

# 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

---

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

<sup>1</sup> Al respecto se sugiere ver artículo de Cristián Opazo en este libro.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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*.<sup>8</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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](http://www.observatorio.cl)

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 referido<sup>9</sup>, 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”<sup>10</sup>. 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.<sup>11</sup>

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.

---

<sup>9</sup> 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.

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

<sup>11</sup> 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.