

El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato": Las paradojas de la democracia chilena

RESEÑA

El presente trabajo consta de diversos artículos que dan cuenta de las distintas facetas de la contradictoria política de gobierno del Presidente Lagos hacia los Pueblos Indígenas. Aunque algunos de los(as) autores(as) reconocen aspectos positivos en la política impulsada durante este período hacia los pueblos indígenas, la mayoría de ellos(as) coinciden en subrayar las limitaciones de que adoleció para asegurar un reconocimiento jurídico de sus derechos. Son coincidentes además en cuestionar la existencia de un "nuevo trato", constatando numerosas violaciones a los derechos individuales cometidas en contra de integrantes de estos pueblos como consecuencia de la política de criminalización impulsada por el gobierno del Presidente Lagos.

INDICE

Prólogo

Willem Assies

Introducción

José Aylwin

Articulist

La política del “nuevo trato”: Antecedentes, alcances y limitaciones

José Aylwin

La política de criminalización del movimiento mapuche bajo el sexenio de Lagos

Karina González, Eduardo Mella y Rodrigo Lillo

Crónicas de desencuentros: Gobierno de Ricardo Lagos versus movimiento social Mapuche

Alfredo Seguel

Movimiento mapuche y políticas públicas: La intermediación de los derechos indígenas

Eugenio Alcamán

Políticas públicas, planificación, participación y pueblos indígenas en Chile

Marcos Valdés (Wekull)

El Programa Orígenes y la Política del Gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas

Álvaro Bello

Los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios de Chile en el gobierno de Lagos: un enfoque de gestión pública

Eduardo Letelier

Reformas legislativas y pueblos indígenas en Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos

Ariel León

Bosques, plantaciones y derechos indígenas en Chile

Rodrigo Catalán

Reconocimiento de derechos de agua indígenas en Chile: impacto de la gran minería y la política de privatización de derechos para los pueblos indígenas del norte

Nancy Yáñez

Mujer mapuche, política pública y derechos humanos en el sexenio de Lagos

Patricia Richards

El pueblo rapa nui en el gobierno de Ricardo Lagos: ¿En el umbral de un nuevo trato?

Gerardo Zúñiga

Identidad diaguita, derechos indígenas y proyectos mineros en el Huasco Alto
Raúl Molina

El caso Ralco y los derechos pehuenche en el Alto Bío Bío durante la administración de Ricardo Lagos
Cristián Opaso

La aplicación de la ley antiterrorista al dirigente mapuche Víctor Ancalaf Llaupe. Un modelo de sentencia injusta
Sergio Fuenzalida

El discurso de Lagos, los pueblos indígenas y los medios de comunicación,
Paulina Acevedo

Conclusión
Nancy Yáñez

PRÓLOGO

Willem Assies*

El 29 de junio de 2006 el recién creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De los 47 países miembros del Consejo 30 votaron a favor de la declaración, 12 se abstuvieron, 2 votaron en contra y 3 estuvieron ausentes. La Asamblea General votara la declaración durante su sesión de septiembre-octubre de 2006. Así, tras 11 años de arduas negociaciones en el Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Derechos Humanos en 1995 a fin de elaborar la declaración se dio un paso adelante en el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque la declaración no es más que una declaración y no un instrumento vinculante establece un horizonte en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, que hoy en día se estima son unos 370 millones en el mundo y alrededor de 40 millones en América Latina.

La elaboración de la declaración que finalmente se encuentra en la recta final hacia su adopción por la Asamblea General refleja el proceso de visibilización de los pueblos indígenas y lucha por sus derechos que tomó nuevos bríos en el transcurso de la década de los 1970. Cabe recordar, sin embargo, que ya en 1923 Deskaheh, líder y vocero del Consejo de la Confederación Iroquoi de Canadá viajó a Ginebra a fin de presentar una queja contra el gobierno canadiense ante la Liga de Naciones. Aunque el caso atrajo mucha atención pública y Deskaheh ganó el apoyo de algunos gobiernos finalmente la Liga no tomó el caso en consideración argumentando que sería un asunto interno de Canadá y por lo tanto fuera de las competencias de la Liga. Solamente en la década de 1970 los pueblos indígenas comenzaron a ganar acceso al sistema de las Naciones Unidas.

En 1971 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías designó a uno de sus miembros, Sr. José Martínez Cobo, como Relator Especial encargado de un estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas; estudio que solamente se finalizó en 1986. Mientras, en 1982 el Consejo Económico y Social había creado un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, formado de cinco expertos independientes. Este grupo de trabajo tomó la iniciativa de abrir sus reuniones anuales en Ginebra a representantes de todos los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones. Así las reuniones del grupo de trabajo se convirtieron en momentos de encuentro entre representantes indígenas del mundo entero y en una plataforma de lucha y denuncia pública de discriminaciones y otros hechos que aquejaban a los pueblos indígenas. Si en la primera sesión del Grupo de Trabajo participaron una treintena de representantes indígenas en el curso de la existencia del grupo el número de participantes indígenas en las deliberaciones llegó a centenas, incluyendo a maories de Nueva Zelanda, inuit de la región polar, saami de los países escandinavos, una variedad de pueblos indígenas de las Américas, así como un número creciente de indígenas de regiones de Asia y África.

* Doctor en antropología, investigador en el Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development, Universidad de Leiden, Holanda.

Este grupo generó una variedad de iniciativas como son los estudios sobre tratados y arreglos constructivos entre pueblos indígenas y Estados, incluyendo los parlamentos en el caso de los mapuche en Chile, sobre propiedad intelectual de los pueblos indígenas o sobre la relación entre pueblos indígenas con su territorio así como reuniones de expertos sobre cuestiones de racismo, autodeterminación o indígenas y el medio ambiente. Asimismo la iniciativa de declarar 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, seguida en 1994 por la declaración de un Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Mientras tanto se comenzó la elaboración de un proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que en 1994 fue remitido a y aprobado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías que la envió a la Comisión de Derechos Humanos para su estudio. Allí la declaración quedó entrampada por largos años debido a la oposición de ciertos Estados a la utilización de términos como “pueblos” –en vez de “poblaciones”– “territorios” o “libre determinación” así como el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La Declaración ahora aprobada por el recién creado Consejo de Derechos Humanos y enviado a la Asamblea General de la ONU en sus primeros artículos incluye el derecho a la libre determinación, a la autonomía o autogobierno y la participación en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Los siguientes artículos tratan de la protección contra amenazas a la supervivencia cultural como pueblos distintos; la identidad cultural, espiritual y lingüística; los derechos a la educación, información y los derechos laborales; el derecho a la participación y la consulta; el derecho al desarrollo y otros derechos económicos y sociales; los derechos a la tierra, territorios, y recursos; y el ejercicio de la libre determinación y las instituciones indígenas.

No es el lugar aquí para emprender un estudio comparado de las propuestas iniciales y el resultado final de los debates y negociaciones alrededor de la declaración sino de señalar una cierta apertura por parte de los Estados y una voluntad de llegar a compromisos por parte de los indígenas involucrados en el debate. Como hemos señalado la declaración fue aprobada por votación y no por unanimidad y así el debate sobre términos y su interpretación seguirá, incluso en la próxima Asamblea General y subsiguientemente en el proceso de implementación de los derechos esbozados en este instrumento no vinculante. No en tanto, cabe señalar un cierto cambio de actitud entre los países asiáticos e incluso africanos en dirección de apoyo a la declaración, aunque los términos siguen siendo sumamente ambiguos. Tal como dijeron los representantes indígenas se tratará de soplar vida en las palabras de la declaración.

La declaración, junto al proyecto de Declaración de la Organización de los Estados Americanos, es un ejemplo de los “emergentes” derechos de los pueblos indígenas y la elaboración de nuevos estándares que con el paso del tiempo afectarán la relación entre Estados y pueblos indígenas. A lo largo de las últimas décadas se ha visto una mayor incorporación de asuntos indígenas en pactos y tratados y un mayor activismo a nivel internacional así como nacional así como el desarrollo de una jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Declaración de Río de Janeiro sobre el Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 incluye un capítulo sobre los indígenas y otras declaraciones también incluyen referencias a los derechos indígenas, como es el caso de las declaraciones sobre derechos lingüísticos, la salud o el desarrollo social. También cabe señalar la designación por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2001, del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, el Dr. Rodolfo Stavenhagen quien visitó a Chile en el año 2003 en el marco de una serie de visitas que incluyeron a países como las Filipinas, México, Colombia, Canadá, Sur África y Nueva Zelanda. Otro hecho significativo fue la creación en 2000 del Foro Permanente para los Pueblos Indígenas como órgano asesor de alto nivel del

ECOSOC, reflejando un fortalecimiento de la presencia indígena en la ONU.

Por otra parte, el sistema de monitoreo de los Derechos Humanos de la OEA incluye preguntas específicas sobre la situación de los pueblos indígenas y la Comisión Interamericana hace recomendaciones sobre casos como el de los Miskitos en Nicaragua (1984), los Yanomami en Brasil (1985). Muy significativo fue el fallo de la Corte Interamericana en el caso de la comunidad de Awas Tingni en 2001 que obligó al gobierno Nicaragüense delimitar, demarcar y titular las tierras de la comunidad, indemnizar la comunidad por los costos incurridos en el proceso judicial así como compensarla por el sufrimiento emocional padecido. Así, a nivel global como regional y nacional podemos observar un proceso de consolidación de los derechos indígenas aunque, tal como lo observa Rodolfo Stavenhagen en su informe de 2006, existe una enorme “brecha de implementación”.

Particularmente relevante a nivel regional son los procesos de ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y de reforma constitucional. Hasta la fecha 17 países han ratificado el Convenio 169 de la OIT de los cuales una docena son países latinoamericanos. El Convenio ha sido ratificado por Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), los Países Bajos (1998), Fiji (1998), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), Dominica (2002) y Brasil (2002). La ratificación del Convenio implica la adaptación de la legislación nacional a la normatividad del Convenio así como la presentación de informes sobre el cumplimiento de esa normatividad. Asimismo el Convenio hace posible reclamar su cumplimiento ante la OIT aunque el procedimiento está complicado ya que la OIT es un organismo compuesto por representantes de los Estados, los trabajadores y los empleadores. Las organizaciones indígenas que buscan presentar un reclamo entonces tienen que aliarse con una organización de trabajadores a fin de presentar su reclamo.

Paralelamente a las ratificaciones del Convenio 169 se dio un proceso de reformas constitucionales que con menor o mayor alcance reconocieron la composición pluricultural de la población y unos derechos de la población indígena. Países como Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras solamente hacen alguna referencia, mientras Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela de una u otra manera aceptan y protegen la diversidad étnica de sus poblaciones. Entre los países latinoamericanos Chile se destaca por la falta de reconocimiento constitucional de la composición multiétnica de su población y la no-ratificación del Convenio 169.

Como lo demuestra el caso panameño el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 no son condiciones necesarias para lograr avances en materia de derechos indígenas, mientras que en países como México, a pesar de la ratificación del Convenio 169 y dos reformas constitucionales en 1992 y 2001, se han logrado pocos avances sustanciales. Como se sabe, la reforma constitucional mexicana de 2001 no correspondió a las expectativas creadas por los Acuerdos de San Andrés de 1996 entre el gobierno y el movimiento zapatista. Mientras, el gobierno de Vicente Fox implementó una política paternalista hacia los indígenas buscando fomentar el “desarrollo empresarial” de las comunidades indígenas. La modernización y el desarrollo fueron nuevamente planteadas como panacea y alternativa a la redistribución de recursos y la autonomía política. Los críticos acuñaron el término “neointigenismo” para caracterizar esas políticas enmarcadas en el neoliberalismo.

Para la gran mayoría de los indígenas en América Latina la cuestión de la tierra, el territorio y los recursos naturales es central para subsistencia; recursos que están bajo

la presión de procesos de colonización y las políticas públicas de los Estados de apertura económica en el marco de la globalización. Se favorece el ingreso de muchas empresas involucrados en la explotación de recursos naturales renovables y no-renovables en territorios indígenas. A pesar de las nuevas legislaciones los Estados a menudo muestran muy poca voluntad política para proteger los derechos indígenas de lo que se ha llamado la “segunda conquista” esta vez no interesada en la mano de obra indígena sino en los recursos que se encuentran en los territorios tradicionalmente ocupados por ellos: la madera, el petróleo, los recursos mineros y hídricos así como la biodiversidad. En las décadas de los años 70’ y 80’ fueron los indígenas brasileños quienes llamaron la atención mundial con sus luchas contra los megaproyectos mineros y hidroeléctricos así como la destrucción del bosque amazónico. También ya hemos referido la lucha de la comunidad mayanga de Awás Tingni y su lucha contra una empresa maderera Coreana y asimismo podemos mencionar las luchas de los pueblos indígenas del Ecuador contra las empresas petroleras que contaminan y destruyen su hábitat o el caso de los U’wa en Colombia y su lucha contra la exploración petrolera en su territorio. Como bien lo demuestra el presente estudio esos son problemas compartidos entre pueblos indígenas. En Chile el caso Ralco, la explotación forestal y los conflictos sobre aguas o zonas de pesca son tantos otros ejemplos del asedio a las tierras y territorios indígenas bajo el modelo económico vigente.

Tales luchas han desembocado en procesos de titulación y restitución de tierras y territorios indígenas bajo varias modalidades. En el caso de Ecuador se han utilizado procedimientos *ad hoc* para legalizar casi 3 millones de hectáreas, principalmente en el oriente del país; proceso que se inició en 1992 en respuesta a las protestas de los pueblos indígenas de la provincia de Pastaza. En el caso Boliviano en 1990 los indígenas de las tierras bajas protagonizaron una muy publicitada Marcha por el Territorio y la Dignidad como protesta contra las actividades de empresas madereras. De repente el país se recordó de la existencia de esos pueblos y bajo la presión de los marchistas el entonces presidente Jaime Paz Zamora firmó una serie de decretos reconociendo varios territorios indígenas. Una nueva legislación agraria, introducida en 1996, incluye la figura de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y abrió la posibilidad para nuevas demandas. Hasta 2005 se han planteada 56 demandas de TCO en las tierras bajas con una superficie total de unos 22 millones de hectáreas, pero el proceso de titulación ha sido sumamente lento y solamente 5.4 millones de hectáreas han sido tituladas. Mientras, después de un inicial rechazo a la nueva legislación agraria los indígenas de las tierras altas han comenzado a demandar TCO. Para 2005 el número de demandas en esa región había llegado a 171 con una superficie de 12 millones de hectáreas, pero solamente 434,000 de hectáreas habían sido tituladas.

Un aspecto importante es que en esos dos casos de dominio de la tierra bajo la modalidad colectiva no se incluye una forma de mantener un sistema de gobierno propio. En el caso ecuatoriano la Constitución de 1998 llegó a incluir la posibilidad de crear “circunscripciones territoriales” pero muy poco se ha avanzado en la creación real de tales entidades y los movimientos indígenas parecen más bien buscar la conquista de gobiernos municipales sin modificar sustancialmente la estructura institucional de los municipios. En Bolivia las formas de autoridad indígena fueron formalmente reconocidas en la Ley de Participación Popular de 1994, que es esencialmente una ley de descentralización. Se abrió la posibilidad de representación de autoridades indígenas en los Comités de Vigilancia encargados de orientar y monitorear los gobiernos municipales. Asimismo se creó la posibilidad de formar distritos municipales indígenas con un sub-alcalde indígena, aunque sus competencias fueron muy poco definidas. Por otro lado, con la denominación de TCO se evitó expresamente la noción de “territorio” por temor de crear territorios realmente

autogestionadas por autoridades indígenas, lo que se suponía podría llevar a una “balcanización” del país. A menudo las TCO pertenecen a varios municipios, lo que socava la gobernabilidad de las mismas. En los últimos años, sin embargo, las organizaciones indígenas parecen haber desarrollado estrategias para superar esa fragmentación. Buscan hacer coincidir TCO, creadas a través de la legislación agraria, con Distritos Municipales Indígenas, creados a través de la legislación administrativa, a fin de lograr una territorialidad bajo autoridad indígena y luego la creación de “municipios indígenas”. La elección de Evo Morales en diciembre de 2005 y la convocatoria para una Asamblea Constituyente para agosto de 2006 ciertamente llevarán a nuevas propuestas para una reorganización administrativa y mayores autonomías indígenas.

En Colombia los resguardos indígenas sí han sido formalmente reconocidos como elementos de la estructura administrativa del Estado con un estatus formalmente a la par con los municipios, mientras en Panamá las comarcas también tienen sus formas de autogobierno reconocido. Esos no han sido procesos fáciles o sin avances y retrocesos. Panamá es un ejemplo de un reconocimiento temprana de la autonomía a partir de la rebelión Kuna en 1925 contra las políticas asimilacionistas del recién creado Estado panameño, la firma de un tratado de paz bajo la presión de los Estados Unidos y la paulatina consolidación de un régimen de autogobierno Kuna que implicó una reorganización substancial y una formalización de la organización social y política kuna bajo el liderazgo de sus autoridades tradicionales. A partir de la década de las 1980 nuevas comarcas han sido creadas para los otros pueblos indígenas del país. En Colombia los resguardos, creados inicialmente en la época colonial, han estado bajo presión a partir de la independencia del país. A pesar de una ley de 1890 que temporalmente suspendió la disolución de los resguardos la presión continuó y para la década de los 1960 solamente unos 70 todavía existieron. Sin embargo, para estas fechas se inició un proceso de re-emergencia indígena resultando en la consolidación de los resguardos existentes y la creación de otros nuevos. Este proceso culminó en la reforma constitucional de 1991 en el cual, pese a constituir solamente 2% de la población, los representantes indígenas consiguieron jugar un papel prominente. Desde entonces el número de resguardos creció nuevamente hasta alcanzar un número encima de los 600 y formalmente ocupando una cuarta parte del territorio nacional. Sin embargo, a partir de 1994 las esperanzas generadas han sido vulneradas en el contexto de las políticas neoliberales y la implementación de nuevos megaproyectos para la explotación de recursos naturales así como el fomento de proyectos agro-industriales que forman parte del “Plan Colombia” auspiciado por los Estados Unidos. Asimismo, los indígenas son víctimas de la violencia guerrillera y (para) militar.

Tras unas décadas de renovadas luchas indígenas y la respuesta de los Estados en forma de políticas de reconocimiento el panorama es uno de luces y sombras. A pesar del reconocimiento formal de derechos indígenas esos son objeto de “guerras de interpretación” y se observa una “brecha de implementación”. Aunque a veces se ha argumentado que el reconocimiento de derechos indígenas es compatible con el modelo neoliberal cada vez es más claro que este modelo, que solamente favorece al “Indio permitido” y reclamos “culturales”, se topa con la resistencia de los movimientos indígenas que buscan una real redistribución del poder y de recursos. La criminalización de la protesta indígena en el caso chileno es un ejemplo extremo de la mezcla de “neoliberalismo armado” y políticas de reconocimiento limitadas y reducidas a un neoindigenismo o “multiculturalismo neoliberal”. Como bien lo demuestran los estudios en el presente libro se trata principalmente de una aproximación a la “cuestión indígena” como un asunto de políticas sociales de cuño asistencialista y clientelista. Las perspectivas abiertas por el Acuerdo de Nueva Imperial han desembocado en la frustración y las recomendaciones y propuestas de la Comisión de

Verdad Histórica y Nuevo Trato no han sido seriamente tomadas en consideración en el anuncio de un nuevo trato con los pueblos indígenas del gobierno de Ricardo Lagos. Las iniciativas de reforma constitucional y de ratificación del Convenio 169, otra vez recomendadas por el Relator Especial Dr. Rodolfo Stavenhagen tras su misión a Chile en 2003, quedaron estancadas.

A pesar de los inicios prometedores en materia de derechos indígenas en el marco de la transición democrática chilena la historia posterior ha sido una crónica de desencuentros resultando en el desprestigio de la CONADI, a partir de las controversias sobre el proyecto hidroeléctrico Ralco, y el surgimiento del Programa Orígenes que con grandes inversiones buscó cooptar a sectores indígenas identificando las cuestiones de la educación y de la salud, y no las cuestiones de la repartición de tierras y recursos o de autogobierno y autonomía, como asuntos centrales en las políticas “hacia” los indígenas. En lo que concierne la protección y restitución de tierras los logros han sido limitados por la falta de recursos, la especulación que elevó el precio de la tierra, y la falta de voluntad política. Al mismo tiempo el gobierno impulsó proyectos de inversión en tierras indígenas o reclamadas por indígenas sin consultar a los indígenas afectados y sin considerar mecanismos de compensación.

La elección de Michelle Bachelet como presidenta de la república y sus declaraciones sobre la ratificación del Convenio 169 y otros asuntos de interés indígena alentaron nuevas expectativas sobre un “nuevo trato”. Sin embargo, a pesar de tales declaraciones su política parece seguir las pautas establecidas de ambigüedad y de favorecimiento de grandes proyectos e inversiones lucrativas al detrimento de los pueblos indígenas, tal como en el caso del proyecto minero Pascua Lama que amenaza destruir glaciares y contaminar las aguas y el medio ambiente de la región habitada, entre otros, por el pueblo diaguita. La promesa presidencial de parar este proyecto en caso que afectaría los glaciares de forma que argumentan los opositores parece esfumarse rápidamente. Unas toneladas de oro parecen valer más que el bienestar y las aspiraciones de la población local, entre ellos los indígenas diaguita.

En el informe sobre su misión a Chile el Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Dr. Rodolfo Stavenhagen observó que en asuntos de tierras, minas y aguas “deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares”. Asimismo, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ahora aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, dice entre otras cosas que “los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”. También dice que los Estados deberán celebrar consultas y cooperación de buena fe a fin de obtener el consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. El presente libro demuestra que las políticas de los gobiernos chilenos “pos-autoritarios” distan mucho de esas metas de Derechos Humanos enunciados, no sólo en la declaración propuesta sino también en otros instrumentos como el Convenio 169 de la OIT o el proyecto de declaración de la OEA.

INTRODUCCIÓN

José Aylwin*

La elección de Ricardo Lagos como Presidente de la República en enero del 2000, y su posterior llegada a La Moneda en marzo del mismo año, generó expectativas de transformaciones sociales y de justicia en importantes sectores de la población del país, en particular en los sectores más postergados.

Los pueblos indígenas no fueron la excepción en este sentido. A 10 años del acuerdo de Nueva Imperial, en que la Concertación – a través del entonces candidato presidencial Patricio Aylwin - había adquirido compromisos de trabajo conjunto con los líderes de las organizaciones indígenas *mapuche*, aymara y rapa nui más relevantes de la época para el reconocimiento de sus derechos, y a seis años de la aprobación de la Ley N° 19.253 de 1993, más conocida como “ley indígena”, legislación aprobada en respuesta a las demandas de los pueblos indígenas en el contexto de la transición a la democracia, y en cuya discusión previa habían participado un significativo número de organizaciones indígenas, las relaciones entre los pueblos indígenas y el estado, entonces gobernado por el Presidente Frei, eran críticas.

Las esperanzas cifradas en la ley indígena como herramienta para la protección y defensa de los derechos indígenas se habían desvanecido para muchos líderes indígenas, así como para sus comunidades. La administración Frei (1994-2000) había dejado en claro que los derechos de los pueblos indígenas estaban supeditados al desarrollo productivo vinculado a la economía mundial, como lo demostró obstinadamente el entonces primer mandatario en el caso Ralco.¹

Igualmente, dicha administración había dejado en claro que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) creada por la ley como órgano conductor de la política pública en materia indígena, no era un órgano de co-gestión en esta materia como ingenuamente había creído parte importante del movimiento indígena – así como quienes trabajábamos con él-, sino que era un órgano del ejecutivo, donde la participación indígena, por un mero ejercicio matemático, era de carácter meramente consultiva.²

Durante este período, además, el ejecutivo impulsó una estrategia de criminalización dirigida hacia el movimiento *mapuche*, requiriendo a comuneros que se movilizaban en defensa de los derechos territoriales amenazados por las inversiones forestales que en ese tiempo proliferaban en el sur del país o por usurpaciones de agricultores no indígenas.³

* Abogado, Co-director del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹ Al respecto se sugiere ver artículo de Cristián Opazo en este libro.

² De acuerdo a la ley indígena (artículos 38 a 42) y a su reglamentación, el Consejo Nacional de CONADI, órgano máximo de esta entidad, está compuesto por, además de su Director Nacional, ocho representantes de gobierno designados por el Presidente de la República, y ocho representantes indígenas designados por la misma autoridad a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas. De este modo, en caso de conflicto entre los representantes indígenas y los representantes de gobierno en este Consejo, prima la voz de estos últimos por ser mayoría numérica.

³ Debe señalarse, sin embargo, que ya en 1992, durante el primer gobierno de la Concertación, el Ministerio del Interior entabló una acción judicial en contra de *mapuche* por actos de recuperación de tierras en conflicto. La acción estuvo orientada en contra de 144 integrantes del Consejo de Todas las Tierras (*Aukiñ Wall Mapu Ngullam*). Como resultado de esta acción judicial los *mapuche*, fueron condenados por usurpación y asociación ilícita a distintas penas de reclusión. El caso fue denunciado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que acogió el reclamo de los *mapuche*, estudiándose en este momento su presentación a la Corte Interamericana.

Para ello Frei recurrió a la Ley de Seguridad del Estado, una legislación del año 1958 destinada a combatir la subersión, la rebelión y la violencia política.

El respaldo otorgado por Frei a la inversión privada en territorios indígenas, realizada la más de las veces sin una adecuada consulta a las comunidades afectadas, y aún, en contra de su voluntad, fue distanciando a parte importante del movimiento indígena, en particular el movimiento *mapuche*, de su gobierno y de la CONADI. Esta situación, junto al conocimiento creciente por parte de sus dirigentes de la evolución experimentada por el derecho internacional relativo a los pueblos indígenas, llevó a sus organizaciones representativas a fortalecer sus demandas de autonomía en reemplazo de aquellas de participación en el estado que habían predominado al momento de la discusión de la ley indígena.

Por otro lado, la ineffectividad de la legislación vigente para dar protección a las tierras indígenas amenazadas por dichas inversiones,⁴ además de la incorporación de las tendencias internacionales sobre derechos indígenas a su discurso, llevó a muchas organizaciones indígenas a fortalecer sus demandas por derechos territoriales por sobre aquellas relativas a la protección y ampliación de la tierra que habían predominado en años anteriores.

Aunque Lagos no había asumido en su programa de gobierno estas demandas entonces emergentes en el movimiento indígena - en especial en el movimiento *mapuche*- su candidatura generó en sectores indígenas una mayor expectativa que la de su antecesor en la Moneda. Ello en parte por tratarse de un candidato proveniente de la "izquierda", tendencia política con la que muchos líderes indígenas se habían identificado en el pasado, y que hacía recordar el gobierno de Allende, el que, al menos para los *mapuche*, estuvo caracterizado por la restitución de sus tierras ancestrales usurpadas por los latifundistas y por la dignificación de sus culturas.

Tal adhesión, o al menos simpatía, estuvo también motivada por los compromisos formulados por Ricardo Lagos durante su campaña presidencial, los que incluyeron la ampliación y perfeccionamiento de la ley 19.253, la reforma de la Constitución Política para dar cabida y reconocimiento en ella a los pueblos indígenas, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, y la incorporación de 150.000 nueva hectáreas de tierra al patrimonio de los pueblos indígenas.

A pocos días de asumir la presidencia, Lagos formó un Grupo de Trabajo sobre pueblos indígenas, al que invitó a participar a diversos sectores del movimiento indígena y de la ciudadanía con la perspectiva de generar las bases para una nueva política en la materia. Teóricamente sobre la base de las propuestas de dicho grupo, Lagos anuncio en junio de 2000 un total de 16 medidas que su gobierno adoptaría en favor de los pueblos indígenas. Las medidas anunciadas no innovaron en mucho en relación a aquellas contenidas en su programa de gobierno, incorporando otras de carácter asistencial, como bonos para agricultores indígenas, planes de riego, reforzamiento de la educación y culturas indígenas, etc. Ello con la excepción del anuncio de la creación de una Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT) como entidad encargada de elaborar una política de estado en relación con los pueblos indígenas. Con este último anuncio Lagos acogía una demanda proveniente

⁴ La protección sobre las tierras indígenas establecida en la ley indígena es débil. No se considera en ella el concepto de territorialidad indígena incorporado en el Convenio 169 de la OIT. Tampoco reconoce a los indígenas derechos sobre los recursos naturales (agua, subsuelo, recursos marítimos) los que pueden ser otorgados por el estado a particulares independientemente de su ubicación en tierras indígenas. La legislación ambiental (19.300 de 1994) tampoco garantiza de manera adecuada la participación ciudadana e indígena frente a los proyectos de inversión en sus territorios.

de los líderes *mapuche* - en particular Adolfo Millabur de Identidad *Lafkenche*-, quienes habían insistido en la necesidad de generar un diálogo de fondo respecto a los temas pasados y presentes de la relación pueblos indígenas-estado, que sustituyera la discusión de programas de corto plazo que había caracterizado los “diálogos” promovidos con el mundo indígena por la administración Frei.

La CVHNT fue creada por Decreto presidencial en enero de 2001. Para entonces, sin embargo, la movilización *mapuche* en protesta en contra de las plantaciones forestales, los proyectos carreteros e hidroeléctricos en ejecución en el sur, así como a objeto de recuperar las tierras usurpadas a sus comunidades,⁵ se había intensificado. Se trataba de una estrategia de desobediencia civil, que se manifestaba tanto en protestas pacíficas, como en bloqueos de caminos, ocupaciones de predios en conflicto, acciones de fuerza en contra bienes, tales como plantaciones forestales y maquinarias industriales, y muy excepcionalmente, en contra de personas.

Tales acciones, que en algunos casos quebrantaron la legislación vigente, eran violentamente reprimidas por la policía uniformada, verificándose numerosas situaciones de maltrato y brutalidad policial en contra de comuneros *mapuche*, en ocasiones ancianos y niños, llegando incluso a documentarse algunos casos de tortura, y un caso de muerte de un joven de 17 años, Alex Lemún, como consecuencia de la acción de carabineros.⁶

Junto a dicha acción represiva, el gobierno de Lagos comenzó el 2000 a hacer uso de la ley antiterrorista (Ley N° 18.314 de 1984, modificada en 1991 y 2002) para perseguir a los *mapuche* involucrados en actos de protesta en el marco de los conflictos territoriales. La utilización de esta legislación inicialmente aprobada para combatir actos de terrorismo en contra del régimen militar, resultaba claramente desproporcionada para perseguir los delitos – mayoritariamente contra la propiedad - que los *mapuche* podían haber cometido en este contexto.⁷

Tal acción represiva se vio intensificada el 2002 cuando una Comisión del Senado declaró que a raíz de la acción de los *mapuche* en las regiones del sur del país no regía el estado de derecho, instando al gobierno a aplicar el máximo rigor de la ley en contra de los *mapuche*.⁸

Lo anterior concitó no solo la denuncia de las organizaciones *mapuche* y de las

⁵ Los *mapuche* utilizan este término para referirse a la apropiación de sus tierras ancestrales ocurridas en distintos momentos de su historia. Así lo ocupan para referirse a las tierras que fueran parte de los *lofo* antiguas jurisdicciones de sus autoridades reconocidas por los parlamentos coloniales pero no así por los títulos de merced otorgados por el estado chileno luego de la ocupación de la Araucanía a fines del siglo XIX; para referirse a las tierras de título de merced apropiadas por no indígenas a lo largo del siglo XX por distintos mecanismos (corridas de cerco, apropiaciones fraudulentas, expulsiones, etc.); así como a aquellas tierras que les fueron reconocidas por el estado durante la reforma agraria y luego restituidas a sus antiguos propietarios y, en muchos casos, adquiridas por empresas forestales durante el régimen militar con subsidio estatal.

⁶ Tales casos serían más tarde documentados por Human Rights Watch y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas en *Indebido Proceso. Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile*, 2004. Disponible en www.observatorio.cl

⁷ Cabe señalar que la ley que sanciona conductas terroristas establece una penalidad mayor que para ciertos delitos comunes, como el incendio – cuya comisión se ha imputado a personas *Mapuche* - y las amenazas de perpetrar algunos de estos delitos, además de penas que impiden el ejercicio de derechos políticos. Debiéndose precisar que los delitos terroristas en la legislación chilena incluyen delitos contra la propiedad, pero se distinguen de manera clara de los delitos comunes por la finalidad del delincuente de querer provocar temor en la población (artículo 1), la cual se puede inferir de los métodos y armas utilizados. La reglamentación de los delitos terroristas dispone también ciertas facultades para el fiscal, las que se han traducido en la práctica en la restricción de ciertas garantías procesales, tales como la prolongación por largos períodos de tiempo de la prisión preventiva; la prórroga del secreto de la investigación hasta por 6 meses, el uso de “testigos sin rostro” y la interceptación de teléfonos a abogados defensores como parte de las investigaciones.

⁸ Senado, *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento*, Boletín N° S 680-12 (9 julio 2003).

entidades de derecho humanos en el país, sino además la preocupación de diversas instancias internacionales, incluyendo tanto la de organismos no gubernamentales como la Federación Internacional de Derechos Humanos (1997, 2003 y 2006) y Human Rights Watch (2004), como de instituciones vinculadas al sistema de Naciones Unidas, tales como la Relatoría Especial de la ONU para los derechos de los indígenas (2003), a cargo de Rodolfo Stavenhagen, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2004).

Los informes elaborados por estas entidades internacionales fueron todos coincidentes en identificar la existencia de múltiples situaciones de discriminación étnica, cultural y económico- social que afectan a los pueblos indígenas y a quienes los integran; en señalar las limitaciones del ordenamiento jurídico para dar reconocimiento y protección a los derechos de los pueblos indígenas; y en manifestar su preocupación por la utilización de legislación especial, en particular la Ley de Seguridad del Estado (Nº 12927) y la Ley Antiterrorista (Nº 18314) para enfrentar la protesta social *mapuche*. Los mismos informes también coincidieron en recomendar al estado chileno el impulso de políticas más efectivas para revertir las diferentes formas de discriminación de los pueblos indígenas; la introducción de reformas legales y constitucionales, y la ratificación al Convenio 169 de la OIT de manera de dar un resguardo a los derechos de estos pueblos en consonancia con el derecho internacional; así como el término a la utilización de la legislación especial antes identificada para perseguir la protesta social indígena.

Ellos fueron coincidentes además con lo propuesto por la CVHNT, la que en su informe final de octubre de 2003 recomendó la introducción de reformas jurídicas, políticas y económicas basadas en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de modo de reparar el daño que les ha sido causado por el estado a través de la historia y de permitir el establecimiento para con ellos de un nuevo trato.

La respuesta del gobierno de Lagos frente a estos informes estuvo marcada por la contradicción. En el discurso acogió muchas de las recomendaciones formuladas por estas entidades, en particular aquellas realizadas por la CVHNT, comprometiéndose a implementarlas. Ello dio formalmente origen a una nueva política pública hacia los pueblos indígenas, que el propio Presidente denominó la política del “nuevo trato”.

En la práctica sin embargo, su administración no introdujo las reformas jurídicas ni políticas que fueron propuestas por las entidades internacionales antes referidas y por la propia CVHNT por él creada. En efecto, su período presidencial no solo terminó sin el prometido reconocimiento constitucional, ni la postergada ratificación del Convenio 169 de la OIT, que requerían del concurso de la oposición en el Congreso para su concreción, sino tampoco con reformas a la legislación sectorial contradictorias con los derechos indígenas que le fueran recomendadas expresamente por el Relator de la ONU, las cuales podían ser aprobadas con los votos de los parlamentarios de la coalición gobernante.

Más aun, la política pública de Lagos en relación a los pueblos indígenas, como se verá a lo largo de este libro, estuvo caracterizada hasta el final de su mandato por la tensión y la contradicción. En efecto, su apuesta por la inserción de la economía chilena en los mercados globales, posiblemente en la errada convicción de que ello conllevaría a la superación de la pobreza y, consecuentemente, a la superación del denominado “problema indígena”, lo llevó – al igual como lo había hecho su antecesor en La Moneda- a seguir avalando la imposición en los territorios indígenas de un modelo de desarrollo que era ajeno a los pueblos indígenas, que en nada les beneficiaba, y que por lo mismo, era mayoritariamente resistido por sus comunidades.

Fue en ese contexto que la administración Lagos, premeditadamente o no, asumió una estrategia dual hacia los pueblos indígenas. Tal estrategia incluyó una política sectorial orientada a “beneficiar” con tierras y recursos para el desarrollo material y cultural a quienes no cuestionaran las opciones del modelo de desarrollo antes referido⁹, y otra, de carácter represivo, manifestada en el tratamiento criminal de la protesta social indígena, en el uso de legislación especial - incluyendo la ley antiterrorista - para enfrentarla, en el uso de la violencia policial en contra de sus comunidades y en las operaciones de inteligencia orientadas a desarticular a las organizaciones más “radicales”¹⁰. Mientras la primera de estas políticas fue impulsada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Programa Orígenes, ambos dependientes de MIDEPLAN, la segunda, en cambio, estuvo a cargo del Ministerio del Interior.

En esencia, la política del Presidente Lagos hacia los pueblos indígenas fue una de zanahoria y garrote, cuyas incongruencias no podían pasar desapercibidas en la comunidad internacional, como lo demuestran los informes de las prestigiosas entidades internacionales antes referidas. Se trató de una situación, por decir lo menos, indecorosa para un Presidente que se esforzó en mostrar a Chile como un modelo de crecimiento económico y justicia social a emular en la región y en el mundo.

La gravedad de la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Chile en el contexto antes descrito nos motivó a un grupo de ciudadanos de diversas disciplinas, procedencias étnicas y geográficas que hasta entonces integrábamos del Programa de Derechos Indígenas del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera en Temuco, a conformar el 2004 un Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.¹¹

Desde esta instancia no gubernamental orientada por los lineamientos internacionales sobre derechos humanos e indígenas hoy emergentes, es que hemos venido realizando en los últimos años un conjunto de actividades de de promoción – diplomados, seminarios, capacitaciones, etc.- documentación – informes y documentos de trabajo - y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en Chile.

Como parte de nuestra labor de investigación es que surgió al interior del Observatorio la idea de realizar un análisis en profundidad de la política impulsada por el gobierno del Presidente Lagos en relación con los pueblos indígenas, incluyendo en él aspectos que consideramos no han sido suficientemente conocidos por la opinión pública. Ello en razón de la falta de objetividad con la que esta realidad y los conflictos que involucran a sus comunidades ha sido informada por los medios de comunicación.

Para estos efectos es que identificamos las que consideramos como las temáticas mas relevantes a ser abordadas para una mejor comprensión de las particularidades de este período, invitando a compartir sus reflexiones sobre ellas tanto a los integrantes del mismo Observatorio, como a personas ajenas a el que, además de ser conocedoras de la materia, comparten un compromiso con los derechos humanos de los pueblos indígenas, más allá de sus diferentes perspectivas académicas, sociales o inserciones laborales.

⁹ Cabe señalar que en marzo de 2002, frente a las ocupaciones de tierras impulsadas por comunidades *mapuche* en el sur del país, el Presidente Lagos advirtió que excluiría como beneficiarios del Fondo de Tierras de CONADI a quienes utilizaran la violencia u ocuparan predios.

¹⁰ Un operativo de inteligencia (“operación paciencia”) diseñado para con este objetivo fue reconocido por el Sub Secretario del Interior, Jorge Correa, el 2004.

¹¹ La petición del Rector de esa casa de estudios pública de no seguir haciendo difusión pública de nuestro trabajo de documentación sobre derechos de pueblos indígenas dado los cuestionamientos que en relación a el realizaban sectores gubernamentales y empresariales, fue uno de los factores determinantes de la decisión de crear este espacio no gubernamental.

Los aportes de cada uno de ellos (o ellas) dieron origen al presente libro, que hemos denominado, “Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato”: Las paradojas de la democracia chilena”.

Tal como se señala en el índice la presente publicación consta de 16 artículos. En ellos se da cuenta de las distintas facetas de la política del gobierno de Ricardo Lagos hacia los pueblos indígenas.

Así, en este libro se analiza la preocupación que sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Chile tuvieron diversas instancias internacionales, incluyendo el Relator de la ONU para los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, y la reacción del gobierno de Lagos frente a sus informes y recomendaciones (Aylwin); la política de criminalización del movimiento *mapuche* verificada en el mismo período, sus características e implicancias desde la perspectiva de los derechos humanos (González, Mella y Lillo); el desencuentro producido entre el gobierno de Lagos y el movimiento social *mapuche* a raíz de la proliferación de proyectos de inversión en sus tierras ancestrales y de la criminalización de su protesta social (Seguel); se analizan las relaciones entre las políticas públicas “indigenistas” impulsadas en el período, los derechos indígenas y el movimiento *mapuche* (Alcamán); la relación entre las políticas públicas y la participación y pueblos indígenas en Chile en el contexto actual (Valdés(Wekull)); el Programa Orígenes y sus alcances e implicancias para los pueblos indígenas (Bello); la realidad de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas bajo el gobierno de Lagos (Letelier); las reformas legislativas impulsadas en relación a los pueblos indígenas y a sus derechos durante la administración de Lagos (León); las políticas forestales y los pueblos indígenas en Chile (Catalán); el impacto generado por la gran minería en los derechos de aguas de los pueblos indígenas en el norte de Chile (Yáñez); la política pública impulsada en relación a la mujer *mapuche* durante la administración de Lagos (Richards); la política impulsada por la misma administración en el caso del pueblo Rapa Nui de Isla de Pascua y sus alcances desde la perspectiva del nuevo trato (Zúñiga); las implicancias de los proyectos mineros en el Huasco Alto para la identidad del pueblo diaguita y para sus derechos (Molina); los derechos de los pehuenche y el proyecto hidroeléctrico Ralco impulsado en el Alto Bío Bío en este período (Opass); las implicancias de la aplicación de la ley antiterrorista en el caso del dirigente *mapuche* Víctor Ancalaf Llaupe (Fuenzalida), y finalmente, el discurso de Lagos en relación a los pueblos indígenas y el de los medios de comunicación también en relación a ellos (Acevedo).

Aunque varios de los (las) autores (as) de los artículos incluidos en este libro reconocen los aspectos positivos de la política impulsada durante la administración del Presidente Lagos en relación con los pueblos indígenas, ellos (ellas) son en su gran mayoría coincidentes en señalar las graves limitaciones de que esta política adoleció a la hora de asegurar un reconocimiento jurídico de sus derechos y de responder a sus aspiraciones colectivas como pueblos en el contexto de una economía globalizada.

Más aún, la mayoría de los (as) autores (as) van más allá en su análisis de este período, cuestionando la existencia de un “nuevo trato” desde el estado hacia los pueblos indígenas, y constatando las numerosas violaciones a los derechos individuales de quienes integran estos pueblos resultantes de la política de criminalización impulsada por las autoridades bajo el gobierno del presidente Lagos.

El libro cuenta además con un prólogo del reconocido antropólogo holandés Willem Assies quien, a partir de su experiencia de investigación con pueblos indígenas en distintos contextos geográficos, contrasta la realidad jurídica y política de los pueblos indígenas en Chile con aquella hoy emergente a nivel latinoamericano e internacional,

en la que los derechos de estos pueblos a su identidad cultural, a sus tierras, territorios y recursos naturales, y a definir su propio desarrollo de conformidad con su derecho de libre determinación, son hoy crecientemente reconocidos y ejercidos.

Los contenidos de los artículos incluidos en este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Esperamos que esta publicación sea una contribución para entender la compleja realidad que viven los pueblos indígenas de Chile a 16 años de la recuperación de la democracia en Chile. Esperamos que el análisis crítico que desde la óptica de los derechos humanos aquí se hace de las políticas impulsadas bajo el sexenio del Presidente Lagos contribuya a repensar la relación de subordinación hasta ahora mantenida por el estado y la sociedad chilena con los pueblos indígenas, así como a impulsar políticas de reconocimiento efectivo de sus derechos y de reparación para con ellos, políticas de las que mucho se ha hablado pero poco se ha practicado en el Chile post dictatorial.

Agradecemos a todos (as) quienes con su aporte participaron de la construcción de este libro. Agradecemos a la Fundación Ford y a IWGIA por el apoyo brindado para hacer posible el trabajo que aquí se difunde. Sin su valioso aporte esta publicación no habría sido posible. Agradecemos finalmente a Lom Editores por su acogida a esta iniciativa y por el valioso trabajo de edición realizado para la difusión de este libro.