破坏当地生态环境。马普

切人日益失去安身之地,传统文化随之岌岌可危。马普切组织的领导人萨·雷恩说过,我们“住在森林旁边是与我们的文化一致的。”“一个人必须明白土地对我们所具有的价值。我们与我们的上帝的关系是通过土地来表达的。土地是发展我们文化和埋葬我们死者的地方。”<sup>20</sup>住在奇洛埃岛上的维利切人(马普切人一支)的文化受到大量来岛旅游者的影响和同化。20世纪90年代初智利政府为解决工业能源问题,大力发展水电事业,开始在比奥比奥河地区建造6座水力发电厂。电厂的建造改变了佩文切人传统生活区的自然景观,损害了当地村社的正常生活和风俗习惯;一些伐木公司对当地森林资源的大肆砍伐,不仅使得以南洋杉为生的佩文切人的生存受到威胁,而且更令人担心的是,随着森林面积的不断减少,佩文切人创造的1000多年历史的“杉果文化”亦将随之消失。在此期间,国家工程部还修建了一条长约320千米的沿海公路。公路穿越智利南方各省拉弗肯切人的传统生活区时,径直通过当地居民的一块民族“圣地”,其中包括马普切人社团的一个公墓,严重损害马普切人的宗教权利和风俗习惯。<sup>21</sup>马普切人为此一再举行集会、游行示威等抗议活动,甚至采取强行占地、焚烧有关公司的汽车和设备等暴力行动阻止公司开工,抵制政府无视印第安人文化权利的政策,要求尊重他们的文化传统。在文化教育方面,由于马普切人多数地处边远和居住分散,当地教学设备差,特别是既懂西班牙语又懂马普切语的双语师资缺乏,他们的文化教育水平较低。另外,由于经济贫困,一般的马普切人家庭很少考虑或忽视对孩子的双文化教育和双语制教育。当然,经济条件好的家庭也有将子女送到城镇学校深造的,但这种情况毕竟是少数。在城市上学的马普切人一般都不愿意称自己是马普切人,因为印第安人在工作和学校中常被人歧视。马普切人教育落后的状况不利于他们参与国家的政治和经济生活,也不利于保护和发展他们的民族文化。

土地问题事关马普切人的全局。在殖民主义

17 同, March 26, 1992

18 同, 15 April, 1997; 同, September 27, 1999

19 同, 3 June 2003

20 同, May 2, 1991

21 同, September/October, 2001

统治时期,当局实行“委托监护制”,剥夺马普切人等土著人的土地,分赐给征服者,使土著人成为无地农奴或奴隶。智利独立后,蚕食和非法占领马普切人土地的现象从未间断过。20世纪八九十年代以来,随着国家对内地资源开发力度的不断加大,侵占马普切人传统生活区土地的情况更加严重。由于马普切人主要生活在森林地区,林业部门与马普切人的土地争端遂首当其冲。此间,皮诺切特军政权时期曾颁布701号法令,鼓励向林区投资并对中南部地区土地进行拍卖,于是在很短时间内马普切人居住区的大片土地便落入国内一些私人公司或与跨国公司有联系的一些国内私人公司的

手中。如前所述,素有反抗精神的马普切人为捍卫自己的生存权利不断进行斗争,斗争也在不断升级,由最初的集会抗议、游行示威、进军活动等发展成为强行夺地、烧毁车辆和设备、破坏道路桥梁、焚烧森林资源、捣毁有关公司的办公机关等暴力行动,并且与保安人员、武装警察发生直接冲突。1996年马普切人开始掀起延续至今的“战斗性抗议”浪潮。1997年马普切人活动分子在一个名叫鲁马科公社的地区焚烧了林业公司的汽车,标志着马普切人在阿劳科和马莱科地区反对国家安全体制和木材生产中心的“激进性攻击”的开端。此后几年来木材工业生产一直处在双方冲突的焦点。据“深受冲突之苦的”米尼科林业公司公共事务部主任罗·埃莫西利亚讲,1999年其公司在与马普切人冲突的马莱科和阿劳科两省发生人为森林火灾72起,当年12月中旬该公司3名工人在蒂鲁阿镇遭大约15名马普切人的伏击而受伤,大约20多名蒙面人放火烧毁了该公司在马莱科省的一座木头大桥。<sup>22</sup>另据报道,2003年4月下旬至5月初,马普切人“全部土地委员会”组织了一场大规模的强行夺地行动,占领了智利南部阿劳卡尼亚和洛斯拉戈斯两大行政区的26个农场,其中一个农场属皮诺切特军政权时期的经济部长费·莱尼斯所有。委员会声称占领是无限期的,并要求政府组织马普切人、政党、国家土著人发展公司和国家计划部进行公开对话,讨论马普切人的苦情。<sup>23</sup>2004年2月,在48小时内智利南部的比奥比奥区和阿劳卡尼亚区接连发生80起森林火灾;仅2月初的森林大火就烧毁了1940公顷的

森林。<sup>24</sup>此间,由于政府不断采取镇压措施,马普切人与政府的对立情绪日趋激化,反抗行动日益激烈。1999年12月12日智利举行全国大选时,马普切人强烈反对执政联盟的总统候选人里·拉戈斯。为此,他失去了9个村镇的选票。这些村镇恰是马普切人与警察、政府和林业公司冲突最为严重的地区。<sup>25</sup>由于第一轮选举中无一候选人得票过半数,故2000年1月16日智利举行了第二轮选举,拉戈斯才以微弱多数选票(51.32%)当选总统。2003年7月,由于最高法院推翻了上诉法院关于为3名马普切人酋长和积极分子(2001年因“涉嫌纵火罪”被捕入狱)免除恐怖犯罪的裁定,马普切人与政府的关系进一步恶化。马普切族领导人拒绝了最高法院的裁定,并谴责政府(起诉人之一)是“另一类机构”和政治上纵容反对马普切人。随之,许多武装的马普切积极分子两个月内在阿劳科地区潜入大约20个私人大庄园,为夺占土地做准备。<sup>26</sup>至今,政府与马普切人的关系仍无实质性转变。另外,马普切人经过长期的斗争,政治意识也在不断提高,他们在进行“战斗性抗议”的同时注意谋求参加国家政治生活的权利,即通过选举的方式在各级政府中获得一席之地,以参与和影响国家有关土著人问题的决策,保护本民族的基本权利。<sup>27</sup>

### 三 政府采取的政策与措施

马普切人问题是一个棘手的问题,特别是马普切人的战斗精神和反抗行动是无人能够压服的。因此,智利历届政府都不能不认真对待。

对于马普切人问题,不同政府在不同时期采取了不同政策,实施效果当然各有差异。比如,19世纪60年代,智利政府对土著人实行“保留地政策”,将马普切人圈将起来,但结果也未能阻挡外人对马普切人土地的侵占。19世纪80年代以后,智利政府为了将马普切人纳入国家经济结构之中,实行了“保留地分配政策”,即将属于马普切人

22 同, 4 January, 2000

23 同, 6 May, 2003

24 同, 17 February, 2004

25 同<sup>22</sup>。

26 同, 12 August, 2003

27 同, September/October, 2001.

社团的土地分配到每个家庭。政府这样做实际上既未能解决各个家庭的温饱问题(因为分配到各家各户的土地很少),也未能解决外人侵占马普切人土地的问题(因为大庄园主等依仗权势侵占马普切人土地的现象依然存在)。特别是在保留地分配过程中,马普切人社团的许多土地被政府征收和拍卖,严重损害了马普切人的经济利益。由于此项政策遭到马普切人的强烈反对,其实施过程时断时续,一直沿续到20世纪60年代初。当时,智利国民议会甚至还提出一项逐步取消保留地的计划,期望马普切人放弃土地要求,为白人农场主等当雇工。但马普切人坚持拥有自己的土地。

1959年年初古巴革命的胜利在拉美产生了深刻影响。为遏制古巴革命的影响,美国于1961年提出在拉美推行“争取进步联盟”计划,并成立了支持和促进拉美土地改革的“美洲农业发展委员会”。在此形势下,智利政府也不得不采取一些改革措施,遂在1962年颁布了第一部《土地改革法》,准备征收大庄园主等100万公顷土地,分配给包括马普切人在内的无地或少地农民。但是,这场改革由于遭到大土地所有者的强烈抵制而收效甚微。1967年智利弗雷政府再次颁布《土地改革法》,提出要为10万户农民重新分配土地。法令实施的第一年里即征收125万公顷的土地进行了再分配,使1万多户农民受益。可惜弗雷政府的诺言后来未能全部兑现。20世纪70年代初阿连德总统执政后,真正努力试图解决马普切人的悲惨境遇问题。其政府实施“向社会主义过渡”的激进纲领和政策,在全国范围内掀起大规模的改革运动;在农村加快土地改革步伐,征收大庄园主、大牧场主以及其他大土地所有者的土地,分配给无地和少地农民,对印第安人的传统土地实行保护政策,等等。1972年政府又出台新法令,承认土著文化的合法性,要求归还被占领的马普切人的土地,并给予马普切人社团作为土地所有者的合法地位。政府还成立了隶属农业部的“土著人发展研究所”,试图通过实施各种教育项目来保证土著文化的发展。据了解,政府为马普切人推广和普及双语制教育,把马普切人的语言、艺术、音乐等列入学校教育计划,还为马普切人开设技能课程。为使贫困家庭子女不失入学机会,政府广泛设立助学金制度。资料表明,1972年享受助学金的马普切族

学生由1964年的20人增至10000人。<sup>28</sup>政府法令中还保证马普切社团参与制定和指导国家各种公共建设计划的权利,其最终目的是将来让马普切人自己制定自己的计划、政策和项目。据统计,政府先后从4000多个大庄园主手中征收了800多万公顷的土地,建立国营农场、集体合作社或直接把土地分配给无地和少地农民(包括马普切人)。阿连德政府土地改革政策的实施等于宣告了智利大庄园制的事实上的结束。<sup>29</sup>

1973年9月皮诺切特将军发动军事政变上台执政直至1990年。此间,他抛弃了阿连德政府的各项改革政策,使已经取得的各种经济结构改革的成果相继夭折。特别是在军政权颠峰时期的1978年,政府出台了一项法令,威胁要最后废除土著人的土地所有制。1981年政府废除了《土地改革法》,中断土地改革进程,并且陆续将前两届政府在土地改革中征收的1000万公顷土地退还原主或予以拍卖。至此,马普切人经过土地改革得到的一点权益又全部丧失,许多人或因缺少土地或因没有土地而不得不离乡背井,到白人大庄园里当雇工或流入城镇做临时工,等等。政府在政策上的倒行逆施再次引燃了马普切人的反抗之火。20世纪80年代初期马普切人还没有一个全国性的群众组织,但到80年代中期全国就出现了3个大型马普切人联盟组织。特别是“艾德马普”更具战斗性,它积极进行土著群众的动员活动,谋求恢复他们传统的土地权利等。

20世纪80年代末,在拉美“还政于民”的民主化大潮中,智利人民经过17年的斗争迎来了军政权的结束。1989年年底全国举行大选,基督教民主党总统候选人艾尔文因积极关注土著人问题,赢得马普切人好感。艾尔文参加竞选的政党联盟同马普切人组织签订协议,同意在宪法中承认土著人的自治权利,并为后者提供经济、社会和文化方面的权利。艾尔文执政后,准备履行上述协议。政府成立了有土著人组织代表积极参与的“土著人特别委员会”和“国家民族发展基金会”,负责

<sup>28</sup> 魏红霞:《智利民族一体化政策与马普切社会文化结构的变化》,载《拉丁美洲研究》1999年第5期。

<sup>29</sup> The Cambridge Encyclopedia of Latin America, Cambridge University Press, 1992; 王晓燕:《智利》,当代世界出版社,1995。

制定和指导国家的土著人政策。政府还同意成立“国家土著人发展公司”，并承诺批准国际劳工组织关于土著人和部族人权利的169号决议。1991年年初政府组织召开了全国土著人代表大会，讨论通过了提交议会的有关保护土著人土地等权利的《土著人法》。经过一系列的工作，艾尔文政府在与马普切人发展密切关系方面取得一定成效。但由于当时整个拉美土著人的斗争形势等原因，艾尔文的政党联盟签订的上述协议等没有被有关权力机构通过。马普切人有关正当权利的斗争和努力再次受挫。进入20世纪90年代，马普切人开始了“非法的”夺地斗争，主要目标是强行占领和夺取被木材公司侵占的智利南部地区的马普切人传统土地。第一次夺地浪潮在1996年达到高峰，致使140名“全部土地委员会”的领导人被捕入狱。1994年新年伊始发生的墨西哥恰帕斯州印第安人“夺地占城”的武装暴动使智利和其他拉美国家进一步意识到土著运动的威力和严重性。于是，智利政府未雨绸缪，积极强化安全措施，预防“任何潜在的分离主义运动”的爆发，并且公开镇压土著人有关夺地的动员活动。政府的强硬立场再次导致马普切人与政府之间关系恶化。马普切人的斗争被媒体和民众称之为“智利的恰帕斯”。<sup>30</sup>

进入21世纪后拉美土著人捍卫自身权利的斗争出现新的高潮。厄瓜多尔总统马瓦德和玻利维亚总统桑切斯在印第安人等社会力量的斗争浪潮中，分别于2000年1月和2003年10月被推翻和被迫辞职。2000年3月，智利总统拉戈斯在马普切人的斗争浪潮中上台执政后，立即任命了一个以前总统艾尔文为首的民族问题特别委员会。它由25名民族问题专家组成，任务是深入研究土著人的过去和现在的困境问题，以便探索一个妥善的解决办法。2002年年初，拉戈斯总统提出一项解决政府与马普切人冲突的16点计划。2003年11月民族问题特别委员会向政府提交一份名为《智利土著人的真实历史和现状》的报告。报告要求政府给予土著人完全的宪法权利，承认他们与土地的历史关系以及参加议会、地方政府和地区政府的权利，等等。拉戈斯总统在特别委员会起草报告过程中曾表示，政府将会公正处理有关问题。但人们所看到的却是，政府宁愿采取的解决问题的办法是一贯的和系统的镇压土著人运动。<sup>31</sup>

## 四 对智利政府土著人政策的评析

马普切人的问题是伴随殖民主义制度产生的，后又随着资本主义制度不断延续下来的。其实质是一个社会经济问题，核心是土地问题。长期以来马普切人一直为土地问题所困扰，其他相关问题也无从解决。马普切人长期坚持斗争是意料之中的事，也是人们可以理解的。

毋庸置疑，解决马普切人的问题应该从土地问题入手。那么，解决土地问题，政府“除了进行大规模的土地分配之外，没有其他轻而易举的办法”。实际上，智利政府自20世纪60年代初期就开始实行土地改革政策，在缓和农村阶级矛盾方面起了一定作用。事实证明，智利政府的土地改革政策有其积极性和进步意义。但土地改革政策实施至今成效不是很大，马普切人以及其他农民的土地问题依然存在。究其原因，这不是因为智利政府的土地改革政策不好，也不是因为政策没有执行，应该说是因为这项政策没有完全彻底地执行，其实施过程甚至出现中断。之所以如此，存在以下诸多方面因素。

第一，政府的阶级局限性。智利政府属于资本主义制度下的政府，它所代表的当然是资产阶级的利益。政府和议会的成员以及军警官员中有些人本身就是大庄园主、大牧场主或大土地所有者。此外，政要中也不乏木材公司、电力公司、矿业公司等巨头。他们为官在朝，有权有势，直接影响政府的决策，其中包括有关土著人政策的制定和实施。所以，智利政府的土地改革政策实行得不彻底，甚至实施过程中断，是它所代表的阶级利益的反映。即使是在一定时期内政策得到了贯彻执行，也是以上述军政显要的利益不受损害或不受大损害为前提的。难怪马普切人一再声称，政府在文件上保护他们的各种权利，而在实践中一旦发生土地争端时，特别是土地被木材工业和电力工业集团侵占时，倾向于站在那些大利益集团一边。<sup>32</sup>现在，政府在处理有关建设比奥比奥河水坝的问题上，采取“胡萝卜加大棒”的办法来麻痹马

<sup>30 31</sup> 同，4 January 2000; 同，July/August 2003

<sup>32</sup> 同，6 May, 2003

普切人的抵抗运动: 政府官员一方面与马普切人进行商讨和谈判, 保持一种承认马普切人并与之对话的表面现象, 另一方面他们又在积极准备进行大坝的建设工作。2000 年年初弗雷总统在执政的最后一天签署了同意建设大坝的法令就是例证。2001 年伊始满载发电设备的卡车在武装警察护卫队的保护下驶往大坝工地, 途中与马普切人发生冲突。据认为, 事件的发生标志着政府与激进的马普切人之间的谈判进程宣告终结。<sup>33</sup>

第二, 政府为财力所限。智利的所谓土地改革是征收大庄园主、大牧场主和其他大土地所有者的一部分土地, 而后再分配给包括马普切人在内的无地或少地农民。对征收的土地政府需要给予经济补偿, 实际上是政府买地进行分配。智利大土地所有制不是一天形成的, 有历史渊源, 有很深根基。拥有大面积土地的大庄园主等一般是不愿意放弃土地的, 有的人甚至采取抵制态度, 对抗政府的土地改革政策, 政府需要与之进行反复谈判。即使是按照政府愿意放弃一部分土地的人, 有的则在土地的经济补偿方面进行讨价还价。政府要为无地或少地农民解决土地问题, 而且需要解决土地问题的人口又是那么多, 当然需要花费很多的钱。这对任何一届政府来讲都是一个很大的财政负担, 况且智利政府的财政也不宽余。在政府财力有限的情况下, 期望政府认真彻底地实施政策解决马普切人的全部土地问题是不现实的。

第三, 政府负责土著人事务的组织机构工作不力。政府负责土著人事务的组织机构很多, 如“土著人特别委员会”“国家土著人发展公司”“国家民族发展基金会”“土著人发展研究所”等。它们一般都有马普切人代表或组织的参与, 反映土著人的意见和要求, 或负责制定和指导土著人政策及其实施, 或审批与土著人利益有关的建设项目, 等等。这些组织都属于官方机构, 受政府领导和控制, 在很多情况下不能不替政府说话, 而在代表土著人利益方面就不能不打折扣。工作中活动经费紧张, 开展工作存在一定困难, 这自不必说。工作人员的素质也参差不齐, 不利于工作的开展。如 1994 年成立的“国家土著人发展公司”本是负责贯彻政府土著人政策的机构, 实际上很令人失望。它不代表土著人社团的利益, 不给土著人提供帮助, 反而支持私人公司和国家的特殊利益。在马普

切人要求归还私人公司非法占有的马普切人的传统土地的运动中, “国家土著人发展公司”的行动仅限于购买一些被非法占有的土地进行有限的再分配。更为糟糕的是, 即使在上述买地分地的过程中也有一些工作人员舞弊、腐败和侵吞资金的现象。<sup>34</sup>

第四, 大经济利益集团的反对。大经济利益集团包括国内外的私人木材公司、电力公司等以及大土地所有者的寡头集团。它们利用权势不断侵占马普切人的土地。当政府实行土地改革政策时, 它们起来反对; 当马普切人被迫采取暴力行动去夺取他们失去的土地时, 又是它们向政府施加压力, 要求政府采取强硬立场和实施《国家内部安全法》, 不惜任何代价镇压马普切人。这些大经济集团为保护既得利益一般都拥有大批的武装保安人员, 经常与前来论理讨地、强行占地的马普切人发生冲突。近年来, 大土地所有者、伐木公司等私人部门不断出现反对马普切人的所谓自卫集团或准军事组织, 使马普切人问题面临新的威胁。私人部门之所以组织自卫武装集团, 是因为它们认为政府完全不能保护其土地和财产安全。众多自卫组织中有一个自称是埃·特里扎诺军团的, 具有典型的准军事特点。智利警察网站上是这样描述特里扎诺的: “他巩固了国家南方的法律和秩序, 因此使得这一肥沃的地区为我们经济的发展和我们的国家总的进步做出了贡献。特里扎诺和他的同事们从一帮不信上帝和没有法律的反社会的乌合之众手中解放了这片领土。”现在, 私人部门的自卫团体采用特里扎诺的名字, 其用意是不言而喻的。由于这些大经济利益集团的反对和抵制, 政府有关土著人的政策制定和实施都受到巨大影响。

总之, 鉴于智利政府土著人政策的实施中阻力重重, 特别是有关马普切人切身利益的土地改革政策得不到贯彻执行, 马普切人的问题, 特别是土地问题显然是不可能得到解决的。政府在多种因素的影响下, 对马普切人采取强硬立场和高压政策, 不仅无助于问题的解决, 反而会使双方矛盾愈加激化, 双方关系愈加恶化。马普切人作为一个顽强不屈的民族, 为了生存仍将会继续斗争下去。

(责任编辑 沙 萨)

<sup>33</sup> 同, July/August 2003

<sup>34</sup> 同, September/October 2001; 同, June 3, 2004