Estado y pueblos indígenas

Ciencias Humanas

El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato"

Las paradojas de la democracia chilena

NANCY YÁÑEZ / JOSÉ AYLWIN (Editores)

El presente trabajo consta de diversos artículos que dan cuenta de las distintas facetas de la contradictoria política del gobierno del Presidente Lagos hacia los pueblos indígenas.

En los artículos se analiza la política de criminalización del movimiento mapuche impulsada bajo su administración y la preocupación que ella concitó en organismos internacionales de derechos humanos; el desencuentro que dicha política provocó entre el movimiento social mapuche y el gobierno; el Programa Orígenes y sus implicancias para los pueblos indígenas; las reformas legislativas impulsadas durante el período en relación a los mismos pueblos y a sus derechos; los impactos provocados por proyectos de inversión (mineros, hidroeléctricos y forestales) en territorios indígenas; las políticas promovidas por su gobierno en relación a la mujer mapuche y al pueblo rapa nui; y el discurso de Lagos en relación a los pueblos indígenas y de los medios de comunicación en relación a ellos.

Aunque algunos de los (las) autores (as) reconocen aspectos positivos en la política impulsada durante este período hacia los pueblos indígenas, la mayoría de ellos (as) coincide 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 las 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.

LOM EDICIONES

OBSERVATORIO Derechos de los Pueblos Indígenas

IWGIA FORD FOUNDATION

PELIGRO
LA FOTOCOPIA MATA AL LIBRO

9 789562 828796

Ciencias Humanas

LOM EDICIONES

Estado y pueblos indígenas

El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato"

Las paradojas de la democracia chilena

NANCY YÁÑEZ / JOSÉ AYLWIN (Editores)

Nancy Yáñez

Abogada, Magíster en Derecho Internacional con mención en Derecho de los Pueblos Indígenas de la Universidad de Notre Dame, E.E.U.U. Profesora de la Cátedra de Antropología Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Codirectora e investigadora del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. Autora de numerosas publicaciones de la especialidad, entre otros, coautora del libro *La Reforma Agraria y las tierras mapuches. Chile 1962-1975* (Lom 2005).

José Aylwin

Abogado, Magíster en Derecho y pueblos indígenas de la Universidad de British Columbia, Canadá. Codirector e investigador del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. Autor de numerosas publicaciones del tema, entre otros, editor del libro *Los derechos de los pueblos indígenas* (Lom 2003). *Ombudsman y derechos indígenas en América Latina: Estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional* (IIDH, 2006).

Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas

El Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas es una organización no gubernamental de promoción, documentación y defensa de los derechos estos pueblos, creada en septiembre de 2004 en Temuco por un grupo de ciudadanos de distintas partes del país, de diversas profesiones y procedencia étnica.

El trabajo de esta instancia plural y multidisciplinaria se encuentra guiado por los lineamientos contenidos en los instrumentos internacionales de DD.HH y de Derechos de los Pueblos Indígenas hoy vigentes.

www.observatorio.cl

LOM PALABRA DE LA LENGUA YÁMANA QUE SIGNIFICA SOL

Yáñez, Nancy
El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato" [texto impreso] / Nancy Yáñez (editor) ; José Aylwin (editor) . — 1ª ed. – Santiago: LOM Ediciones. .
504 p.: 16x21 cm. (Colección Ciencias Humanas)

R.P.I.: 161.630
ISBN : 978-956-282-879-6

1. Mapuches – relaciones gubernamentales I. Título. II. Serie. III. Aylwin, José (editor)

Dewey : 980.483. — cdd 21
Cutter : Y242g

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

© LOM Ediciones / Observatorio Derechos de los Pueblos Indígenas
Primera edición, 2007

I.S.B.N: 978-956-282-879-6
Registro de Propiedad Intelectual Nº: 161.630

Motivo de cubierta: www.fotopresidencia.cl,
con diseño de Rodrigo Collado.

Diseño, Composición y Diagramación:
Editorial LOM. Concha y Toro 23, Santiago
Fono: (56-2) 688 52 73 Fax: (56-2) 696 63 88
web: www.lom.cl
e-mail: lom@lom.cl

Impreso en los talleres de LOM
Miguel de Atero 2888, Quinta Normal
Fonos: 716 9684 - 716 9695 / Fax: 716 8304

Impreso en Santiago de Chile

ESTA PUBLICACIÓN HA CONTADO CON EL APOYO DE: **FORD FOUNDATION** IWGIA

NANCY YÁÑEZ Y JOSÉ AYLWIN
(EDITORES)

El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato":

Las paradojas de la democracia chilena

WILLEM ASSIES, JOSÉ AYLWIN, KARINNA GONZÁLEZ, EDUARDO MELLA, RODRIGO LILLO, ALFREDO SEGUEL, EUGENIO ALCAMÁN, MARCOS VALDÉS (WEKULL), ÁLVARO BELLO, EDUARDO LETELIER, ARIEL LEÓN, RODRIGO CATALÁN, NANCY YÁÑEZ, PATRICIA RICHARDS, GERARDO ZÚÑIGA, RAÚL MOLINA, CRISTIÁN OPASO, SERGIO FUENZALIDA, PAULINA ACEVEDO

OBSERVATORIO
Derechos de los Pueblos Indígenas

Índice

Prólogo
Willem Assies 9

Introducción
José Aylwin 19

La Política del "Nuevo Trato": antecedentes, alcances y limitaciones
José Aylwin 29

La política de criminalización del movimiento mapuche bajo el sexenio de Lagos
Karinna González, Eduardo Mella y Rodrigo Lillo 59

Crónicas de desencuentros: Gobierno de Ricardo Lagos versus Movimiento social mapuche
Alfredo Seguel 101

Movimiento mapuche y políticas públicas: La intermediación de los derechos indígenas
Eugenio Alcamán 137

Políticas públicas, planificación, participación y pueblos indígenas en Chile
Marcos Valdés (Wekull) 175

El Programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas
Álvaro Bello 193

Los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios de Chile en el gobierno de Lagos: un enfoque de gestión pública
Eduardo Letelier 221

Reformas legislativas y pueblos indígenas en Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos
Ariel León 247

Políticas forestales y derechos indígenas en Chile
Rodrigo Catalán 285

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 303

Mujer mapuche, política pública y derechos humanos en el sexenio de Lagos
Patricia Richards 333

El pueblo rapa nui en el gobierno de Ricardo Lagos: ¿en el umbral de un nuevo trato?
Gerardo Zúñiga 363

Identidad diaguita, derechos indígenas y proyectos mineros en El Huasco Alto
Raúl Molina 391

El caso Ralco y los derechos pehuenche en el Alto Biobío durante la administración de Ricardo Lagos
Cristián Opaso 419

La aplicación de la ley antiterrorista al dirigente mapuche Víctor Ancalaf Llaupe. Un modelo de sentencia injusta
Sergio Fuenzalida 437

El discurso de Lagos, los pueblos indígenas y los medios de comunicación
Paulina Acevedo 467

Conclusión
Nancy Yáñez 493

A la memoria de:

Alex Lemún, joven mapuche *muerto en noviembre de 2002 como consecuencia de un proyectil disparado por carabineros, crimen que permanece en la impunidad a la fecha;*

José Antolín Curriao, longko pehuenche *de Quepuca Ralco, Alto Bío Bío, fallecido en noviembre de 2006, quien durante los últimos veinte años denunciara y resistiera la construcción de las centrales hidroeléctricas en el territorio de sus antepasados;*

Carlos Lincomán, longko mayor *de la Buta Huapi Chilhué (Consejo de Caciques de Chiloé), fallecido en abril de 2006, quien dedicara su vida a la defensa de los derechos de los* huilliche *de Chiloé.*

En homenaje a:

Berta Quintremán, Nicolasa Quintremán, Rosario Huenteao, Mercedes Julia Huenteao y Aurelia Marihuan, mujeres pehuenche *de Alto Bío Bío, quienes llevaron su reclamo por la vida y el territorio de su pueblo amenazados por la Central Ralco ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;*

Los longko mapuche *Pascual Pichún y Aniceto Norín, quienes el 2003 fueran injustamente condenados a 5 años y un día de carcel por el supuesto delito de "amenaza de incendio terrorista".*

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 votará 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.

---

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

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 maoríes 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.

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 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 enviada 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. Entanto, 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 tanto a nivel internacional 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 Chile en el año 2003 en el marco de una serie de visitas que incluyeron a países como las Filipinas, México, Colombia, Canadá, Sudáfrica y Nueva Zelanda. Otro hecho significativo fue la creación

en el 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) y 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 nicaraguënse a delimitar, demarcar y titular las tierras de la comunidad, indemnizar a 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 consititucionales que con menor o mayor alcance reconocieron la composición pluricultural de la población y derechos de los pueblos indígenas. 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 "neoindigenismo" 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 su 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 involucradas 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 e 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 e hidroeléctricos, así como la destrucción del bosque amazónico. También ya hemos referido la lucha de la comunidad mayanga de Awas 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 acordó 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 planteado 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 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 a crear territorios realmente autogestionados 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 temprano 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 los '80, 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 '60 solamente unos 70 todavía existían. Sin embargo, para estas fechas se inició un proceso de reemergencia 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 la 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 agroindustriales que forman parte del "Plan Colombia" auspiciado por los Estados Unidos. Asimismo, los indígenas son víctimas de la violencia guerrillera y (para) militar.

Tras décadas de renovadas luchas indígenas y la respuesta de los Estados en forma de políticas de reconocimiento, el panorama es de luces y sombras. A pesar del reconocimiento formal de derechos indígenas, éstos 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 a 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 en 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 de que afectara los glaciares de la 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 diaguitas.

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 "postautoritarios" distan mucho de esas metas de derechos humanos enunciados, no solo 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 trasformaciones 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 diez 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

---

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

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

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].

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

El respaldo otorgado por Frei a la inversión privada en territorios indígenas, realizada las más de las veces sin una adecuada consulta a las comunidades afectadas, y aun 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 inefectividad de la legislación vigente para dar protección a las tierras indígenas amenazadas por dichas inversiones[4], además

---

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 Republica, 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 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que acogió el reclamo de los *mapuche*, estudiándose en este momento su presentación a la Corte Interamericana.

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,

(continúa en la página siguiente)

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 rememorar 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 nuevas 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 anunció 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 de los líderes *mapuche* –en particular Adolfo Millabur, de Identidad *Lafkenche*–, quienes habían

---

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.

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 de 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

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 *lof* o 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

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 entidades de derechos 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 (N° 12927) y la Ley Antiterrorista (N° 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

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).

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 de 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[9], 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 el 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 promoción –diplomados, seminarios, capacitaciones, etc.– documentación –informes y documentos de trabajo– y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en Chile.

---

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 él realizaban sectores gubernamentales y empresariales, fue uno de los factores determinantes de la decisión de crear este espacio no gubernamental.

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 más 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 éste 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 étnicas, académicas, sociales o inserciones laborales.

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 (Opaso); 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 aun, la mayoría de los/las 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 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 Ediciones por su acogida a esta iniciativa y por el valioso trabajo de edición realizado para la difusión de este libro.

La Política del "Nuevo Trato": antecedentes, alcances y limitaciones

José Aylwin*

Como fuera señalado en la Introducción de este libro, un conjunto de factores –incluyendo la ausencia en Chile de un reconocimiento y protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas, los impactos de grandes proyectos de desarrollo en las tierras y recursos de los pueblos indígenas, y la forma en que el Estado chileno abordó la protesta social indígena en reclamo frente a esta realidad– provocó, a fines de los noventa y comienzos del 2000, la preocupación de la comunidad nacional e internacional.

Dicha preocupación se manifestó a través de un conjunto de informes emanados de instancias tanto nacionales como internacionales de derechos humanos en torno a la realidad y problemas de dichos pueblos. En sus informes sobre la realidad indígena en Chile, emitidos luego de misiones en terreno y/o de un trabajo investigativo profundo, dichas entidades cuestionaron la política gubernamental y realizaron recomendaciones al Estado y a la sociedad chilena con miras a posibilitar la reparación de los daños por éstos causados en el pasado a los pueblos indígenas, a avanzar en el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos, y a la introducción de modificaciones a las políticas impulsadas desde el Estado hacia quienes los integran y sus comunidades, de modo de permitir el establecimiento con ellos de una nueva relación más justa y respetuosa.

En el presente artículo analizaremos los contenidos y recomendaciones de algunos de estos informes, en particular el Informe Final (2003) de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT) creada por el Presidente Lagos a comienzos de su administración, el informe de la Relatoría Especial de la ONU para los derechos de los indígenas, a cargo de Rodolfo Stavenhagen, relativo a la situación de estos derechos en el país (2003), así como el informe sobre Chile del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2004). También daremos cuenta

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

de los informes sobre la misma materia elaborados por entidades internacionales de derechos humanos.

Analizaremos además la respuesta que el gobierno del Presidente Lagos dio a estos informes. Al hacerlo distinguiremos entre el discurso, que dio origen a la política de "nuevo trato" hacia los pueblos indígenas, así como las políticas públicas efectivamente impulsadas en relación a los pueblos indígenas.

En este último ámbito abordaremos tanto la política sectorial impulsada por los organismos encargados de la política indígena del Estado en este período –la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Programa Orígenes–, así como la política impulsada por otros órganos públicos que, aunque no directamente vinculados con los pueblos indígenas, desarrollan iniciativas de diversa índole –generalmente de carácter económico– que les afectan. También analizaremos la coherencia (o incoherencia) que existió entre ambas políticas

Finalmente se analizará la política impulsada desde el Estado para hacer frente a la protesta social indígena verificada durante este período, en particular en el territorio ancestral del pueblo mapuche, así como sus implicancias para los derechos indígenas.

1. Los informes sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas y sus recomendaciones al Estado chileno

i. El Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato

Como respuesta a la insatisfacción existente entre los pueblos indígenas, en particular en el pueblo *mapuche*, con la política aplicada por el Estado a sus comunidades e integrantes, y acogiendo las demandas de sus dirigentes en el sentido de analizar las causas históricas más profundas de esta situación, y no aquellas meramente coyunturales, el Presidente Lagos creó, mediante decreto presidencial, en enero de 2001, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT). Dicha Comisión estuvo integrada por más de una veintena de representantes indígenas y no indígenas, y su presidencia fue encomendada al ex Presidente Patricio Aylwin.

La Comisión debía *informar acerca de la historia de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado*, y *sugerir propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permita avanzar hacia un Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena toda*. Su integración, sin consulta previa a los indígenas, y su mandato establecido en términos muy generales, sin embargo, motivaron la crítica de los representantes *mapuche* invitados, quienes se restaron de participar en ella[12].

Tras casi tres años de existencia, el 28 de octubre de 2003 la CVHNT dio a conocer su Informe Final en ceremonia efectuada en el Palacio de La Moneda en presencia del Presidente de la República y de representantes de distintos pueblos indígenas que habitan el territorio de Chile.

Aunque conforme a su mandato fundacional no se trató de un informe de derechos humanos propiamente tal, ni tampoco de un informe sobre la contingencia, sino sobre las relaciones pasadas entre los pueblos indígenas y el Estado y la sociedad chilena, es relevante hacer aquí una referencia a sus contenidos centrales. Ello por cuanto en dicho informe se evidencian los factores históricos que están detrás de las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas y que explican el mal llamado "conflicto *mapuche*" –los conflictos siempre suponen más de una parte y solo se hace referencia a una de ellas en este calificativo–. También por cuanto en él se hacen diversas propuestas con miras a dar respuesta a tales reivindicaciones y a la superación de dichos conflictos.

En lo central el informe de la CVHNT, que constó de cuatro extensos volúmenes, hizo un examen de la historia de los pueblos indígenas y de su relación con el Estado chileno, y formuló un conjunto de propuestas y recomendaciones para con dichos pueblos.

En la parte histórica reconoció que los pueblos indígenas eran los "primeros pueblos" constituidos en el territorio que hoy ocupa Chile. Sostuvo que la "invasión europea" de sus territorios ancestrales, junto con constituir un proyecto civilizatorio y religioso (la conquista), se realizó por medio de acciones militares de gran violencia. Reconoció, sin embargo, que las relaciones entre la corona y el pueblo mapuche estuvieron reguladas por los parlamentos, acuerdos que permitieron el establecimiento de relaciones pacíficas que reconocieron a estos últimos el territorio al sur del Bío Bío y su autonomía política. Sostuvo que el objetivo principal

[12] Fue el caso de Adolfo Millabur, Galvarino Raimán, y Aucán Huilcamán. Cabe señalar, sin embargo, que los dos últimos (Raimán y Huilcamán) suscribieron, aunque con observaciones, el informe final de esta Comisión en octubre de 2003. Por otro lado, un grupo de intelectuales y líderes tradicionales y de organizaciones territoriales *mapuche* agrupados en la Comisión Autónoma Mapuche (COTAM), participó activamente en la CVHNT, interviniendo en sus discusiones y elaborando materiales con la perspectiva mapuche de la historia y el presente de la relación de su pueblo con el estado y la sociedad chilena.

de las políticas republicanas hacia los pueblos indígenas fue la integración. Se trató, según el Informe de la Comisión, de un objetivo frustrado por cuanto en esta época comienzan a escucharse las voces indígenas en defensa de su identidad y derechos[13]. El Informe, sin embargo, no se pronunció sobre las complejidades del contexto actual de las relaciones entre pueblos indígenas-Estado, cuestión que llama la atención, por cuanto, como se ha señalado, fue esta difícil coyuntura la que gatilló la creación de la Comisión.

En base a estos antecedentes la Comisión propuso que el Estado rectificase el "trato" dado a los pueblos indígenas, y que dicho trato se inspirase en *el respeto, la equidad, el mutuo reconocimiento, la justicia y la dignidad de todos sus miembros.*

Así concebido, el nuevo trato, al parecer de la Comisión, exigía de mejoras institucionales que deberían permitir reparar los daños inferidos a los pueblos indígenas; perfeccionar el ordenamiento jurídico nacional, con la finalidad de establecer bases sobre las cuales pueda fundarse esta nueva relación; y el establecimiento de mecanismos eficientes para la plena realización de los dos ámbitos enunciados precedentemente.

En consonancia con los principios enunciados, la Comisión recomendó perfeccionar la Constitución Política del Estado de modo que esta declarase *la existencia de los Pueblos Indígenas, que forman parte de la nación chilena, y reconozca que poseen culturas e identidades propias; que los Pueblos Indígenas de Chile son descendientes de las sociedades pre- coloniales que se desarrollaron en el territorio sobre el que actualmente el Estado chileno extiende su soberanía, a las que están ligadas por una continuidad histórica; y establezca el deber del Estado de garantizar la preservación de la diversidad étnico-cultural de la nación y, por consiguiente, la preservación y el ejercicio de la cultura y la identidad de los Pueblos Indígenas, con pleno respeto de la autonomía de sus miembros;*

13 Un párrafo del Informe sintetiza la visión de la Comisión sobre la relación pasada del Estado con los pueblos indígenas:
Ambos procesos –el de negación de la identidad y existencia de los Pueblos Indígenas a favor de la formación de una identidad nacional única, y el de apropiación de su territorio a favor de la consolidación del territorio nacional– si bien fueron exitosos en su objetivo de servir a la formación del Estado Nación chileno, tuvieron consecuencias que se arrastran hasta el presente, en algunos casos desastrosas, para los Pueblos Indígenas, como queda abundantemente acreditado en la evidencia que la Comisión ha examinado y que consta en este Informe: reducción territorial, fragmentación social, pérdida patrimonial, pérdida de vigencia de sus sistemas normativos propios, pérdida de sus idiomas por políticas de castellanización forzosa, y hasta la muerte y desaparición de Pueblos Indígenas enteros como los Aónikenk y Selk'nam, que fueron objeto de un verdadero genocidio ya que, junto con extinguirse su cultura, también se aniquiló a las personas que los integraban (CVHNT, 2003; Cuerpo III p. 126).

y que en consonancia con dicha declaración, reconozca y garantice el ejercicio de un conjunto de derechos colectivos a favor de los Pueblos Indígenas...[14].

Entre los derechos colectivos que la Comisión recomendó consagrar constitucionalmente destacan los siguientes:

Los derechos políticos, incluyendo entre otros, la elección de representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados; la participación de los indígenas en la integración y gestión de gobierno a nivel comunal y regional; el reconocimiento de las instituciones e instancias organizativas propias de cada uno de los pueblos indígenas; la participación de los pueblos indígenas en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de leyes, políticas y programas que afecten sus culturas, instituciones, territorios y recursos.

Los derechos territoriales, entre los cuales identifica el reconocimiento y demarcación de territorios indígenas y del derecho de los pueblos indígenas a participar en la gestión de dichos espacios territoriales. En este ámbito la Comisión reconoció el derecho a la protección de las tierras pertenecientes a indígenas; la demarcación, titulación y protección de aquellas tierras sobre las cuales se demuestre propiedad ancestral indígena; y el establecimiento de mecanismos de reclamación de tierras. Además el Informe reconoció un conjunto de derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios, incluyendo el derecho a su propiedad, utilización, administración y beneficio. Junto con ello propuso el derecho de preferencia para la obtención de concesiones del Estado para la explotación de recursos naturales localizados en territorios y tierras indígenas; derechos de protección de los ecosistemas, bellezas escénicas y otros recursos patrimoniales relevantes para su desarrollo económico y cultural; y derechos de uso, gestión y conservación de los recursos naturales localizados en áreas silvestres protegidas del Estado.

En relación con los proyectos de inversión públicos y privados en territorios y tierras indígenas, el Informe propuso reconocer el derecho a consulta; el derecho a participación en los beneficios sociales y económicos de las actividades productivas en tierras y territorios indígenas; y a la compensación por los daños causados.

En materia de derechos culturales, propuso el reconocimiento del derecho colectivo de los pueblos indígenas a incidir en la educación de sus miembros; la promoción de la educación intercultural en las regiones

14 Ibídem, Cuerpo III, 127.

de población indígena; de las prácticas económicas, sociales, culturales y religiosas de los pueblos indígenas; así como del derecho consuetudinario y del derecho propio de los pueblos indígenas (CVHNT, 2003; Cuerpo III 126-130).

Entre las propuestas específicas del Informe relativas a cada pueblo indígena en particular destacan aquellas orientadas al pueblo *rapa nui* y al pueblo *mapuche*. En el primer caso recomendó la ratificación por el Congreso Nacional del "Acuerdo de voluntades" entre el Estado chileno y los gobernantes *rapa nui* suscrito en 1888 y el establecimiento de un estatuto de autonomía para Isla de Pascua, de conformidad a los presupuestos normativos del "Acuerdo de Voluntades". En el segundo caso propuso la creación de una Corporación de Reparaciones competente para catastrar las reclamaciones de tierras *mapuche* originadas exclusivamente en la pérdida de tierras originalmente incluidas en los títulos de dominio provenientes de reconocimientos del Estado; para esclarecer en cada caso el origen del proceso de constitución de la propiedad que hoy obra en manos de propietarios no indígenas al interior de los títulos antes referidos; determinar los casos en que procede que el Estado restituyese y/o compensase aquellas pérdidas de tierras correspondientes a los títulos mencionados precedentemente. Respecto a los mecanismos de restitución de tierras *mapuche* que se encuentran en el patrimonio de particulares, la Comisión recomendó que se favoreciera la conciliación y promoviesen los acuerdos. No habiendo tales acuerdos, la Comisión propuso que debía procederse a la expropiación de las tierras correspondientes mediante ley.

Finalmente, el Informe propuso la aprobación y ratificación, según corresponda, de instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas[15].

ii. El Informe del Relator de la ONU para los derechos indígenas, Rodolfo Stavenhagen

Las denuncias formuladas por las organizaciones indígenas –principalmente *mapuche*– y por entidades no gubernamentales en relación a la violación de los derechos de los pueblos indígenas en Chile, concitaron la preocupación de la ONU. Fue así como en el mes de julio de 2003, el Relator de Naciones Unidas para los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, realizó –con el consentimiento

15 *Ibidem*, Cuerpo III, pp. 127-138.

del gobierno de Chile– una misión al país para constatar y documentar en terreno la realidad de estos pueblos y de sus derechos.

El 17 de noviembre de 2003 el Relator Stavenhagen emitió su Informe dando a conocer los resultados de la misión. El informe, que en Chile solo fue conocido en febrero de 2004[16], dio cuenta de los múltiples y graves problemas que afectaban la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en el país. Es así como constató *la estrecha correlación entre pobreza e identidad indígena en el país*[17].

Dicho Informe además identificó el problema de la propiedad de la tierra y la territorialidad de los indígenas, particularmente entre los *mapuche*, como uno de los más graves[18]. El Relator sostuvo además que la acción del Estado en este ámbito a través del Fondo de Tierras era insuficiente debido al aumento especulativo de los precios de la tierra y a la demora en las tramitaciones, todo lo cual explicaba los conflictos de tierras existentes en esta parte del país.

Otro de los problemas identificados por el Relator en su Informe fue el de los grandes proyectos de desarrollo, incluidos el denominado *by pass* de Temuco, la carretera de la costa y la construcción de represas. El Relator se detuvo en el análisis del caso de la central hidroeléctrica de Ralco en el Alto Bío-Bío, que para entonces ya había provocado el desplazamiento de decenas de familias *pehuenche* fuera de su hábitat tradicional. Al respecto el Relator llamó la atención sobre la desprotección en que de acuerdo a la legislación chilena se encontraban los derechos de los indígenas sobre las aguas, los recursos del subsuelo, y los recursos del mar y de los lagos, lo que había incidido en su concesión a terceros.

16 Dicho informe fue enviado al gobierno de Chile, pero éste no lo difundió. Fue el Programa de Derechos Indígenas de la Universidad de la Frontera el que lo dio a conocer a la opinión pública en febrero de 2004. Más tarde, en abril de 2004, fue presentado por el Relator a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

17 De acuerdo al Relator, "la mayoría de los indígenas y especialmente los mapuches de la Araucanía acusan altos índices de pobreza y bajos índices de desarrollo humano, resultado de la larga historia de discriminación y exclusión social que han sufrido." (Stavenhagen, 2003; parag. 16)

18 Así el Relator constató que *las tierras en propiedad de los mapuche son extremadamente escasas y están sobreexplotadas; se encuentran aisladas dentro de propiedades de particulares, principalmente de extensas plantaciones forestales, cercadas y protegidas por guardias privados (dificultades de tránsito, hostigamiento, ningún acceso a los bosques)*; y que *como un efecto del desarrollo de las plantaciones forestales el suelo en que se encuentran las tierras de los mapuche han perdido sus fuentes de agua (para consumo y para riego), ha disminuido o desaparecido la fauna silvestre (que hizo parte de su dieta) y la vegetación del sotobosque (tradicionalmente utilizada con fines rituales, medicinales y alimenticios)* (Stavenhagen, 2003; parag. 19).

El Relator llamó la atención además sobre el tratamiento judicial dado a las acciones de presión de los *mapuche* en relación con sus problemas de tierras, así como sobre la violencia física y verbal ejercida contra la población *mapuche* dada la presencia permanente de fuerza pública en sus comunidades, causando temor en la población. Manifestó, además, su preocupación por la *vulnerabilidad del derecho al debido proceso* dada la aplicación en contra de los *mapuche* de legislación especial, en especial la ley antiterrorista. Contrastó esta situación con aquella de Alex Lemún, joven *mapuche* de 17 años de edad, quien resultó muerto por balas disparadas por Carabineros, lamentando que en este caso no se hubiesen tomado las medidas necesarias para castigar a los culpables o indemnizar a la familia.

Sostuvo que esta problemática se da *en un marco legislativo ambiguo y poco conducente* para la protección de las identidades de los pueblos originarios, ya que la Ley Indígena no contemplaba adecuadamente los mecanismos para estos efectos.

El Relator afirmó que *a pesar del acelerado proceso de crecimiento económico del país, todavía existe una gran brecha entre la sociedad chilena en general y los pueblos originarios. Sostiene que hace falta innovar en la creación de mecanismos de diálogo para la resolución de los conflictos interétnicos, con el propósito de lograr el reconocimiento efectivo de los derechos culturales, políticos y territoriales de los pueblos originarios* (Stavenhagen, 2003; parag. 53).

Concluyó que *la situación actual de los pueblos indígenas de Chile requiere la atención urgente, no solo del Gobierno, sino también de todos los grupos políticos así como de la sociedad en general. A pesar de haberse producido importantes avances en el país en materia indígena durante los últimos diez años, estos continúan viviendo una situación de marginación y negación que los mantiene apartados significativamente del resto del país* (Stavenhagen, 2003; parag. 56).

Por lo anterior recomendó al Congreso la introducción de reformas jurídicas, entre ellas, la reforma constitucional, la ratificación del 169 y la revisión de la legislación sectorial (tierras, aguas, minas, etc.) contradictoria con la Ley Indígena, debiendo *primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares* (Stavenhagen, 2003; parags. 59).

En materia de tierras, recomendó que el Fondo de Tierras que maneja CONADI para la adquisición de tierras para los indígenas ampliara y acelerase sus actividades, e incrementase sustacialmente sus recursos, para poder atender las necesidades de las familias y comunidades indígenas. Especialmente en las áreas *mapuche*, propuso intensificar un programa de recuperación de tierras indígenas (Stavenhagen, 2003; parags. 64-66).

En materia de desarrollo sustentable recomendó que en los proyectos de desarrollo que se ejecuten en las tierras y territorios indígenas, estos fuesen consultados previamente de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, y que sus opiniones fuesen tomadas en consideración por las autoridades y empresas ejecutoras (Stavenhagen, 2003; parag. 67-68).

En materia de justicia, señaló que *bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas*. Agrega que *no deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa") a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas* (Stavenhagen, 2003; parag. 69-70). Recomendó que fuese revisado el caso de los *longkos* procesados, Pascual Pichún, de Temulemu, y Aniceto Norín, de Didaico (IX Región de la Araucanía), con estricto apego a las garantías de debido proceso establecidas en las normas internacionales de derechos humanos. En el mismo plano propuso *que el Gobierno de Chile considere la posibilidad de declarar una amnistía general para los defensores indígenas de los derechos humanos procesados por realizar actividades sociales y/o políticas en el marco de la defensa de las tierras indígenas* (Stavenhagen, 2003; parag. 75).

Finalmente el Relator propuso la adopción de medidas para el establecimiento de una institución nacional de defensa y protección de los derechos humanos u "ombudsman". A los organismos de la ONU, en cooperación con el gobierno, y los pueblos indígenas, propuso la realización de una reunión de seguimiento dirigida a identificar las maneras en que el sistema de la ONU podía asistir al Estado a poner en práctica las recomendaciones del informe (Stavenhagen, 2003; parag. 80-81).

iii. El Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2004)

En diciembre de 2004, un año después del Informe del Relator Stavenhagen, y ante la persistencia de un cuadro de desprotección de derechos de los pueblos indígenas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, al examinar los informes presentados por el Estado chileno en relación a los artículos 16 y 17 del PIDESC del que Chile es signatario, hizo una serie de constataciones relativas a esta situación, entre ellas:

...toma nota con preocupación de la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en el Estado Parte y observa que estos pueblos, no obstante la existencia de diversos programas y políticas encaminados a mejorar su situación, siguen estando en situación de desventaja en el disfrute de los derechos garantizados por el Pacto. También lamenta que el Estado Parte no haya ratificado el Convenio N° 169 (1989) sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y que las reclamaciones por las tierras indígenas y los recursos naturales que están pendientes de resolución sigan dando lugar a discrepancias y conflictos (Parág. 13).

...está profundamente preocupado por la aplicación de leyes especiales, como la Ley de Seguridad del Estado (N° 12927) y la Ley antiterrorista (N° 18314), en el contexto de las actuales tensiones por las tierras ancestrales en las zonas mapuches (Parág. 14).

A objeto de abordar estas situaciones el Comité DESC recomendó al Estado chileno:

...que incluya el reconocimiento de sus pueblos indígenas en la Constitución, ratifique el Convenio N° 169 de la OIT y siga reforzando sus iniciativas para garantizar el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales por los indígenas (Parág. 32).

...que tenga plenamente en cuenta las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (E/CN.4/2004/80/Add.3) acerca de la aplicación de la Política de Nuevo Trato 2004-2010, a saber, que se aumente sustancialmente el Fondo de Tierras; que se intensifiquen los esfuerzos para recuperar las tierras indígenas, especialmente en las zonas mapuches; y que se mejore la situación de los indígenas en las zonas rurales, en particular en lo que respecta a la salud y la educación (Parág. 33).

...que no aplique leyes especiales, como la Ley de Seguridad del Estado (N° 12927) y la Ley antiterrorista (N° 18314), a actos relacionados con la lucha social por la tierra y las reclamaciones legítimas de los indígenas (Parág. 34).

iv. Los informes de entidades no gubernamentales de derechos humanos

Como se señalara, la ausencia de un reconocimiento jurídico de los derechos colectivos de pueblos indígenas, y la vulneración a los derechos individuales de sus integrantes en el contexto de los conflictos por tierras que en esos años se verificaron en el sur del país, concitó también la preocupación de diversas y prestigiosas instancias internacionales de derechos humanos.

Una de ella fue la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), la que en los últimos años ha enviado varias misiones de observación de la situación de los derechos del pueblo *mapuche*, dos de ellas en el período del Presidente Lagos.

Luego de que en 1998 la FIDH emitiera su primer informe referido a los impactos de la construcción de centrales hidroeléctricas en el Alto Bío Bío en el territorio de los *mapuche pehuenche* (FIDH, 1998), en el año 2003 publicó un segundo informe dando cuenta de los problemas de derechos humanos generados en comunidades *mapuche* por los grandes proyectos de inversión, entre ellos la explotación forestal y nuevamente el proyecto hidroeléctrico Ralco.

En sus conclusiones constata las diversas formas de violación de derechos humanos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales generadas por estos proyectos de inversión, y *la política jurídica represiva dirigida en contra de los Mapuches y la criminalización de sus acciones mediante la utilización de la Ley Antiterrorista y la Ley de Seguridad del Estado*. En sus recomendaciones *insta al poder legislativo chileno a iniciar un proceso de debate que culmine con una reforma constitucional que reconozca el carácter multiétnico y pluricultural de Chile e incorpore los derechos colectivos de los pueblos indígenas*. Recomienda también al Estado chileno *evitar criminalizar el conflicto, buscando además alternativas políticas basadas en el diálogo*, y a *iniciar un proceso de revisión de las demandas de tierras realizadas por los pueblos indígenas, y aportar soluciones específicas y satisfactorias a dicho problema*[19].

Producto de una nueva misión de esta entidad realizada el 2005, en abril de 2006 la FIDH dio a conocer un tercer informe sobre la realidad *mapuche* abordando la situación de la aplicación de la legislación especial antiterrorista contra líderes y activistas de este pueblo. El Informe, junto con analizar los factores que están detrás de los conflictos de tierras que involucran a los *mapuche* –identificando entre ellos además de los factores

[19] Federación Internacional de Derechos Humanos, 2003; 41- 45.

de carácter histórico, las insuficiencias estructurales de las políticas oficiales de devolución de tierras y el avance y consolidación de la economía forestal de exportación– y sus repercusiones para la vida de las comunidades *mapuche*, da cuenta de la respuesta del Estado chileno a estos conflictos y de la persecución penal de los actos violentos de protesta social por sobre los intentos de atender a las causas estructurales de esta conflictividad.

El Informe analiza además los procesos judiciales que condujeron a la condena de nueve personas *mapuche* bajo la Ley Antiterrorista en el período 2003-2004, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos que vinculan a Chile. Concluye que en ellos el Estado chileno violó las garantías a un juicio justo y al debido proceso de estas personas, en la medida en que la gravedad de los hechos por los que fueron condenados no guarda proporción con la gravedad del tipo delictivo de terrorismo y de las penas impuestas en estos casos.

La FIDH sostiene que la ausencia de un reconocimiento constitucional relativo a los pueblos indígenas y a sus derechos, así como de ratificación por parte del congreso nacional del Convenio 169 de la OIT, da cuenta que en Chile falta aun un largo camino por andar para que el nuevo trato propuesto por el gobierno del Presidente Lagos para con los pueblos indígenas se plasme en realidades concretas.

Concluye afirmando que, tras el fin de la transición proclamada a raíz de la reforma constitucional de 2005, los pueblos indígenas continúan estando en los márgenes de esta transición, incapaces de beneficiarse en pie de igualdad de los enormes cambios que ha experimentado la sociedad chilena en su conjunto, y experimentando todavía las consecuencias del modelo jurídico, social y económico heredado del régimen dictatorial. En su parte final el Informe hace una serie de recomendaciones al Estado chileno. Como la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la aprobación de una reforma constitucional que establezca el carácter pluriétnico del Estado de Chile, donde se reconozca la preexistencia y, expresamente, los derechos de los pueblos indígenas ya establecidos en el derecho internacional de derechos humanos[20].

Recomienda así mismo crear un Ombusman de los derechos de los pueblos indígenas, y la implementación de una política de restitución de tierras y recursos naturales a los *mapuche* con participación de sus organizaciones.

---

20 Federación Internacional de Derechos Humanos, 2006; 66-68.

En materia penal recomienda al Estado la búsqueda de fórmulas legales para poner en libertad y reparar a las personas mapuche que están cumpliendo presidio mayor por supuestos delitos de terrorismo. Asimismo, el Informe recomienda una revisión en profundidad de la legislación antiterrorista de manera que solo debe sancionar conductas que claramente afecten al orden constitucional democrático[21].

Otra entidad internacional de derechos humanos que se pronunció sobre la situación de derechos indígenas en Chile en el mismo período fue Human Rights Watch. Dicha entidad, junto al Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, se centró en las violaciones a los derechos de los *mapuche* generados por la utilización de la ley antiterrorista en el contexto de los conflictos por tierra que involucran a sus comunidades, en las situaciones de maltrato físico y trato degradante por parte de los agentes del Estado y en aquellas producidas por la jurisdicción que ejercen los tribunales militares sobre los civiles *mapuche* acusados de cometer actos de violencia en contra de la policía.

Respecto a los juicios antiterroristas HRW concluye que éstos *son una respuesta injustificada a los actos criminales de violencia cometidos en el contexto de los conflictos de tierras relacionados con los mapuche en Chile. La aplicación de la ley antiterrorista tiene graves consecuencias para las garantías procesales de los acusados y puede socavar seriamente el principio de presunción de inocencia base del nuevo Código de Procedimiento Penal.* En relación a este punto, recomienda al gobierno de Lagos: *Se abstenga de abrir nuevos procesos contra mapuche de acuerdo con la ley antiterrorista, a no ser que se hayan cometido delitos graves contra la vida, la libertad o la integridad física. Realice una revisión completa e imparcial de los procesos en que los mapuche han sido juzgados y condenados por terrorismo con el fin de verificar que se haya respetado el principio del debido proceso y, de ser necesario, ordene un nuevo juicio donde se cumplan las garantías al debido proceso. Proponga las modificaciones necesarias a la ley antiterrorista para asegurar que únicamente los crímenes más graves contra la vida, la libertad o la integridad personal sean considerados crímenes de terrorismo, y solamente cuando las otras condiciones específicas de la ley sean cumplidas.* En relación a la justicia militar propone al gobierno *presentar proyectos legislativos para eliminar del Código de Justicia Militar todos los delitos que permitan el procesamiento de civiles.* Finalmente en relación a las operaciones policiales propone al gobierno *adoptar varias medidas para prevenir la conducta abusiva de Carabineros durante la ejecución de operaciones en comunidades mapuche*[22].

---

21 Ibíd.; 68-70.

22 Human Rights Watch y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, 2004; 9-11.

2. La respuesta de Lagos: la política del "Nuevo Trato"

i. El discurso

Aunque con demora, el gobierno de Lagos dio respuesta a los informes relativos a los pueblos indígenas y a sus derechos antes referidos. En el caso del informe de la CVHNT, aunque Lagos había anunciado su respuesta en un plazo de semanas, esta vino a concretarse seis meses más tarde, en abril de 2004. Ello no fue un hecho casual, sino que respondió a los dilemas que para su gobierno planteaban las recomendaciones de la CVHNT, en particular aquellas relativas a los derechos a la tierra, a los recursos naturales y al territorio, las que fueron claramente vistas como amenazantes para la inversión privada, en particular forestal, que este había promovido y respaldado en el sur del país con energía hasta entonces[23].

En lo retórico, el Presidente Lagos acogió el informe, valorando el trabajo realizado por la Comisión, asumiendo su diagnóstico respecto al pasado de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, así como las recomendaciones por ella formuladas, las que sostuvo darían orientación a la política de nuevo trato que entonces anunciaba[24]. En lo que llamó "la política indígena de nuevo trato", como veremos a continuación, estuvo lejos de asumir sus recomendaciones.

Así, en el plano de las reformas jurídicas, propuso insistir con carácter de urgencia ante el Congreso en una propuesta de reforma constitucional de contenido limitada, que a diferencia de lo recomendado por la CVHNT no hacía alusión alguna a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por el contrario, se agregaba a la propuesta de reforma constitucional en la materia una cláusula final que apuntaba a proteger al Estado chileno

---

23 La demora en la respuesta de Lagos también pudo haber estado determinada por el silencio y la crítica indígena frente al Informe. Tal actitud, presente en particular en el movimiento mapuche, estuvo determinada por la insuficiencia de sus propuestas en relación con sus demandas, y en relación con el derecho internacional de los derechos indígenas. Así, el derecho a la autonomía como expresión del derecho de libre determinación fue limitado por el Informe a los *rapa nui*, quedando los demás pueblos indígenas marginados de él en forma inexplicable. El reconocimiento que la CVHNT hace de los territorios indígenas es ambiguo, sin que se establezcan mecanismos específicos para hacerlo efectivo. El derecho consuetudinario indígena es reconocido como derecho subordinado al derecho estatal en materias como el derecho penal sustantivo y el derecho de propiedad.

24 Así el presidente Lagos señaló en su discurso de abril de 2004:
El puente entre lo que hemos hecho y lo que haremos está determinado por el esfuerzo de la Comisión Aylwin. Ellos hicieron un alto en el camino y analizaron en profundidad el tema. Gracias a sus sugerencias creo que podemos caminar mejor... (Lagos; 2004; 12)

de formas de ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, como la autonomía, al disponerse que el ejercicio de la cultura e identidad de los pueblos indígenas debía hacerse en un marco constitucional que "asegure la unidad nacional".

Si bien Lagos propuso dar urgencia a la ratificación del Convenio 169 de la OIT, Convenio que, como sabemos, reconoce importantes derechos colectivos a los pueblos indígenas, su política de nuevo trato no recogió las recomendaciones de la CVHNT en el sentido de impulsar reformas legislativas tendientes a dar reconocimiento y a demarcar de los territorios indígenas, a asegurar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, incluyendo el derecho de preferencia para su explotación, a la consulta, a la compensación por daños y a la participación en los beneficios, entre otros. En materia de derechos políticos no recogió la propuesta de la elección de representantes indígenas en el Congreso Nacional, en los gobiernos comunales y regionales. En materia de derechos culturales, finalmente, tampoco incorporó el reconocimiento del derecho consuetudinario y el derecho propio indígenas recomendado por la CVHNT.

El foco de la política de "nuevo trato" estuvo puesto, en cambio, en fortalecer la ley indígena vigente, a través de la utilización más efectiva de los mecanismos en ella considerados a favor de los indígenas. Ello con la excepción de los *rapa nui*, caso en el cual se anunció un proyecto de reforma constitucional para la creación de un estatuto especial de administración de la Isla de Pascua, atendida "su situación de insularidad", y no en razón de la etnicidad de sus habitantes. De este modo Lagos desechaba la propuesta de la CVHNT en relación a los *rapa nui*, la que consideraba la ratificación por el Congreso Nacional del "Acuerdo de Voluntades" suscrito por el Estado chileno con los jefes *rapa nui* en 1888, y el establecimiento de un estatuto de "autonomía" para la Isla de conformidad a los presupuestos normativos de dicho acuerdo.

Por otro lado, en materia de desarrollo, Lagos anunció una serie de medidas político-administrativas para el impulso de un "desarrollo con identidad" que tendría como componentes centrales la educación y el fortalecimiento socio-cultural indígena, el fomento del desarrollo productivo indígena, y la restitución de tierras y aguas. Mientras los dos primeros componentes se sostendrían en el fortalecimiento de la acción del programa Orígenes y de otros servicios públicos, en materia de tierra se proponía avanzar a través de los mecanismos existentes (Fondo de Tierras y Aguas de CONADI) en una "senda de justicia" con "apego a las vías institucionales". Con estas observaciones, Lagos desechaba la idea

de la Corporación de Reparaciones propuesta por la CVHNT con el fin de determinar los casos en que correspondía la restitución o compensación por pérdida de tierras correspondientes a títulos otorgados a los *mapuche* por el Estado, al igual que la expropiación como alternativa para resolver los conflictos con particulares cuando no hubiese acuerdo con ellos (Lagos, 2004).

El informe del Relator de la ONU fue, sin dudas un serio traspié para el gobierno. Aunque redactado en lenguaje diplomático, Stavenhagen había dejado en evidencia no solo las limitaciones del ordenamiento jurídico chileno en la materia, sino también las contradicciones de la política de Lagos con los lineamientos del derecho internacional de los derechos humanos. Posiblemente por ello la respuesta formal del gobierno de Chile al informe del Relator de la ONU, por su parte, demoró más de un año[25]. Ella fue redactada a modo de un informe, dando cuenta de las acciones impulsadas por el gobierno en materia indígena, siguiendo para estos efectos el orden de las recomendaciones del Relator en su informe de 2003. En este informe de gobierno se dio cuenta de los esfuerzos realizados, sin éxito hasta entonces, para la reforma de la Constitución y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En relación con la revisión de la legislación sectorial (tierras, aguas, minas, etc.) contradictoria con la Ley Indígena propuesta por el Relator, el gobierno chileno señaló que durante el 2005 se elaboraría una iniciativa de reforma legislativa para estos efectos, dando cuenta del trabajo realizado con comunidades *mapuche lafkenche* para elaborar una indicación legal a la ley de pesca y permitir su uso del borde costero[26].

En materia de pobreza se dio cuenta del conjunto de políticas impulsadas por el gobierno, entre ellas los programas Chile Solidario y Orígenes a objeto de lograr reducir la pobreza en comunidades indígenas. Lo mismo en relación a la política de tierras, en que se dio cuenta de los avances del Fondo de Tierras Indígenas de CONADI en esta materia. En el ámbito del desarrollo sustentable se informó que en virtud de la política de nuevo trato se incorporó la participación indígena en proyectos de desarrollo en comunidades indígenas, haciendo especial referencia a los proyectos de entidades públicas. Nada señaló, sin embargo, en relación

25 La respuesta al Relator fue elaborada por el Coordinador de Política Indígena y Subsecretario de MIDEPLAN, Jaime Andrade, quien durante gran parte del 2004 había desarrollado otras actividades, siendo reemplazado en su función por Marcelo Carvallo.

26 El informe no señaló que en marzo de 2004 el Presidente Lagos no asistió –sin explicación plausible– a una invitación realizada por los *mapuche lafkenche* para hacerle entrega de sus observaciones a la ley de pesca. La reunión congregó a más de cinco mil *lafkenche* de Arauco a Chiloé, quienes se sintieron ofendidos por la actitud presidencial.

a los proyectos de inversión privados con los cuales las comunidades tenían graves conflictos, respecto a los cuales el Relator había recomendado la creación de mecanismos de diálogo para su superación.

Uno de los aspectos más relevantes abordados por el gobierno en su informe en respuesta al del Relator dijo relación con la administración de justicia y los pueblos indígenas. El gobierno negó categóricamente que hubiese criminalizado la protesta indígena[27]. Sostuvo, además, que había recurrido a la aplicación de la ley antiterrorista "en casos muy puntuales" cuando los hechos cometidos revestían el tipo penal que dicha ley sanciona. Admitió, sin embargo, que esta ley establecía tipos penales demasiado amplios, por lo cual se hacía necesaria su revisión. Finalmente en relación con la recomendación del Relator de que el caso de los *longko* procesados Pascual Pichún y Aniceto Norín fuese revisado, informó que estos habían recurrido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando la violación del artículo 8 de la Convención Americana (Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación, 2005). Es decir, utiliza como si fuese una iniciativa suya, una denuncia interpuesta por los *longko* en contra del Estado de Chile por la violación de sus garantías consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos. Tampoco el gobierno recogió la petición que le fuera formulada por el Relator de declarar una amnistía general para los defensores de derechos humanos procesados por realizar actividades sociales y/o políticas en el marco de la defensa de tierras indígenas (MIDEPLAN; 2005).

Finalmente, en cuanto al Informe del Comité de DESC de la ONU, cabe señalar que no existen antecedentes de que éste haya sido respondido por el gobierno[28].

27 *Ningún Estado democrático puede aceptar el uso de la violencia como medio para satisfacer una demanda social. En Chile existen mecanismos y canales institucionales para dar respuesta a las reivindicaciones sociales, indígenas o no indígenas. Las acciones judiciales están encaminadas a castigar a autores de delitos. Sancionar a quienes cometen un delito no implica "criminalizar" una reivindicación social o política* (MIDEPLAN, 2005; 6)

28 Ello en razón de que las recomendaciones hechas por este Comité a los estados partes de la Convención, como Chile, no son apelables, sino vinculantes. La posición del gobierno chileno en esta materia, sin embargo, había quedado de manifiesto en sus respuestas a las preguntas que el Comité DESC de la ONU la había enviado con motivo del tercer informe periódico sobre los derechos enunciados en los artículos 1 a 15 del PIDESC. Preguntado sobre las medidas adoptadas por el Estado para evitar el trato discriminatorio de los indígenas, en particular los mapuche, y sobre aquellas adoptadas para atender las reivindicaciones de tierras ancestrales mapuche, el estado dio cuenta de su legislación y política desarrollada para tales efectos. Una de las afirmaciones del estado chileno que llaman la atención es aquella relativa a la administración de justicia. En ella se niega toda discriminación de carácter étnico en las acciones relacionadas con la defensa de tierras indígenas. Ello al señalar:

(continúa en la página siguiente)

ii. La práctica

Aunque en lo retórico el gobierno de Lagos manifestó intención de acoger, al menos en parte, las recomendaciones formuladas por los informes de la ONU y de la CVHNT antes aludidos, profundizando su política pública hacia los pueblos indígenas y el respeto y protección a sus derechos, tales recomendaciones en la práctica no serían asumidas por su administración. En efecto, más allá del fortalecimiento de los programas sectoriales impulsados desde CONADI, el Programa Orígenes, y otras entidades públicas, se mantendrían inalteradas muchas de aquellas dimensiones de la política del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas que gatillaron la movilización y protesta indígena y cuya inconsistencia con los derechos fundamentales fuera cuestionada por la ONU y organismos no gubernamentales de derechos humanos e indígenas.

Tal como en los primeros años de su gobierno, Lagos, en consistencia con su política de apertura de la economía chilena a los mercados internacionales, siguió respaldando proyectos de inversión privados en los territorios de los pueblos indígenas, imponiendo su visión del desarrollo por sobre la de las comunidades afectadas por dichos proyectos. La protesta indígena frente a este fenómeno, en particular la de las comunidades *mapuche* en el sur del país, siguió siendo criminalizada por su administración a través de la utilización de leyes especiales cuestionadas por el Relator de la ONU y el Comité DESC. De este modo el gobierno de Lagos mantuvo una política dual y contradictoria hacia los pueblos indígenas hasta el final de su mandato.

En lo que respecta a la política sectorial, cabe destacar las iniciativas impulsadas por el Estado en materia de tierras y de desarrollo indígena. En el primer ámbito, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) de CONADI –junto al Ministerio de Bienes Nacionales– reforzaron sus acciones de ampliación, transferencia y regularización de tierras indígenas.

En Chile solo se investigan hechos que, de acuerdo a la ley penal chilena son constitutivos de delitos. Queda excluida del ámbito de persecución penal cualquier conducta lícita, como las manifestaciones de la libertad de pensamiento o expresión y el derecho de reunión, garantizados a todas las personas, sin distinción, en tanto su ejercicio se enmarque dentro del ordenamiento jurídico. En Chile no existen personas de ascendencia indígena procesadas o condenadas por acciones de defensa de tierras indígenas. En nuestro país excepcionalmente existen personas de ascendencia indígena que se encuentran privadas de libertad, en calidad de procesados o de condenados por delitos en contra de la propiedad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respuestas del Gobierno de Chile*, 2004, parag. 29).

De acuerdo a antecedentes de CONADI para el período 2002-2005, esta entidad destinó M$ 11.691.857 al otorgamiento de subsidios de tierras individuales y/o comunitarios permitiendo la adquisición de 8.542 hectáreas para 903 familias, en su gran mayoría *mapuche* (Artículo 20 letra a ley indígena). A ello se agregó la destinación de M$ 30.994.500 en el mismo período para la adquisición de 29.126 hectáreas a comunidades con conflictos históricos de tierras (tierras en conflicto art. 20 letra b) para 2.571 familias, también mayoritariamente *mapuche*. Junto a lo anterior, CONADI y Bienes Nacionales concretaron en el mismo período el traspaso a comunidades indígenas a lo largo del país de 107.796 hectáreas de tierras fiscales históricamente ocupadas por ellos, para un total de 6.917 familias con una inversión de M$ 312.891 (CONADI, 2006). A ello se suma, por último, el saneamiento y la regularización de las tierras anteriormente reconocidas a indígenas por el Estado, el que para el período comprendido entre el 2000 y el 2004 fue estimado por CONADI en 120.000 hectáreas[29].

En materia de desarrollo y cultura la política pública sectorial también fue fortalecida, en particular con la intervención del Programa Orígenes.

[29] CONADI, Fondo de Tierras y Aguas, 2005. No hay antecedentes disponibles sobre los resultados de este programa para el período comprendido hasta 2005. Si bien cabe valorar la acción desarrollada por CONADI y otros entes públicos en materia de tierras, las deficiencias de la política pública en esta materia deben ser señaladas. Del total de tierras adquiridas, trasferidas y saneadas a indígenas en el país en este período, solo 37.668 hectáreas constituyen ampliación propiamente tal de la superficie hasta ahora en poder de indígenas, en tanto que las restantes hectáreas de que CONADI da cuenta corresponde a transferencia de tierras fiscales y regularización de tierras en poder de indígenas. La cobertura de los programas públicos de tierra aquí analizados es claramente insuficiente en relación con las necesidades de tierras indígenas, la que solo en el caso de los mapuche alcanzaría al menos a 200 mil hectáreas (Edgardo Lienlaf, Director Nacional de CONADI, estimaba al año 2002 las tierras demandadas por los mapuche en 170.000 hectáreas). Ello se debe a la insuficiencia de los recursos destinados por el estado al desarrollo de esta política pública, insuficiencia que se hace más grave dado el incremento del valor de las tierras adquiridas por CONADI a través de este mecanismo, el que se habría cuadruplicado desde 1994 a la fecha. (CONADI, 2005) A estos problemas se unen las deficiencias de las tierras adquiridas por CONADI para asegurar el desarrollo productivo de las comunidades y personas mapuche beneficiarias, y la ausencia de programas de apoyo al desarrollo productivo en las tierras adquiridas, trasferidas o regularizadas, en particular durante la década de los noventa. Junto a lo anterior cabe agregar como problemas de la política de tierras su titulación –en muchas ocasiones– en forma individual, lesionando con ello las formas de propiedad comunitaria indígena, y la demora en la titulación de los predios fiscales traspasados a CONADI por Bienes Nacionales. Finalmente, hay quienes sostienen que el traslado de comunidades desde sus tierras de origen a otras nuevas ubicadas en lugares distantes, si bien es de carácter voluntario, produce una división de la comunidad, afectando la organización e identidad de sus integrantes.

Dicho Programa, que contó con financiamiento especial del Banco Interamericano de Desarrollo y del gobierno de Chile[30], y que ha sido administrado por el Ministerio de Planificación, ha tenido como objetivo central el mejoramiento las condiciones de vida y la promoción del desarrollo con identidad de los pueblos indígenas en el área rural (Orígenes, 2005).

De acuerdo a CONADI, en el período comprendido entre el 2002 y el 2005 este programa operó en las cinco regiones con más alta concentración de población indígena en el país, abarcando con su accionar un total de 646 comunidades indígenas con un total de M$ 3.671.000 (CONADI, 2006). Entre las acciones impulsadas a través de Orígenes que se encuentran orientadas a la educación y cultura indígena que permitieron la financiación de 291 proyectos de comunidades con M$ 473.000. En el ámbito del desarrollo productivo, en tanto, se financiaron 767 proyectos presentados por comunidades con un total de M$ 1.712.000. (CONADI, 2006)[31].

Junto a lo anterior, MINEDUC fortaleció su programa de becas para apoyar el acceso de estudiantes indígenas a la educación en todos sus niveles, desde la educación básica hasta la superior. El número de becas se incrementó de 6 mil en 1997, a 24.070 en el 2002, y 33.600 el 2005. El total acumulado entre el 2002 y el 2005 ascendió a 114.317 becas indígenas (CONADI, 2006).

Una mención cabe hacer a las propuestas de reforma jurídica en materia de derechos de pueblos indígenas impulsadas por el ejecutivo desde los informes de derechos humanos aquí referidos. Si bien es efectivo que el ejecutivo presentó en mayo de 2005 al Congreso Nacional una propuesta de reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas, esta propuesta

30 Este Programa es el producto de un convenio suscrito el 2001 entre el BID y MIDEPLAN por el gobierno chileno. La primera entidad aporta en calidad de préstamo un total de US$ 80 millones para su ejecución, en tanto el segundo aporta US$ 53 millones.

31 Cabe reconocer el apoyo del Programa Orígenes al desarrollo indígena, en particular cuando ha aportado recursos y capacidades a propuestas de desarrollo definidas y ejecutadas por las propias organizaciones y comunidades indígenas. Son múltiples, sin embargo, las críticas formuladas a su accionar desde la perspectiva de los derechos indígenas. Entre ellas destacan la escasa participación indígena en el proceso de formulación de Orígenes; la politización partidaria de la institución; el privilegio de las comunidades legales y las organizaciones tradicionales indígenas o las organizaciones territoriales como beneficiarias de este programa; la demora en la ejecución de los planes de trabajo acordados con las comunidades participantes de este proyecto, y las dificultades para hacer llegar a ellas los recursos comprometidos (Programa de Derechos Indígenas IEI UFRO, 2003). Algunas de estas críticas, como la focalización territorial del Programa en áreas indígenas, han sido recogidas por Orígenes, entidad que en el último tiempo ha impulsado el desarrollo de planes territoriales de desarrollo indígena (36 al primer semestre de 2005), y considera la focalización territorial de su accionar para una segunda etapa de trabajo (Orígenes, 2005).

no fue previamente consultada con los pueblos indígenas y sus comunidades, como se había comprometido a hacerlo en el acuerdo suscrito ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con las denunciantes *pehuenche* en el caso de Ralco. Por otra parte, dicha propuesta –que fuera rechazada por esta instancia como en ocasiones anteriores– no contenía ninguna referencia a los derechos políticos, territoriales y culturales de naturaleza colectiva como sugiriera la CVHNT en su informe y el Relator Stavenhagen[32].

Por otra parte, durante el 2005 el ejecutivo presentó al Congreso dos proyectos de reforma jurídica relativos a pueblos indígenas; el primero, de carácter constitucional, con el objetivo de crear un territorio y estatuto especial para la administración de la Isla de Pascua, territorio de los *rapa nui*[33], y el segundo, de carácter legal, con el fin de establecer un espacio marítimo costero para los pueblos originarios.

El proyecto relativo a la Isla de Pascua estaba lejos de acoger las demandas de autonomía de los *rapa nui* y las propuestas del Informe de la Comisión de Verdad Histórica en la materia, las que como se señalara, suponían el reconocimiento de la autonomía *rapa nui* en base a los contenidos del Acuerdo de Voluntades suscrito por sus jefes con el Estado chileno en 1888. El proyecto relativo al espacio marítimo costero fue el producto de la demanda que durante años había sido formulada al ejecutivo por parte de los *mapuche-lafkenche* y *huilliche* desde Arauco a Chiloé con miras al reconocimiento de sus derechos sobre un espacio territorial de uso ancestral del cual han sido crecientemente despojados[34]. Aunque las organizaciones

32 Se reemplaza en el Artículo 1° de la CP el inciso final por el siguiente:
...la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional.

33 Esta iniciativa pretende incorporar un nuevo artículo 115 bis en la Constitución Política con un párrafo referido a Disposiciones Especiales, que trate del Gobierno y Administración de los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández. El mismo pretende mandatar al legislador orgánico constitucional para establecer las modalidades de gobierno y administración que configurarán los Estatutos Especiales que regirán para los referidos Territorios Especiales. Ello con el objeto de definir una estructura de administración más eficiente, sobre todo en su relación directa con el Gobierno central, eximiéndola del diseño tradicional (Mensaje del Presidente Lagos, ingresado a tramitación legislativa en octubre de 2005).

34 El proyecto de ley presentado para estos efectos por el ejecutivo al Congreso el 24 de agosto de 2005 (Mensaje 127-253) crea una nueva categoría jurídica denominada espacio marítimo costero de los pueblos indígenas. Dicho espacio deberá comprender una porción de agua y fondo, playa y terrenos de playas fiscales, que han sido utilizados por las comunidades indígenas

(continúa en la página siguiente)

lafkenche y *huilliche* han dado su respaldo a esta propuesta de reforma a la ley de pesca actualmente vigente, cabe constatar que ésta tampoco recoge muchas de las demandas planteadas al Presidente Lagos en marzo del 2004 en la frustrada invitación que le hicieran a sus territorios costeros en el Lago Budi. A la fecha, ambas propuestas se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional para su aprobación.

Sin embargo, como señaláramos, en forma paralela al desarrollo de esta política sectorial el gobierno de Lagos, lejos de poner freno a los proyectos de inversión privada en territorios indígenas que habían intensificado los conflictos en años anteriores en el sur del país, siguió otorgándoles su aval. Ello no obstante la oposición de los pueblos indígenas y las recomendaciones de los informes de derechos humanos antes referidos. La materialización de dichos proyectos fue posible gracias a las insuficiencias de la legislación vigente para dar protección a los derechos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales y para proteger el medio ambiente afectado por estos proyectos.

Esta "otra" política de la administración Lagos se evidenció en el territorio *mapuche* en el caso de la central hidroeléctrica Ralco, cuyo embalse fue llenado por ENDESA el 21 de abril de 2004, una semana después de que Lagos anunciara su política de nuevo trato, sin aviso previo a las comunidades *pehuenche*. Como consecuencia de la inundación anticipada de Ralco, fue destruido el cementerio indígena de Quepuca Ralco donde se encontraban enterrados medio centenar de antepasados de la comunidad, sin que el gobierno adoptara las medidas necesarias para evitar este acto evidentemente ilegal y delictuoso[35].

También en el caso Ralco, el gobierno de Lagos concluyó su mandato sin cumplir con muchos de los compromisos contraídos por el Estado chileno el 2003 al suscribir un acuerdo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con las cinco mujeres *pehuenche* que habían recurrido a esta instancia alegando la violación de sus derechos en el contexto

ancestralmente, cuya delimitación se hará atendiendo por un lado el uso consuetudinario indígenas, y por otro, atendiendo al uso que se pretenda dar a el, pudiendo comprender entre estos, el resguardo de recursos.

35 Endesa, argumentando que las precipitaciones otoñales habían generado un "llenado espontáneo" del embalse Ralco imposible de evacuar, cerró, un mes antes de lo autorizado, las compuertas de Ralco originando su llenado definitivo. Ello en circunstancias que se encontraba pendiente el proceso ordenado por resolución ambiental de CONAMA con miras a dar solución, con el consentimiento de la comunidad, al problema planteado por la existencia de dicho cementerio en el área de inundación, ya fuese por la vía del traslado de los restos o de su cubrimiento por una capa de cemento.

de este proyecto; entre ellos la vida y la propiedad[36]. Si bien la comuna prevista en el sector Alto Bío Bío fue creada por ley, el gobierno no estableció los mecanismos acordados para la solución de los problemas de tierras de comunidades pehuenche, para el fortalecimiento del Área de Desarrollo Indígena Alto Bío Bío y para hacer posible la participación pehuenche en la administración de la Reserva Forestal Ralco. Tampoco se adoptaron medidas tendientes al desarrollo y preservación ambiental del área y no se dio cumplimiento cabal a las compensaciones acordadas con las mujeres denunciantes, todo lo cual fue informado por las denunciantes en una audiencia ante la CIDH en Washington DC en el mes de octubre de 2005.

La misma política fue reiterada en el caso *mapuche* en el aval otorgado por el Estado a la empresa Aguas Araucanía S.A. para la construcción de 17 plantas de tratamiento de aguas servidas, todas ellas ubicadas en tierras de comunidades mapuche o tierras aledañas (las comunidades mapuche afectadas suman 42)[37].

También pudo ser constatada en el respaldo otorgado por el Presidente a los planes de Celulosa Arauco de construir un ducto al océano Pacífico para la evacuación de sus desechos contaminantes en el que constituye el mar territorial de los *mapuche-lafkenche*[38].

36 Dichos compromisos incluían, entre otros, el otorgar compensación material a las denunciantes, hacer restitución de tierras a los pehuenche, el fortalecimiento de la participación de los *pehuenche* en su propio desarrollo, y el impulso de procesos de entendimiento y diálogo con los pueblos indígenas para introducir una reforma constitucional para el reconocimiento de sus derechos y para la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

37 Al respecto cabe señalar que, a diferencia de las plantas que para con este objetivo se construyen en otras partes del país, que son plantas de tratamiento biológico, cuyos impactos ambientales son menores, las plantas de tratamiento de aguas servidas propuestas para la Araucanía son plantas de tratamiento químico, de carácter primario, que generan graves impactos ambientales. Por otro lado, los proyectos para su instalación han sido ingresados al sistema de evaluación de impacto ambiental como Declaraciones de Impacto Ambiental y no como Estudios de Impacto Ambiental, como corresponde cuando existe presencia de grupos humanos aledaños. Todo ello ha determinado que diversos analistas hayan calificado estos proyectos como una manifestación del racismo ambiental en contra del pueblo *mapuche* y de sus comunidades. (Ver Seguel, 2005, Meza-Lopehandía, 2006). En atención a lo anterior, comuneros *mapuche* de Villarrica interpusieron un recurso de protección por la instalación de una planta de tratamiento en la comunidad de Putúe, recurso que fue acogido primero por la Corte de Apelaciones de Temuco (octubre de 2005) y más tarde por la Corte Suprema (enero 2006), la que ordenó a Aguas Araucanía la paralización de las faenas y la realización de un EIA dada la presencia de comunidades mapuche.

38 Ver "Presidente Lagos propuso ducto al mar", *Diario Austral de Valdivia*, 6 agosto de 2005. Los planes de Celulosa Arauco, con el aval del gobierno, provocaron la protesta de las organizaciones *lafkenche* y de pescadores artesanales del sector costero de Valdivia, las que se han movilizado desde entonces en defensa de su espacio territorial marítimo.

De manera análoga, en el caso de los pueblos indígenas del norte del país (*aymara, quechua, lickanantay, coya* y *diaguita*), el gobierno siguió adelante con el respaldo a iniciativas de desarrollo mineras y geotérmicas ubicadas en sus comunidades o en sectores aledaños a ellas, que han resultando en la apropiación y/o contaminación de sus tierras y aguas ancestrales, amenazando sus frágiles economías agro-pastoriles, así como también resultando en la destrucción de sitios arqueológicos. Todo ello ha incidido en el desplazamiento de muchos de sus integrantes a las ciudades costeras, con grave impacto para sus culturas. Entre los hechos más graves ocurridos en este sentido con posterioridad al impulso por el gobierno de su política de nuevo trato cabe destacar:

- La destrucción de sitios arqueológicos y contaminación del *ayllu lickanantay* de Chiu Chiu, como consecuencia de la expansión del tranque de relave de Talabre que pertenece a la empresa estatal Corporación del Cobre (CODELCO-Chile);
- La pérdida de los derechos de aguas de los *lickanantay* en la cuenca del río Loa, como consecuencia de su monopolización por parte de diversas empresas mineras y también de empresas de agua potable;
- Los planes de explotación por parte de CODELCO-Chile y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) de los géiser del Tatio –sitio patrimonial de las comunidades *lickanantay* de Toconce y Caspana– para producción de energía geotérmica, en circunstancia que durante el 2005 dicho espacio territorial fue otorgado por el Estado a estas comunidades para su explotación turística;
- y la aprobación por parte de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la III Región, contra la voluntad de las comunidades *diaguitas* de Huasco Alto, del proyecto minero Pascua Lama, a través del cual la empresa Minera Nevada Ltda. (Filial Barrick Gold Corporation) pretende explotar un yacimiento de oro localizado bajo los glaciares que dan nacimiento a las aguas que conforman el sistema hidrológico del río Huasco y sus afluentes, en la cuenca alta del río, donde se emplaza el territorio ancestral del pueblo *diaguita*[39].

[39] Resolución exenta N° 024, de 15 de febrero del año 2006, pronunciada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Atacama, a través de la cual se aprueba con condiciones el proyecto denominado "Modificaciones Proyecto Pascua Lama", ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el día 6 de diciembre del 2004.

3. Criminalización de la protesta mapuche

Como fuera señalado anteriormente, y es analizado en profundidad en el artículo de Karinna González, Eduardo Mella y Rodrigo Lillo en este libro, paralelamente al desarrollo de los proyectos de inversión, y como forma de aplacar la reacción que estos provocaron en los pueblos indígenas, en particular en el pueblo *mapuche*, el gobierno de Lagos siguió adelante con la criminalización de la protesta indígena.

En efecto, Lagos no solo no promovió la reforma de la legislación antiterrorista para restringir los tipos penales amplios que esta sanciona, sino que la utilizó profusamente en contra de personas y organizaciones *mapuche*, contrariando lo afirmado en la respuesta de su gobierno al informe del Relator. Así con posterioridad al anuncio de la política de nuevo trato el gobierno utilizó esta legislación para perseguir judicialmente, en distintas etapas procesales, a Víctor Ancalaf por su supuesta participación en actos que resultaron en la destrucción de maquinaria destinada a la construcción de la central Ralco en la zona de Alto Bío Bío; a 11 personas (10 de ellas *mapuche*) acusadas de incendio terrorista de los fundos Poluco y Pidenco, de propiedad de la empresa Forestal Mininco, y a 16 personas (15 de ellas *mapuche*) acusadas de pertenecer a una asociación ilícita terrorista.

Como consecuencia de estos juicios, en los que se utilizaron testigos protegidos, se mantuvo a los procesados en prisión preventiva por períodos prolongados, y se violaron muchas de las garantías procesales demandadas por el Relator Stavenhagen, fueron condenados por la justicia un total de siete personas, seis de los cuales eran *mapuche*, a penas de hasta 10 años y un día, y a indemnizaciones millonarias en contra de particulares afectados por la acción de los condenados[40]. Ellos vinieron a sumarse a la condena por parte del tribunal penal de Angol en septiembre de 2003, también a instancias del gobierno, de los *longko* Pascual Pichún y Aniceto Norín, a la pena de cinco años y un día por el supuesto delito de "amenaza de incendio terrorista".

Posiblemente el caso más emblemático fue el de asociación ilícita terrorista, caso iniciado en octubre de 2004, en el cual el gobierno se hizo parte

[40] Los condenados por ley antiterrorista en este período incluyen a Juan Carlos Huenulao Lielmil, Jose Benicio Huenchunao Mariñan, Patricia Troncoso Robles, Juan Ciriaco Millacheo Lican, Juan Carlos Marileo Saravia y Florencio Jaime Marileo Saravia, todos ellos por el delito de incendio terrorista, con una pena de 10 años y un día; y Victor Ancalaf Llaupe, condenado a cinco años y un día por el delito de lanzamiento de artefacto incendiario. (Federación Internacional de Derechos Humanos, 2006)

de la acusación fiscal en contra de los imputados *mapuche* de pertenecer a una organización de hecho que actuaba al amparo de la Coordinadora Arauco Malleco, constituida con el fin de cometer ilícitos de carácter terrorista. Los acusados en este caso fueron sometidos a prisión preventiva de hasta un año y seis meses de duración, solicitándose en su contra penas de hasta 15 años y un día de prisión. No obstante la sentencia absolutoria dictada en este caso por el Tribunal Oral en lo penal de Temuco en noviembre de 2004, el juicio fue anulado en abril de 2005 por la Corte Suprema al acoger un recurso presentado para estos efectos por el Ministerio Público, los querellantes particulares y el gobierno. Cabe señalar que el tribunal que conoció de este nuevo juicio a que dio lugar la nulidad no solo dictó una nueva sentencia absolutoria a favor de los imputados *mapuche* en julio de 2005, sino que definió el terrorismo como un concepto que implica el *desprecio a la vida humana, propia o ajena*, disposición que a su juicio no habría estado presente en la acción de los *mapuche* imputados en este y otros casos[41].

Fue en el contexto de este caso que el gobierno reconoció la existencia de una estrategia de inteligencia, denominada "operación paciencia", impulsada durante los últimos años en contra de los *mapuche* con el fin de desarticular a la Coordinadora Arauco Malleco, considerada por las autoridades como *el grupo más violentista y al que se le atribuyen los peores atentados*[42].

Debe señalarse, además, en relación a los presos *mapuche* por legislación antiterrorista, autodenominados presos políticos *mapuche*, que el gobierno de Lagos no consideró, al menos públicamente, la petición formulada por el Relator Stavenhagen en su informe en el sentido de estudiar una amnistía en favor de los defensores de derechos indígenas procesados por realizar actividades de defensa de las tierras indígenas.

Todo lo anterior contrasta con la indiferencia con la que el gobierno del Presidente Lagos actuó frente a los delitos –lesiones graves, homicidio, etc.– protagonizados por agricultores y por funcionarios policiales en contra de personas *mapuche* en el marco de los conflictos territoriales que ocurrieron en el sur del país en este período. Un grave ejemplo de lo anterior fue el del joven *mapuche* de 17 años Alex Lemún, quien falleciera a consecuencia de un proyectil disparado por un mayor de Carabineros. No obstante la identificación del funcionario policial, el gobierno no persiguió su responsabilidad ante el tribunal militar que conoció de la causa, ni tampoco solicitó su retiro de la institución de Carabineros. Todo ello contribuyó

41 Sentencia del Tribunal Oral en lo penal de Temuco, 27 de julio de 2005, considerando N° 12.

42 Reconocimiento hecho por el Subsecretario del Interior, Jorge Correa Sutil, en "Gobierno avala condena a mapuches", *El Mercurio*, 22 de agosto de 2004.

a que el crimen de Alex Lemún permaneciera hasta el fin de la administración Lagos –y hasta la fecha– en la impunidad más absoluta.

Conclusión

Lamentablemente las recomendaciones realizadas por las entidades internacionales antes referidas, y por la propia Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato creada por el Presidente Lagos, no fueron –más allá de lo retórico– acogidas por su administración, como hemos demostrado en este artículo. Su gobierno no propuso al Congreso Nacional las transformaciones jurídicas por éstas sugeridas a objeto de establecer un nuevo marco de relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Ello en particular en lo referido al fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y sobre los recursos naturales, así como en lo relativo al reconocimiento de sus derechos políticos y de participación, sin los cuales un nuevo trato hacia ellos desde el Estado no será posible.

Por otro lado, la política de criminalización de la protesta social *mapuche* descrita en este artículo se mantuvo hasta el final de la administración de Lagos. Ello no solo desoyendo las recomendaciones expresas del Relator Stavenhagen y del Comité de DESC de la ONU, sino además, el potente mensaje entregado por la justicia el 2005 en el caso de asociación ilícita terrorista al desestimar, por segunda vez en él, las acusaciones de terrorismo hechas por el Ministerio Público y el gobierno en contra de dirigentes *mapuche*, y definir esta conducta de una manera claramente excluyente de las acciones de protesta por ellos impulsadas.

La centralidad que tuvo esta última política para la administración Lagos hasta el fin de su mandato, se vio claramente reflejada en las palabras del ministro del Interior, Francisco Vidal, quien en febrero de 2006 sostuvo en Temuco que los "veranos calientes" en la Araucanía –refiriéndose con ello a los veranos álgidos de los conflictos por tierras *mapuche*– habían quedado atrás, y que no podía compararse el verano del 2006 con el del 2000, cuando el Presidente Lagos asumió sus funciones como primer mandatario. Al respecto Vidal afirmó: *Gracias a la colaboración de la fuerzas policiales, de la fiscalía, de la decisión política del Gobierno al querellarse, se ha avanzado mucho entre el (año) 2000 y el (año) 2006*[43].

43 http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060227/pags/20060227154433.html

Agregó que en "ese plano se han hecho las cosas como se debe, ya que se ha respetado en todo sentido el Estado de Derecho", sobre todo en aquellos casos donde hay agricultores particulares que han sido víctimas de ataques a sus predios[44].

Las declaraciones del ministro Vidal, a pocos días de concluir el mandato del Presidente Lagos, son decidoras de las opciones del gobierno de este último en la materia que nos interesa. Lejos de haber estado éstas puestas en los pueblos indígenas y en sus derechos, la prioridad de su administración fue el fomento al desarrollo productivo impulsado por sectores privados en los territorios indígenas, en particular en el territorio del pueblo *mapuche*, con miras a posibilitar su inserción, así como la de quienes viven en ellos, en los mercados globales. Como consecuencia de ello, cada vez que hubo una contradicción entre los derechos de los indígenas y los intereses del sector privado, Lagos optó por estos últimos en desmedro de los primeros. Así, el nuevo trato hacia los pueblos indígenas, no obstante haber sido anunciado en respuesta a los informes de derechos humanos aquí analizados, quedó relegado a un segundo plano, y por lo mismo, nunca llegó a materializarse bajo su mandato.

Bibliografía

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas, disponible en www.observatorio.cl

Comisión Regional del Medio Ambiente (2006). Resolución exenta N° 024, de 15 de febrero del año 2006, pronunciada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Atacama a través de la cual se aprueba con condiciones el proyecto denominado "Modificaciones Proyecto Pascua Lama".

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Consejo Económico Social ONU) (2004). Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respuestas del Gobierno de Chile (E71994/104/Add.27).

————— (2004). Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Chile, E/C.12/1/Add.105, 01 de diciembre de 2004.

[44] Ibíd.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI (Subdirección Nacional SUR) (2002). Informe de gestión año 2002, inédito.

————— (2005). Información sobre Fondo de Tierras Indígenas, inédito.

————— (2006). Corporación Nacional de Desarrollo Indígena 2002-2005, Ed. Antenas.

Correa Sutil, Jorge (2004). "Gobierno avala condena a mapuches", *El Mercurio*, 22 de agosto de 2004.

Federación Internacional de los Derechos Humanos (2003). Chile. Pueblo mapuche. Entre el olvido y la exclusión, Misión Internacional de Investigación. Disponible en www.fidh.org

————— (2006). Chile. La otra transición chilena: Derechos del pueblo mapuche, política penal y protesta social en un Estado democratico, Misión Internacional de Investigación. Disponible en www.fidh.org

————— (1998). Los Mapuche Pehuenche y el Proyecto Hidroeléctrico de Ralco: Un pueblo amenazado, Misión Internacional de Investigación. Disponible en www.fidh.org

Gobierno de Chile (2004). Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (Palacio de La Moneda, 16 de abril de 2004), Maval, Santiago.

Human Rights Watch y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (2004). Indebido Proceso. Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los mapuche en el sur de Chile. Disponible en www.observatorio.cl

Meza-Lopehandia, Matías (2006). Plantas de tratamiento de Aguas Servidas en la Araucanía: ¿Remedio peor que la enfermedad?, inédito.

MIDEPLAN (1999). Documento de Trabajo Comisión Indígena.

————— (2000). Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, Informe Final, Santiago, 2000.

————— (2003). Política Indígena del Gobierno de Chile, inédito.

————— (2005). Informe I Recomendaciones Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas Chile (Respuesta a Informe Relator ONU sobre derechos indígenas, inédito).

"Presidente Lagos propuso ducto al mar", *Diario Austral de Valdivia*, 6 agosto de 2005.

Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera (2003). Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, Lom, Santiago.

Programa Orígenes (2005). Informe de Avance Primer Semestre 2005, inédito.

Seguel, Alfredo (2005). De nuevo el racismo ambiental en la Araucanía, disponible en www.mapuexpress.net

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

Stavenhagen, Rodolfo (Relator Especial ONU) (2003). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Chile, Naciones Unidas, Consejo Económico Social, E/CN.4/2004/80/Add. 3.

"Vidal afirmó que en el gobierno de Lagos 'se ha avanzado mucho en el conflicto mapuche', Radio Cooperativa, disponible en http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060227/pags/20060227154433.html

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

Karinna González
Eduardo Mella
Rodrigo Lillo*

Introducción

Un balance de las políticas indígenas durante el gobierno de Ricardo Lagos no puede soslayar la política de "criminalización" impulsada por dicha administración y destinada a desarticular a organizaciones y comunidades mapuche que habían tomado parte en una serie de movilizaciones desde fines de los 90 y a través de las cuales se expresaron demandas de restitución de tierras usurpadas.

Dicha política se tradujo en la aplicación de la Ley Antiterrorista para reprimir al movimiento mapuche y a sus respectivos dirigentes. El objetivo: resguardar la soberanía nacional, restaurar el orden público y la seguridad nacional, supuestamente amenazados por las acciones de protesta a través de las cuales el movimiento social mapuche ha ejercido presión en las autoridades para exigir respuesta a sus reivindicaciones de tierras.

En la prosecución de tales objetivos y a través del uso de esta normativa, el pasado gobierno exacerbó sus facultades punitivas y aseguró el éxito de las mismas, por la vía de restringir derechos fundamentales y libertades básicas de los inculpados mapuche.

---

* Karinna González es antropóloga, Eduardo Mella es trabajador social y Rodrigo Lillo es abogado. Este artículo fue escrito en forma conjunta como parte del trabajo de investigación que realizamos en el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas con apoyo de IWGIA y Fundación Ford. Agradecemos la edición y comentarios efectuados por la co-directora del Observatorio Nancy Yáñez. También agradecemos la exhaustiva revisión al primer borrador de este artículo de la antropóloga Gemma Rojas.

En el ámbito de la justicia esta política se tradujo en la vulneración de derechos específicos de los procesados mapuche. En efecto, se observa una multiplicidad de casos en que han sido vulnerados el derecho al debido proceso, otros donde la Corte Suprema ha anulado sentencias absolutorias de los tribunales inferiores exigiendo un nuevo procesamiento de los inculpados en abierta violación del principio *non bis in idem* o ha aplicado medidas disciplinarias a los jueces que han osado juzgar los hechos a la luz del derecho común declarando la inaplicabilidad de la normativa antiterrorista.

En diferentes informes de organismos internacionales relativos al monitoreo de la situación de los derechos indígenas en Chile[45], ha sido cuestionado el uso de la Ley Antiterrorista y las consecuencias procesales derivadas de su aplicación. También ha sido objetada la actuación policial represiva y el juzgamiento de mapuche por tribunales militares, lo que ha tenido lugar en el marco del proceso de "criminalización".

No obstante lo expresado, el presente artículo pretende ir más allá de constatar la vulneración de derechos en el ámbito de la justicia durante este período. Se quiere contribuir a la reflexión, por una parte, identificando los fundamentos históricos y jurídicos que sustentan las demandas de tierras que originan la protesta social mapuche. Por la otra, evidenciar la forma en que operó el Estado para desarticular a las organizaciones y comunidades mapuche que al no encontrar respuestas institucionales a sus demandas territoriales intentaron ejercer medidas de presión.

Por último, queremos develar las graves consecuencias de este proceso, los efectos no visibles y por ende más difíciles de constatar: *las consecuencias sociales, culturales y políticas* que se vivenciaron al interior de las familias y comunidades indígenas, que enfrentaron directamente la acción persecutoria del Estado. Centraremos nuestro análisis en las comunidades Cacique José Guiñón y Tricauco, ambas de la comuna de Ercilla, puesto que en ellas hemos hecho un monitoreo entre los años 2002 y 2005.

45 Entre el año 2001 y 2006 diferentes organismos, nacionales e internacionales han entregado informes (o capítulos de ellos) para referirse a la situación de los indígenas en Chile; entre ellos, el Departamento de Derechos Humanos y Acciones de Interés de Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, el Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos indígenas IWGIA (en su sigla en inglés), Human Rights Watch, Amnistía Internacional, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y el propio Relator Especial sobre libertades fundamentales y derechos de los indígenas de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen.

1. La demanda mapuche y su legitimidad

> *69. Bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas.*
>
> *70. No deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa") a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas [...]*
>
> (Informe del Relator Stavenhagen, Misión a Chile, 2003)

La demanda que sustenta las acciones reivindicativas de las comunidades y organizaciones mapuche a lo largo de la historia ha sido fundamentalmente una lucha por la tierra[46]. Se enmarca en la recuperación de tierras usurpadas con posterioridad a que el territorio ancestral mapuche, localizado al sur del Bío Bío, fuera incorporado por la fuerza al Estado chileno y sometido a su ordenamiento jurídico, a finales del siglo XIX. Realizando una revisión de las reivindicaciones mapuche durante el siglo XX, se observa que los mapuche han utilizado todas las instancias administrativas y judiciales para demandar las tierras usurpadas y, paralelamente, se han agrupado e incorporado en diferentes organizaciones, en partidos políticos, se han hecho parte del movimiento social chileno, todo ello con el objetivo de reclamar el territorio perdido.

En relación a las demandas por tierras usurpadas, se pueden identificar tres tipos de reclamaciones. La primera dice relación con la restitución de tierras incluidas en Títulos de Merced[47], y usurpadas total o parcialmente por medio de diversos mecanismos operados desde fines del siglo XIX hasta el presente; la segunda refiere a la restitución de tierras ya sean antiguas y/o de títulos de merced –recuperadas durante la Reforma Agraria entre los años 1963-1973–; por último las reclamaciones de derechos de propiedad y acceso a recursos como: riberas, aguas, subsuelo, bosques[48].

46 Foerster y Montecinos: 1988.

47 Los mapuche al sur del Bío-Bío fueron reducidos en pequeños espacios de todo lo que fue su territorio ancestral, se entregaron T.M. a lo que correspondía a las viviendas y chacras que mantenían los grupos familiares, todo lo demás quedó fuera: las "tierras ancestrales" o "antiguas", es decir los espacios ceremoniales, sectores de ramoneo, recolección, aguas y bosques, siendo éstos posteriormente rematados a particulares, pero quedando siempre presente en la memoria colectiva de las comunidades.

48 Toledo: 2005.

Las "tierras ancestrales" o "tierras antiguas", aquellas que se excluyeron del territorio de cada comunidad antes de ser reducidos por medio de Títulos de Merced y que fueron recuperadas durante el período de reforma agraria, se transformaron en una demanda que desde mediados de los 90 ha cobrado mayor fuerza en las reivindicaciones mapuche. Esto se explica por la enorme presión que ha ejercido el modelo forestal primario-exportador, cuya expansión se ha asentado justamente sobre estas tierras, trayendo como consecuencias la pérdida no solo del territorio sino que además ha tenido serios efectos a nivel medioambiental, económico, social, cultural y espiritual.

Durante el período de reforma agraria entre las provincias de Arauco y Malleco se expropiaron en total 710.816 has. De éstas un 58,4% fue considerado como tierras de aptitud forestal iniciándose por parte del Estado una política de forestación con plantaciones de pino insigne en terrenos expropiados, contando con la activa participación de comuneros mapuche en la plantación y manejo de bosques, así como en la reproducción de plántulas[49]. Los comuneros mapuche estaban organizados bajo la figura del asentamiento y, por tanto, las tierras que ocupaban aun no habían sido transferidas en propiedad al momento del Golpe militar. Es así que, cuando se inició el período de contra reforma agraria, estas tierras fueron devueltas a sus antiguos dueños, o fueron rematadas a empresas forestales, las que iniciaron una rápida apropiación y expansión territorial. Dichas empresas forestales fueron favorecidas posteriormente con el Decreto Ley N° 701, quedando exentas de pagar contribuciones y subsidiadas en el 75% del costo de inversión por hectárea plantada. Es en este contexto, hacia finales de los años 90, que comienzan las primeras cosechas forestales en la región, es decir, las empresas forestales ocupan el territorio reivindicado por los mapuche y explotan los bosques plantados durante la reforma agraria por comunidades mapuche con subsidio estatal. Paralelamente, viene la reacción de las comunidades y organizaciones que se oponen a estas explotaciones y reclaman por la graves consecuencias ambientales, sociales, culturales y espirituales que este modelo productivo está generando en sus territorios[50].

---

49 Molina: 2000; Mc Fall: 2001.

50 Es preciso señalar que aquellas comunidades que se encuentran cercadas con plantaciones forestales han visto en riesgo su subsistencia producto de la escasez de tierra, agua y la contaminación por la utilización de plaguicidas, sumado al empobrecimiento de los suelos y la falta de trabajo. Algunos autores postulan las graves consecuencias en términos culturales y espirituales de la expansión forestal, debido a que *la persona mapuche se considera como un elemento más del todo o del universo, el wajmapu...* (Quidel y Jineo en Mc Fall: 2001).

(continúa en la página siguiente)

Un ejemplo de esta situación lo viven las comunidades Chequenco, Temucuicui y Tricauco de la comuna de Ercilla, provincia de Malleco[51]. Estas comunidades, durante la reforma agraria, tuvieron la oportunidad de recuperar las "tierras antiguas" que no fueron reconocidas en los títulos de merced y que fueron rematados por el fisco a favor de particulares, hecho que ocurrió entre 1898 y 1909. La restitución de su territorio ancestral había sido demandado a través de los juzgados de indios durante los años 30, y paralelamente ante las autoridades gubernamentales, sin resultados. En el período de reforma agraria y producto de la lentitud del proceso de traspaso de tierras, la estrategia utilizada por las comunidades será: la *acción directa*, es decir, la ocupación efectiva de los predios reclamados. De este modo, en 1970 –aun en el gobierno de Frei Montalva– los fundos Chiguaigüe, Alaska y Poluco Pidenco –entre otros– son ocupados por las comunidades mapuche de Chequenco, Temucuicui y Tricauco, exigiendo la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. En este contexto, y en respuesta a la acción de las comunidades se declaró al Departamento de Collipulli "Zona de Emergencia", participando un gran contingente policial y militar[52]. En 1971, a través de la organización Unión Mapuche Loncotraro, que agrupó a 12 comunidades de Ercilla, se reclaman tierras antiguas no incluidas dentro de los títulos de merced. A partir de ese mismo año, se expropia el fundo Chiguaigüe, formándose el asentamiento "Miguel Cayupan" y el fundo Pidenco, donde surgen los asentamientos: "Cobre de Chile" perteneciente a los ex trabajadores del fundo, y "Wichan Mapu" integrado por los comuneros de Tricauco. En 1972 se expropia el fundo Poluco a favor del asentamiento mapuche "Avanza triunfo Caupolicán", recuperando de este modo todo el territorio ancestral reivindicado por décadas.

La contra reforma agraria significó un duro revés para los mapuche de las comunidades de Ercilla que habían logrado recuperar sus antiguos territorios. En 1974 el fundo Poluco fue desalojado y se devolvió

Debido a que éstos "se ven ubicados en una red de elementos, de espíritus, tierra, flora y fauna, quienes todos comparten un espacio, una red regida por las normas del *az mapu* y tan intertejida que un desequilibrio en un aspecto, sea social, ambiental, o espiritual, significa enfermedad, daño o escasez en otra esfera de la red..." (Mc Fall: 2002: 302). El sustento de la cultura mapuche y su mundo espiritual está empobrecido por la pérdida de vertientes y la flora y fauna, desequilibrios que son consecuencias de la expansión forestal (Mc Fall: 2001; Sánchez: 2002).

51 Comuneros pertenecientes a estas comunidades han sido inculpados en diversos procesos como autores de delitos terroristas y organización ilícita de tipo terrorista.

52 Correa, Molina y Yánez: 2005.

a sus anteriores propietarios. Parte del fundo Pidenco fue devuelto y otra parte parcelada a favor de sus ex trabajadores. También fue desalojado el fundo Chiguaigüe, volviendo los asentados a sus respectivas comunidades. Los predios reivindicados como tierras antiguas de las comunidades de Ercilla y que tenían aptitud forestal son adquiridos por las empresas forestales afiliadas a la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), entre ellas empresa Forestal Mininco S.A, Bosques Arauco y Bosques Cautín, entre otras. De este modo, el fundo Poluco y Pidenco es adquirido por la Empresa Forestal Mininco S.A. entre el año 82 y el 86. Así mismo, ocurrió con el Fundo Alaska. Parte del fundo Chiguaigüe fue devuelto a sus antiguos dueños y otra fue traspasado de la Corporación de Reforma Agraria (CORA) a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en el año 1978, entidad que le transfirió al Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en 1980, siendo rematado posteriormente a Forestal Arauco.

Estos casos que describimos no son aislados. Comunidades mapuche de la VIII, IX y X Región viven la misma situación: usurpación y desprotección respecto al avance de la inversión forestal sobre sus tierras. Es el escenario de la demanda mapuche, cuya eclosión frente a la opinión pública se puede advertir a partir de fines del año 1997 cuando en la comuna de Lumaco, provincia de Malleco, se queman tres camiones de la forestal Bosques Arauco.

2. Criminalización de la demanda mapuche

La persecución penal de los mapuche no es nueva en la historia. Durante la primera mitad del siglo XX era frecuente en las disputas por tierras y demarcación de deslindes entre los mapuche y terratenientes que la policía realizara operativos en las comunidades, argumentando que el objetivo era terminar con el "cuatrerismo"[53]. Posteriormente, durante la dictadura militar, los mapuche especialmente aquellos que participaron en acciones de recuperación de tierras durante la Reforma Agraria, fueron víctimas de una dura persecución política[54], cuyos resultados son los numerosos casos

53 Muchas veces las acciones emprendidas contra el cuatrerismo una vez asentada la república en la Araucanía legitimaron el despojo de los nuevos propietarios contra comunidades mapuche: *las autoridades policiales, imputando a cualquier mapuche el nombre de 'cuatrero' cometieran abusos y salvajismos, ultimando a víctimas inocentes.* Foerster y Montecino: 1988:188.

54 Ver Morales: 1992 y 1998.

de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos calificados como tales en la Comisión Verdad y Reconciliación de 1991[55].

Por cierto, la criminalización por medio de la judicialización de los actos de protesta mapuche de parte del Estado tampoco es nueva en tiempos de democracia. Durante el gobierno de Patricio Aylwin se interpuso una querella por delitos de usurpación, daños y asociación ilícita, dirigida contra los integrantes del Consejo de Todas las Tierras que reivindicaban territorio y autodeterminación. Como resultado de ella, 144 mapuches fueron condenados a distintas penas. En tiempos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el gobierno interpuso varias denuncias por delitos tipificados en la Ley de Seguridad Interior del Estado acusando a personas mapuche de actos incendiarios o emboscadas a empresas forestales en la Octava y Novena Región.

Cabe destacar que aquellas comunidades que protagonizaron acciones reivindicativas y de protesta social desde fines de los años 90, participaron en cada una de las instancias promovidas por el Estado para la recuperación de las tierras. A través de CONADI y siguiendo las normativas de la Ley indígena 19.253 se constituyeron como comunidades con directivas funcionales[56] y solicitaron a través de los mecanismos que dispone la ley 19.273 la devolución de tierras usurpadas o la ampliación de la cabida territorial de las comunidades. Esta estrategia institucional no prosperó, toda vez que el Fondo de Tierras y Aguas resultó ser un mecanismo ineficiente e inadecuado para satisfacer la demanda histórica de restitución de tierras mapuche. Fondos exiguos y el favorecimiento de procesos especulativos demostraron que el Fondo de Tierras colapsaba al intentar resolver a través del mercado –compra de tierras– una cuestión que era de interés público y que requería una acción estatal directa destinada a obtener la restitución de aquellas tierras arrebatadas ilegalmente a los mapuche.

No hubo voluntad política del Estado para buscar otras salidas al histórico conflicto de tierras mapuche. Por el contrario, la evidencia empírica demuestra que frente a los conflictos en que se disputan los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos naturales ancestrales, y que derivaron en movilizaciones a partir de la década de los 90, el Estado de Chile no solo no ha respondido a las demandas indígenas,

55 La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991), dio cuenta de más de 2.000 Detenidos Desaparecidos durante la Dictadura Militar. Respecto a personas desaparecidas mapuche se han podido constatar 80 individuos y 41 ejecutados políticos mapuche (lista elaborada por la organización Meli Wixan Mapu presentada a la embajada de Inglaterra en Santiago, el 4 de noviembre de 1998).

56 Muchos mapuche imputados y/o finalmente condenados eran dirigentes funcionales de sus comunidades (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, etc.).

sino que ha optado por favorecer los intereses corporativos, públicos o privados, que presionan por explotar o adueñarse de esos recursos.

En este contexto, reacciona el Estado a la movilización mapuche. Hasta finales de la década de los 90, el Estado había utilizado la acción penal de forma excepcional para sancionar delitos asociados a los actos de protesta de los mapuche. Sin embargo, finalizada la década y a partir del gobierno de Ricardo Lagos, la utilización de la acción penal –tanto la utilización del derecho común, como legislaciones especiales– se configuró en una de las estrategias para desmovilizar y desarticular al movimiento mapuche. La "protesta mapuche" se ha expresado en manifestaciones públicas en ciudades de la VIII y IX Región, ocupaciones de oficinas gubernamentales, judiciales e iglesias, cortes de rutas, tomas de predios ya sean simbólicas o efectivas[57], recuperaciones productivas[58], y sabotajes a vehículos y equipos de empresas forestales. Desde la perspectiva de la legitimidad de la acción, cabe plantear que a falta de mecanismos institucionales que den respuesta adecuadas a las demandas sociales, la doctrina de los derechos humanos ha reivindicado como legítimas algunas acciones de desobediencia civil, destinadas a llamar la atención del Estado y sus agentes sobre las justas y legítimas aspiraciones de los ciudadanos. Muchas de las acciones de protesta mapuche pueden incluirse en lo que se denomina como desobediencia civil. Todas, sin embargo, han sido perseguidas criminalmente, haciendo caso omiso al hecho de que se sustentan en actos reivindicativos de una data histórica que se remontan a los 120 años. De cara a este proceso el Relator Especial de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas informa:

> *La circunstancia antes descrita es percibida por la mayor parte de los dirigentes tradicionales de las comunidades y por activistas de sus organizaciones como un proceso de* ***criminalización*** *de su protesta planteada como una reivindicación agraria justa y como una demanda fundamentalmente política, a favor de un nuevo trato por parte del Estado*[59].

57 Las ocupaciones simbólicas son aquellas a las que se hace ingreso del predio saliendo de él antes de ser desalojados por la fuerza pública, cumpliendo un objetivo más bien mediático. Las ocupaciones efectivas son aquellas en las que el grupo permanece en el predio, repeliendo la acción de la fuerza pública que intenta desalojarlos si es necesario.

58 Hace referencia –según los propios mapuche– a hacer ingreso a un predio y explotarlo en beneficio de la comunidad.

59 Stavenhagen: 2003: 38. El destacado es nuestro.

Consideramos entonces que la criminalización se caracteriza por ser un *proceso*, ya que no se produce por una sola acción de persecución, sino un conjunto selectivo de ellas ocurridas durante un tiempo determinado. Se configura además, por la acción de muchos actores –estatales y privados– que se entrelazan de manera compleja y que obedecen a diferentes motivaciones e intereses. Se intenta reprimir diferentes actos –como los enumerados más arriba– que se relacionan entre sí porque responden a una demanda política y social, es decir, se persiguen delitos por el contexto y por lo que envuelven políticamente, por las demandas que representan. En síntesis, la persecución penal se transforma del ejercicio de una facultad estatal, en una estrategia para perseguir a quienes enarbolan demandas sociales y políticas legítimas dentro de un Estado social de derecho.

No se trata entonces de la vieja discusión planteada por Popper (resurgida por Silva Cimma en el Senado[60]), de si una sociedad democrática tiene la obligación de tolerar incluso a aquellos que pretenden socavarla; porque –pese al estigma– estamos ante una demanda histórica, que ha sido reconocida y legitimada como tal por el Estado y la sociedad internacional a través de los estatutos que reconocen los derechos indígenas.

Durante el gobierno de Lagos, se persiguió selectivamente a un grupo de mapuche que conformaban la organización Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco (CAM), como responsables de conformar una banda terrorista. Esta fue, sin duda, la acción que provocó mayor impacto ante la prensa, los órganos públicos y las organizaciones de derechos humanos, porque vulneró el derecho a libre asociación. También, porque el uso de la ley antiterrorista no solo fue una desproporción, sino porque devino en la criminalización de un movimiento político social. Consecuencialmente, los propios condenados por estos juicios se han calificado a sí mismos como presos políticos mapuche.

Lo impropio de la acción estatal queda de manifiesto en la acusación que hace el gobierno en su calidad de querellante particular, representado para estos efectos por el subsecretario del interior, abogado Jorge Correa Sutil, en el juicio contra la CAM:

> *[...] la autodenominada Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco o Coordinadora Arauco Malleco (en adelante CAM), aludiendo a la "recuperación de tierras ancestrales mapuches"*

60 Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. 2003. Informe recaído en el encargo que le hiciera el Senado respecto del conflicto mapuche en relación con el orden público y la seguridad ciudadana en determinadas regiones. Boletín N° S 680-12.

se fijó como principal objetivo y método de acción criminal, el control territorial de ciertos sectores al interior y aledaños a algunas comunidades mapuches a las que procedía a infiltrar mediante el reclutamiento y adoctrinamiento de miembros que asumían el liderazgo, coordinación específica y ejecución de diversos delitos, los cuales difundía ampliamente por los medios de comunicación social a fin de infundir el temor justificado en la población de esos sectores, de ser víctimas de delitos de la misma naturaleza[61].

El Ministerio Público y el gobierno, mediante la aplicación de la ley antiterrorista (18.314) se aseguraron que la gravedad de las penas inhibieran el accionar reivindicativo de la CAM y, por ende, de cualquier otra organización mapuche que propiciara el mismo tipo de acciones. El Ministerio Público solicitó 15 años y un día de presidio mayor en su grado máximo para los 5 supuestos líderes de la CAM, y para el resto de los 11 miembros; 5 años y un día de presidio menor en su grado máximo. Las penas solicitadas por el gobierno en cambio iban de 15 años de presidio mayor en su grado máximo para los 5 líderes de la organización; además 15 años y un día de presidio mayor en su grado máximo para los supuestos 5 líderes locales y 5 años de presidio menor en su grado máximo para el resto de los miembros. A través de la supresión de garantías procesales, según veremos en el siguiente acápite, el gobierno y el Ministerio Público aseguraron la indefensión de los procesados y, consecuencialmente, el éxito de su estrategia.

En este sentido, el proceso de criminalización configura una situación de violación de derechos humanos, condenada por organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos.

3. Criminalización en tiempos de Lagos

Aunque la criminalización de la demanda y protesta social de los indígenas tiene continuidad bajo los tres gobiernos democráticos de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia, adquiere su mayor crudeza en el sexenio de Lagos. Durante dicho período es posible percibir ciertas características que diferencian el accionar del Estado. En efecto, se observa una intensa actividad judicial por parte del gobierno, que se expresa

61 Auto de apertura del juicio oral R.U.C. N° 0100142499-0; R. I. T. N° 5694-2002.

en el hecho de que en más de 65 casos judiciales el gobierno interpuso querella contra mapuche, incluyendo a aquellas por ley antiterrorista[62]. Asimismo, se advierte una segmentación e intensificación de la persecución judicial en el hecho de que desde el año 2001 al 2003 se constatan más de 200 casos de procesos seguidos en contra de dirigentes mapuche en el marco del conflicto territorial[63]. La criminalización entonces no se caracteriza solo por el hecho de aplicar la Ley Antiterrorista, aunque éste parece ser un hecho muy particular y uno de los más cuestionables.

El proceso de criminalización durante el gobierno de Lagos envuelve una serie de otros actos represivos que se relacionan con la presencia policial en las comunidades. En los gobiernos anteriores, la represión policial de envergadura en comunidades, es decir, el ingreso de contingentes superiores a los 200 efectivos de carabineros, tenía como objetivo principal la contención de las movilizaciones mapuche y su accionar se relacionaba con los desalojos de predios, desbloqueo de caminos, protección a faenas de empresas forestales, etc. En cambio, en el gobierno de Lagos se puede constatar que la intervención policial tiene un carácter más permanente y sistemático.

Luego de la muerte del joven Alex Lemún[64] la contención de la protesta social por medio de la represión directa se hizo insostenible. Las investigaciones judiciales en contra de dirigentes mapuche cobraron mayor protagonismo. Es ahí donde adquiere relevancia la actuación de la policía, que va a cumplir labores tanto de inteligencia como la ejecución de órdenes judiciales, que la autorizan para allanar sedes de organizaciones, casas de dirigentes mapuche y detener personas. Además, cumple misiones destinadas a resguardar testigos y predios forestales. Estos hechos para las personas que viven en comunidades que han sido más fuertemente afectadas por este accionar (comunas de Ercilla, Collipulli, Traiguén, Padre Las Casas), resultan mucho más significativos y violentos que los propios juicios. La acción judicial en las zonas rurales genera –independientemente de los juicios– una sensación de inseguridad y vulnerabilidad profunda en las comunidades, afectando a todos sus miembros: ancianos, adultos y niños.

62 Información entregada mediante oficio por el ministro del Interior, José Miguel Inzulza, al Senado en junio de 2003.

63 Ver Anexo 2, cuadro 2. En Informe Programa de Derechos Indígenas: 2003: 420-428.

64 Alex Lemun comunero mapuche de 17 años recibió un disparo de escopeta en la cabeza cuando participaba junto a su comunidad en la reivindicación del fundo Santa Elisa (parte del antiguo fundo Chiguigüe antes mencionado), hoy propiedad de Forestal Mininco S.A. Alex Lemun murió a los 7 días. El autor confeso del hecho fue el mayor de carabineros Marcos Treuer. El hecho fue sobreseído por la Corte Marcial.

3.1. *¿Terrorismo en Chile?*

La ley antiterrorista chilena N° 18.314, fue dictada en el año 1984 por el régimen militar a fin de enfrentar la creciente disidencia opositora que por aquella época convergía en un único referente para desestabilizar y precipitar el fin de la dictadura. El texto de la ley fue modificado a comienzos de los noventa con el objeto de armonizarla con los tratados de derechos humanos, de tal manera que actualmente ésta es diferente a la original.

La Ley 18.314 no adelanta una definición de terrorismo y los delitos terroristas se caracterizan por incluir un elemento subjetivo en el autor: *Que el delito se cometa con la finalidad de producir en la población o una parte de ella el temor justificado de ser víctimas de delitos de la misma especie*[65]. Esta situación de ambigüedad en la definición de terrorismo genera serios cuestionamientos desde la perspectiva de los derechos humanos. Así lo han manifestado organizaciones como Human Right Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) en sus respectivos informes sobre Chile, puesto que es imprescindible que la tipificación de los delitos sea precisa e inequívoca, estableciendo claramente la diferenciación de conductas sancionables constitutivas de delitos distintos y sancionables con otras penas. Los órganos internacionales de derechos humanos han interpretado el principio de legalidad en el sentido de incorporar el requisito de "exigir que los delitos estén definidos sin ambigüedades"[66].

La ley es más rigurosa que la ley común, no solo por las altas penas que considera para los distintos delitos, sino también porque contempla una serie de medidas que agravan las situaciones del imputado y, aumentan las facultades del fiscal[67].

---

65 Articulo 1°, ley 18.314.

66 CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, *cit.90*, párr. 225; Véase, p. ej, *Informe de la CIDH sobre Perú* (2000), *cit.*, párr. 80 ("La definición del delito de terrorismo que consagra el mencionado Decreto [antiterrorista de Perú] es abstracta e imprecisa, y de tal forma, viola el principio básico de legalidad, consustancial al derecho penal, que en última instancia tiene como objetivo la seguridad jurídica que el individuo necesita para saber con precisión cuáles hechos y omisiones pueden hacerle incurrir en responsabilidad penal. En Informe FIDH: 2006: 30.

67 Ampliación del plazo de detención del imputado a 10 días –siendo la regla general de 24 horas–, sin necesidad de formalización del delito investigado; permite la reclusión en lugares especiales; permite intercepción o registro de comunicaciones del imputado; restricción al régimen de visitas carcelarias; prohibición de revelación de identidad de testigos, como asimismo que los testimonios se presten por cualquier medio idóneo que impida la identificación física formal del testigo.

Debido a esta situación de vulnerabilidad en que se encuentran los imputados por esta legislación, Human Right Watch en las recomendaciones de su informe antes citado, exhortó al gobierno del Presidente Lagos a que:

> *Se abstenga de abrir nuevos procesos contra mapuche de acuerdo con la ley antiterrorista, a no ser que se hayan cometido delitos graves contra la vida, la libertad o la integridad física*[68].

Además se insta al gobierno a que:

> *Proponga las modificaciones necesarias a la ley antiterrorista para asegurar que únicamente los crímenes más graves contra la vida, la libertad o la integridad personal sean considerados crímenes de terrorismo, y solamente cuando las otras condiciones específicas de la ley sean cumplidas*[69].

Hasta antes de la modificación al Código Procesal Penal de noviembre de 2005[70] –es decir durante prácticamente todo el gobierno de Lagos–, la calificación como terrorista de una determinada conducta, no era atribución exclusiva del Ministerio Público –órgano estatal sostenedor de la potestad punitiva, según la Constitución– sino también del gobierno, del Congreso o de cualquier otro órgano del Estado, e incluso de cualquier persona mediante la acción popular. Esto generaba una situación de presión sobre el Tribunal encargado de conocer la causa ya que el requerimiento de aplicación de la ley podía venir avalado no solo por la Fiscalía y las víctimas, sino también por diferentes autoridades y personas de influencia[71]. En el caso mapuche, el primero en solicitar la aplicación de la legislación antiterrorista, fue un particular: el abogado Juan Agustín Figueroa Yávar, ex ministro de Agricultura del gobierno de Patricio Aylwin, Presidente de la Fundación Neruda y Miembro del Tribunal Constitucional. En una circunstancia inédita, y por aplicación del Código Procesal Penal, Figueroa Yávar ejerció la acción popular para perseguir este tipo de delitos, y que autorizaba

---

68 Informe Human Right Watch: 2003.

69 Op. cit.

70 Durante el año 2005 se realizaron algunas reformas al Código donde se eliminó la acción popular, por la cual cualquier persona de la comunidad podría ejercer la acción penal en casos de interés público; se mantuvo la facultad de hacerlo cuando el denunciado fuere funcionario público, y en caso de delitos terroristas (artículo 111 Código Procesal Penal). Ley N° 20.074.

71 Actualmente, solo pueden hacerlo aquellos servicios públicos cuya ley orgánica les faculta expresamente (artículo 111 del Código Procesal Penal).

a cualquier persona para pedir la aplicación de la Ley Antiterrorista, fueran o no directamente afectados por un delito de dicho carácter.

3.2. *El uso de la ley antiterrorista en juicios contra mapuche*

A partir del 2001, y por primera vez en Chile, una veintena de mapuche comenzaron a ser investigados por delitos terroristas. Se les acusó de cometer una serie de actos ilícitos "tales como incendios y atentados contra las personas, la propiedad y el orden público"[72], los que luego difundían por internet. El fundamento de la persecución ha sido –tal y como fue consignado en las sentencias– que estas acciones eran realizadas "con la finalidad de lograr el control territorial de diversos sectores de esta región [...] produciendo un temor generalizado, en orden a ser víctimas de delitos de la misma naturaleza, en personas relacionadas con las actividades agrícola y forestal en predios contiguos a comunidades indígenas intervenidas por la asociación"[73], además de alterar la paz y la seguridad.

Aunque no hay consenso en el derecho internacional para definir qué se entiende –en términos abstractos– como terrorismo, esto no ha impedido que haya antecedentes que permitan distinguir un acto terrorista de un hecho de otro tipo.

Por ejemplo, la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo define el terrorismo como:

> *Cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo*[74].

Por su parte la Relatora Especial, designada por Naciones Unidas para analizar las cuestiones de terrorismo frente a DDHH[75], prefirió

---

72 Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Temuco, R.U.C.: 02 00 14 24 99 – 0 y R.I.T. 08/2004, considerando segundo, 27 de julio del 2005.

73 Ibid.

74 Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, artículo 2(1) (a) y (b).

75 Koufa: 2004.

no formular una definición sobre terrorismo. Pero afirma que algunas nociones sobre lo que se considera terrorismo pueden obtenerse del Derecho humanitario internacional que proscribe el recurso al terrorismo, determinadas prácticas terroristas o el uso del terror[76]. Particularmente el artículo 3 de los cuatro Convenios de Ginebra –que según la opinión de Gasser[77], "prohíbe los actos de terrorismo [...] sin llegar a emplear el término terrorismo"– prohíbe –respecto de las personas que no participen en hostilidades, los atentados contra la vida y la integridad física, las mutilaciones, los tratos crueles e inhumanos, la tortura y los suplicios, la toma de rehenes, atentados contra la dignidad personal–, condenas ejecutadas y sentencias dictadas sin previo juicio con garantías judiciales, etc. Se trata de hechos –por cierto– que no hemos visto en la Araucanía en los últimos años[78].

En cuatro ocasiones se ha aplicado la ley antiterrorista a personas mapuche. Sin embargo se han realizado ocho juicios orales en el marco del nuevo sistema procesal penal en la IX Región[79]. El primero de ellos fue el caso de los *longkos* de Traiguén: Aniceto Norín y Pascual Pichún, y en contra de Patricia Troncoso. Todos ellos acusados de Incendio y amenaza terrorista a la propiedad de Juan Agustín Figueroa, y Juan y Julio Sagredo Marín. Debieron realizarse dos juicios en este caso producto de la anulación por parte de la Corte Suprema de la sentencia absolutoria pronunciada en abril del 2003[80]. Ello determinó que se iniciara un nuevo juicio oral. Lo mismo ocurrió en el caso seguido contra la CAM cuando la Corte Suprema anuló la sentencia absolutoria del Tribunal Oral en lo Penal de Temuco de noviembre del 2004. En esta ocasión el dictamen de la Corte fue el siguiente:

---

76 Koufa: 2004: párr. 15.

77 Gasser, H. P. Actos of terror, terrorism and internacional humanitarian law, Internacional Review of the Red Cross, vol 84, N° 847 (septiembre de 2002). En: Koufa, op. cit., párr. 19.

78 Pese a que los crímenes cometidos durante la dictadura, y por los que actualmente son juzgados varios militares, sí revisten estas características. Así ha sido declarado por la Corte Suprema, verbi gracia, sentencia de la Corte Suprema en el caso Sandoval Rodríguez, ROL N° 517-2004, dictada por los ministros de la sala penal Alberto Cheigneau, Enrique Cury, Jaime Rodríguez, y los abogados integrantes Fernando Castro y Luz Jordan. Actualmente además, el ministro Joaquin Billard investiga una causa (Rol N° 2182-98) por delito de genocidio en contra de Pinochet, por los delitos cometidos contra mapuches durante su mandato.

79 El nuevo procedimiento penal comenzó a regir a partir del año 2002 en la IX región. Ver Salamanca: 2002, Informe Programa Derecho Indígenas: 2003: 231-239.

80 La sala penal de la C. Suprema que anuló la sentencia estuvo integrada por los Ministros Sres. Alberto Chaigneau del C., Enrique Cury U., José Luis Pérez Z., Milton Juica A. y Nibaldo Segura P. Milton Juica, estuvo por confirmar la sentencia y redactó su voto disidente.

Que, es evidente que estos errores y fallas de la sentencia son suficientes para acoger el recurso en esta fracción [....] y es evidente que un análisis pormenorizado de la prueba rendida, lo que necesariamente deberá hacerse en otro juicio oral, deberá conducir a una sentencia totalmente diferente, y respecto de algunos o todos los acusados[81].

En agosto del 2004 se realizó el juicio oral por el caso del incendio al predio forestal Poluco Pidenco, al cual se presentaron solo cinco de los diez imputados, los que fueron condenados por incendio terrorista. En abril del 2005 se realizó el juicio oral a uno de los cinco imputados que no se había presentado al primer juicio por esta causa, resultando condenado por incendio terrorista. Posteriormente, en marzo del 2006 se realizó el tercer juicio por esta causa, esta vez al *longko* José Cariqueo y a Juan Antonio Colihuinca; esta vez resultaron absueltos del delito de "incendio común".

En el caso de Víctor Ancalaf, fue juzgado y condenado por atentado explosivo por hechos ocurridos en la zona de Alto Bío Bío, Octava Región, donde a la época de la denuncia regía el sistema antiguo.

También debe tenerse presente la percepción del gobierno, particularmente de los encargados de las políticas de seguridad, de que se necesitaban usar herramientas más eficaces para poder mostrar estabilidad en la zona: *gobernabilidad*. Incluso, teniendo presente la naturaleza de la Ley Antiterrorista, es probable que el gobierno y sus funcionarios no se hayan detenido en la calificación de las conductas a perseguir, sino en las facultades adicionales que otorgaba la investigación y que permitía vaticinar un cierto éxito en la persecución penal. El uso de la ley antiterrorista entregaba al gobierno el instrumento legal más eficiente para reprimir este escenario de movilizaciones, el cual era duramente criticado por la derecha y por los empresarios[82]. Así lo manifestó el mismo subsecretario del Interior, Jorge Correa Sutil, cuando señaló expresamente que la aplicación de la ley antiterrorista por parte del gobierno *obedeció más bien a un tema procesal que de hechos*[83]. El subsecretario Correa explicó que el uso de la normativa antiterrorista en el caso mapuche respondía a un objetivo garantista, en la medida que permitía asegurar los derechos de los testigos y salvaguardar su integridad física y psíquica en un escenario de alta conflictividad[84]. Como contrapartida, cabe argumentar que ello evidencia una insuficiencia legal del derecho interno chileno y, por tanto, no parece aconsejable y ni deseable para la convivencia democrática extrapolar el uso de la normativa antiterrorista para salvar dichas deficiencias. Estas falencias denotan la necesidad de cambios institucionales que protejan a testigos no solo en el marco del denominado "conflicto mapuche", sino que de cualquier conflicto social donde pudieran darse eventuales condiciones de "revanchismo".

No es posible –por cierto– negar la existencia de una demanda y movilización creciente de los mapuche a partir de 1997 (aunque, como ya señalamos esto es solo coyuntural, porque la demanda reconoce una continuidad histórica muy antigua), pero sin duda, esta percepción de que en el sur de Chile, particularmente en la Novena Región, existía un clima de inseguridad aterrador que ponía en peligro la vigencia del estado de derecho –como sostuvo Juan Agustín Figueroa Yávar en el Congreso[85]– dio un impulso relevante a la decisión de utilizar la ley 18.314.

Aunque es cierto que algunas de las acciones emprendidas por los mapuche constituyen delitos[86], la percepción de inseguridad se construye con hechos objetivos y apreciaciones subjetivas. Sin detenernos demasiado en este punto[87], es necesario recalcar que durante los últimos años se fue generando un escenario que colocó al conflicto entre mapuche, Estado y propietarios en primer plano. Los medios de comunicación dieron una difusión sugerente de hechos propios del conflicto. Según un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo del año 2002[88], los noticiarios de los principales canales de televisión (Megavisión, Chilevisión, Televisión Nacional y de la Universidad Católica), mostraron 75 noticias referidas a este tema, entre enero

---

81 Ver fallo en: http://www.observatorioderechosindigenas.cl/contenidos/naveg/doc/jn/FalloCorteSuprJuicio%20Asoc_II%EDcita_Terrorista%2006-04-05.pdf

82 Cfr. Informe citado de la Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Salvo Silva Cimma (senador designado del Partido Radical PRSD), en general todas las opiniones críticas y que superponían la seguridad ciudadana a una explicación históricamente comprensiva, provenían de parlamentarios de derecha y agricultores o empresarios.

83 Consultar registro audiovisual: Seminario "Movimientos sociales y derechos humanos. Reflexión a partir de la realidad mapuche", 10 y 11 de nov. 2005. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

84 Consultar registro audiovisual: Seminario "Movimientos sociales y derechos humanos. Reflexión a partir de la realidad mapuche" 10 y 11 de nov. 2005. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

85 Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, op. cit., p. 26.

86 Efectivamente algunos hechos que han sido llevados a juicio fueron calificados como delitos, la mayoría contra la propiedad (muy pocos de ellos contra las personas, y entre ellos, casi la totalidad se refiere a enfrentamientos con carabineros producidos en desalojos y práctica de diligencias judiciales), y sus autores –mapuche- condenados. Pero este número y la gravedad de estos hechos no tiene ninguna proporción con la denuncia realizada principalmente por propietarios agrícolas de la Octava y Novena Región.

87 Ver: Le Bonniec, Fabien, Mella; Eduardo. 2003.

88 Gaete: 2002.

y marzo del mismo año. La imagen que ofrecía la prensa de los mapuche[89], los muestra como los protagonistas exclusivos del conflicto. El ministro del Interior, José Miguel Inzulza, en sesión de la Comisión en el Senado de 13 de junio de 2002 destacó que "las tasas delictuales de esa zona (VIII y IX Regiones) son inferiores a los de otras regiones del país: No obstante, señaló que los titulares de prensa proyectan una sensación muy diferente"[90].

En junio del 2002 se realizó una sesión especial de la Cámara de Diputados para debatir acerca del "conflicto mapuche". En este debate especial se planteó que "el terrorismo se expande en sectores rurales de la Novena Región y en la parte sur de la Octava Región"[91], producto de la infiltración o de la "instrumentalización" de los mapuche por grupos radicalizados. El Senado también evacuó un informe sobre la situación del "conflicto mapuche", en el 2003. La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, conformado por parlamentarios de distintos partidos, emitió un voto de mayoría[92], en que se afirma que:

> *A partir de la época indicada (mitad de la década del '90) [...] comenzó a hacerse patente en la zona un clima de efervescencia, que ha tenido por constante el intento de delimitar ciertos sectores territoriales para ser denominados "tierra mapuche" o más directamente "territorio mapuche", respecto del cual inicialmente se reclamó propiedad, sobre la base de derechos ancestrales incluso anteriores a la instauración de la República, declarándose más tarde claros propósitos autonomistas, exigiendo un territorio y un gobierno propio y desconociendo las autoridades del Estado de Chile legalmente constituidas por parte de connotados dirigentes y promotores de estas acciones*[93].

El gobierno de Lagos, al igual que los anteriores, requería una actuación muy determinante frente a problemas que pudieren afectar la inversión privada y por tanto la estabilidad del país, de ahí el argumento del resguardo de la seguridad pública y jurídica, y de amenaza al estado de derecho. Sus antecesores ya habían ejercido acciones legales y recurrido a la fuerza policial; quedaba usar un mecanismo legal previsto para casos extremos: la Ley Antiterrorista.

La primera condena a dirigentes mapuche en este contexto de criminalización fue a dos dirigentes tradicionales de las comunidades de Diádico y Temulemu; los *longkos* Norín y Pichún, condenados a 5 años y un día por el delito de "amenaza terrorista". En su sentencia condenatoria consta lo siguiente:

> *Como antecedentes generales y de acuerdo a la prueba aportada durante el juicio por el Ministerio Público y los querellantes particulares, es un hecho público y notorio que en la zona, desde hace un tiempo a la fecha, están actuando organizaciones de hecho que usando como argumento reivindicaciones territoriales, realizan actos de violencia o incitan a ellos. Entre sus métodos de acción se emplea la realización de diversos actos de fuerza que se dirigen contra empresas forestales, pequeños y medianos agricultores, todos los cuales tienen en común ser propietarios de terrenos contiguos, aledaños o cercanos a comunidades indígenas que pretenden derechos históricos sobre las mismas. Tales acciones apuntan a la reivindicación de tierras estimadas como ancestrales, siendo la ocupación ilegal un medio para alcanzar el fin más ambicioso, a través de ellas se irán recuperando parte de los espacios territoriales ancestrales y se fortalecerá la identidad territorial del pueblo mapuche*[94].

3.3. *Terrorismo y derechos humanos*

Aunque no existen antecedentes para vincular las acciones y los delitos cometidos por mapuche en el sur de Chile, con los atentados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001[95], sí es posible especular que la reacción

---

89 Ver Faundez: 2002.

90 Informe Comisión, Legislación, Justicia y Reglamento, op. cit., p. 7.

91 Intervención del Diputado Francisco Bayo.

92 El senador Rafael Moreno de la Democracia Cristiana planteó un voto de minoría en el que sostuvo que el senado carecía de facultades fiscalizadoras y que el problema indígena tenía más dimensiones que el solo aspecto de la seguridad pública.

93 Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. 2003. Informe recaído en el encargo que le hiciera el Senado respecto del conflicto mapuche en relación con el orden público y la seguridad ciudadana en determinadas regiones. Boletín N° S 680-12, p.146.

94 Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Angol, RUC: 0100083503 y RIT: 2-2003, 27 de septiembre del 2003.

95 Esto ha sido sostenido por el senador Alberto Espina, y judicialmente por algunos fiscales del Ministerio Público y por el empresario A. Carvajal, quien sorpresivamente se declaró en una audiencia judicial: experto en terrorismo (también habría señalado que la CAM funcionaria a través de células interconectadas al igual que Al- Qaeda).

mundial generada respecto de estos últimos haya generado un escenario propicio para la instalación artificiosa de un clima de terror en la región.

El terrorismo es hoy una preocupación mundial; los Estados y los órganos de Naciones Unidas realizan esfuerzos intensos por combatir al terrorismo. Esto ha generado también una preocupación por los límites que debe tener la lucha contra el terrorismo, encabezada por algunos países desarrollados. Los dilemas que enfrenta en este sentido esta campaña mundial están en directa relación con los derechos humanos[96], y consiste en que, por una parte, se ha expresado una tendencia regional y mundial de vincular toda insurgencia, reivindicación, o incluso cualquier violencia social con terrorismo[97]; por otra, es que incluso aquellas personas acusadas por estos crímenes –como los prisioneros de Guantánamo– poseen derechos que se les deben respetar.

Estos también son –sin lugar a dudas– los dilemas que se presentaron en esta "campaña contra el terrorismo" emprendida por el Estado chileno. La opción de algunos afectados y –principalmente– del gobierno de utilizar la más rigurosa herramienta que otorga el sistema legal contra estos hechos violentos en el sur de Chile, se contrapone con los tratados de derechos humanos y derecho humanitario. Toda persona que se considere afectado por un delito tiene derecho –por cierto– a denunciarlo y a que se persiga la responsabilidad por él, y se le indemnicen los daños provocados; pero la gravedad de los hechos que se intentó reprimir y castigar no justifica el uso de medios inadecuados, establecidos para hechos y contextos diversos, y por eso, no puede sino concluirse que se trató de una criminalización de una demanda social y política.

En este sentido, el imputar a una persona por estos delitos, lo pone en una situación de menoscabo para reclamar sus derechos. En los juicios por delitos terroristas a que fueron sometidos los mapuche, se plantearon una serie de puntos críticos en referencia a los derechos humanos.

Diversos informes de organismos de derechos humanos han destacado los problemas de estos juicios en relación con la vigencia de los derechos humanos. Entre ellos coinciden en algunos puntos críticos.

Uno de estos aspectos es la larga duración de la prisión preventiva durante estos juicios. Pascual Pichún y Aniceto Norín estuvieron más de un año privados de libertad, antes del juicio. Los mapuche incriminados por asociación ilícita estuvieron en promedio un año sometidos a esta medida cautelar. Aunque la prisión preventiva no es *per se* una violación de Derechos Humanos, como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el caso Jiménez, cuando pierde su carácter excepcional la prisión preventiva afecta la presunción de inocencia:

> *[a]umenta el riesgo de que se invierta el sentido de la presunción de inocencia cuando la detención previa al juicio es de duración no razonable. La presunción de inocencia se torna cada vez más vacía y finalmente se convierte en una burla cuando la detención previa al juicio es excesivamente prolongada dado que, a pesar de la presunción, se está privando de la libertad a una persona todavía inocente, castigo severo que legítimamente se impone a los que han sido condenados*[98].

También se ha cuestionado la protección a los testigos y la prolongación del secreto de la investigación, porque afectan el derecho a la defensa, porque impiden una defensa adecuada. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) contempla en el artículo 14/3 e) "el derecho de los acusados por un delito, en plena igualdad, a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo".

Además, esta situación atenta contra el derecho toda persona "a un juicio [....] oral y público [...]", contenido en el artículo 114 del Código Procesal Penal. Asimismo, en la Comisión Americana de Derechos Humanos, el principio de oralidad se encuentra recogido en el artículo 8/1 "Toda persona tiene derecho a ser oída (...)"; y el de publicidad en el artículo 8.5/1: "El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para

---

96 Por esto es que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encomendó en 1994 la elaboración de un informe sobre este asunto, el que recayó finalmente, por resolución 1996/20, en la Relatora Especial Sra. Kalliopi K. Koufa, que presentó su informe final sobre terrorismo y derechos humanos, en junio de 2004; mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, elaboró en el 2002 un Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, donde analizó la lucha antiterrorista a la luz de los estándares de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Asimismo la Asamblea General de la OEA ha mandato a la CIDH para elaborar recomendaciones para la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Resoluciones de la Asamblea General AG/RES. 2035 (XXXIV-O/04) y AG/RES. 2143 (XXXV-O/05).

97 Esto se refleja de las discusiones que se han dado en el seno de la Asamblea General de la OEA, por ejemplo.

98 Caso Nº 11.245, 1 de marzo de 1996. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995. OEA/Ser.L./V/II.91, Doc. 7 rev. 28 de febrero de 1996.

preservar los intereses de la justicia". La publicidad del procedimiento implica el derecho de las partes y la opinión pública a conocer todos los antecedentes del juicio. La oralidad y publicidad implica de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el derecho del imputado a un interrogatorio basado en un expediente conocido; la posibilidad de defenderse con conocimiento de todos los elementos que puedan obrar en su contra en el expediente; darle la oportunidad de desconocer, de restar valor a los documentos que se pretende utilizar en su contra. En suma, para la CIDH:

> *[l]a publicidad procesal es un principio fundamental del procedimiento moderno, opuesto al secreto inquisitorial, que establece como suprema garantía de los litigantes, de la averiguación de la verdad y de los fallos justos, que la instrucción de las causas sean conocidas no solamente de las partes y de los que intervienen en los procesos*[99].

El análisis de la vigencia de los derechos humanos en estos juicios debe hacerse bajo el contexto actual de la justicia y el Estado chileno en general; es decir, el de un sistema que se ha modificado para ofrecer mayores garantías a los imputados. Asimismo no debe perderse de vista la situación analizada en los puntos anteriores en relación al tipo de actos que se pretendía reprimir, y la desproporción en la aplicación de la ley antiterrorista. Bajo esta perspectiva y en términos generales, se puede afirmar que los mapuche no gozaron de las garantías procesales que –en promedio– tienen los imputados en Chile.

En las sociedades democráticas actuales es legítimo que se establezcan normas especiales para este tipo de crímenes atroces. Precisamente uno de los objetivos de la legislación penal y procesal penal de un estado es establecer límites a la potestad punitiva del Estado. Pero la experiencia de los juicios a mapuche en Chile nos muestra que la utilización inadecuada de estos instrumentos de excepción genera aberraciones jurídicas y atentados contra derechos civiles.

El caso Poluco-Pidenco es un ejemplo de esta situación. Los inculpados, diez mapuche acusados por el delito de incendio terrorista, vieron restringido su derecho al debido proceso mediante la utilización de testigos protegidos en el proceso fueron sometidos a prisión preventiva prolongada (13 meses en promedio), y, finalmente, se les aplicaron penas desproporcionadas. En efecto, cinco de los 10 imputados fueron condenados a 10 años y un día. Es importante señalar que en este proceso se inhabilitó –por parte de la Corte Suprema– a la jueza de garantía que rechazó la calificación del incendio como un delito terrorista y denegó las peticiones de protección y anonimato de testigos. Cabe destacar además, que por medio de la filtración a la prensa de un documento reservado del Ministerio Público, se dio a conocer el detalle de los pagos efectuados por esta entidad, a través de su unidad de Víctimas y Testigos, por alrededor de 20 millones de pesos a 10 testigos, en un período de cuatro meses. La sentencia condenatoria señala:

> *[e]l incendio que afectó al fundo Poluco Pidenco el 19 de diciembre de 2001, es precisamente una conducta terrorista, toda vez que las acciones desplegadas en aquella ocasión evidencian que la forma, métodos y estrategias empleadas, tenían una finalidad dolosa de causar un estado de temor generalizado en la zona, situación que es pública y notoria y que estos jueces no pueden desatender; se trata de un grave conflicto entre parte de la etnia mapuche y el resto de la población, hecho que no fue discutido ni desconocido por los intervinientes*[100].

Contrario a esta sentencia, en el juicio sobre asociación ilícita terrorista contra integrantes de la Coordinadora Arauco Malleco, se dictó una sentencia absolutoria. Esta sentencia constituye una señal positiva, en el sentido de que sepulta –o deja en muy mal pie– la estrategia política destinada a usar la Ley Antiterrorista como instrumento eficaz para enfrentar las demandas políticas y la protesta social[101]. Asimismo, esta sentencia demuestra la independencia con que deben actuar los tribunales, porque los jueces fallaron precisamente de acuerdo a lo que apreciaron en la audiencia del juicio, no obstante la presión ejercida sobre ellos y al dictamen de la Corte Suprema sobre este caso, que –de manera cuestionable– al anular el primer juicio, hizo una "predicción" sobre lo que debiera ser el nuevo fallo. La sentencia absolutoria sostiene:

---

[99] CIDH, informe 50/00 de 13 de abril de 2000 (caso 11.298 Reinaldo Figueiredo Planchart con República Bolivariana de Venezuela).

[100] Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Angol, RUC: 0100086594-2 y RIT: 21-2003, 22 de Agosto de 2004.

[101] Aunque cabe señalar que sí tuvo éxito en tres procesos anteriores, cuando fueron condenados 9 dirigentes mapuche por estos delitos.

Se logró establecer la perpetración de diversos delitos, la mayoría de ellos contra la propiedad, y respecto de ellos se condenó a los responsables cuando fueron individualizados, pero no habiéndose acreditado la existencia del delito de asociación ilícita, no corresponde entrar a apreciar si ellos tienen o no el carácter de terroristas; por lo demás, cabe tener presente que cualquier definición de terrorismo que se quiera enunciar debe necesariamente contener el concepto de desprecio a la vida humana, propia o ajena, concepto que no resulta del contenido de los hechos que se relataron en la audiencia[102].

La ineludible discusión respecto al concepto de "terrorismo" que se ha llevado a los tribunales, donde, pese a que no ha tenido una posición unívoca y concluyente, ha puesto en evidencia finalmente que los actos y conductas que se intenta penalizar no deben ser perseguidos por la lucha social que los motiva. La sentencia que absuelve a los mapuches de la Coordinadora Arauco Malleco CAM, esclarece esta situación desde el punto de vista jurídico:

> *[e]l objetivo que tendría la CAM, como organización, nada tiene de ilícito, toda vez que la Ley N° 19.253, que establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, señaló que la tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos originarios señalando como deber de la sociedad en general y del Estado en particular "proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación*[103].

El último juicio efectuado en contra de un mapuche fue contra el *longko* José Cariqueo y Juan Colihuinca Ancaluan, acusados como autores del delito de incendio terrorista del predio perteneciente a Forestal Mininco S.A., quienes se encontraban hasta ese momento prófugos. En este caso, frente a las mismas pruebas y testimonios que incriminaban a los 10 imputados durante todo el proceso Poluco Pidenco y que fueron objeto de una investigación de más de dos años por el Ministerio Público, y que luego de dos juicios previos fueran condenadas 6 personas, el Tribunal Oral en lo Penal de Angol no logró formarse la convicción necesaria para determinar, en primer lugar, que el incendio tuviera el carácter de terrorista y en segundo lugar, que los dos dirigentes mapuche tuvieran alguna participación en los hechos. La sentencia en este caso es categórica al desvirtuar el carácter terrorista de la acusación, al sostener que la aplicación de la legislación antiterrorista es inconstitucional:

> *[...] la presunción simplemente legal establecida en el artículo 1° de la Ley N° 18.314, relativa a la finalidad de producir en la población o en una parte de ella temor justificado de ser víctimas de delitos de la misma especie, se encuentra en abierta contradicción con el derecho a la presunción de inocencia que en nuestro país tiene rango constitucional por estar incorporado en los tratados internacionales ratificados por Chile, que nuestra Carta fundamental asegura respetar y garantizar en el inciso segundo de su artículo 5° [...] se debe tener presente respecto de la presunción legal del articulo 1° de la ley 18.314, en la cual el legislador asume que la conducta de las personas es constitutiva de delito terrorista prescindiendo de una investigación, de un juicio, vulnerando tratados internacionales ya antes mencionados y la propia ley procesal, es por ello que en la especie nos encontramos ante un caso en que el legislador, sin procedimiento alguno asume la intención volitiva de los acusados de querer infundir temor en la población o arrancar decisiones de la autoridad, en circunstancias que dichos hechos deben ser acreditados durante el desarrollo del presente juicio; dado que la presunción simplemente legal no es propiamente un medio de prueba, sino que constituye un caso de inversión del* onus probandi, *que favorece a quien la invoca y pone a cargo de la otra parte la prueba en contrario; en el caso a quienes se encuentran en una mayor desventaja, esto es, los acusados, a quienes como se establecerá en los considerandos siguientes no les cupo participación alguna en el delito de incendio común que se ha tenido por establecido*[104].

---

102 Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Temuco, R.U.C.: 02 00 14 24 99 – 0 y R.I.T. 08/2004, 27 de julio del 2005.

103 Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Temuco, R.U.C.: 02 00 14 24 99 – 0 y R.I.T. 08/2004, 27 de julio del 2005.

104 Considerando Vigésimo. Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Angol, RUC: 0100086594-2 y RIT: 21-2003, 7 de abril del 2006.

4. La actuación policial en las comunidades mapuche

La acción de criminalización no se ha dado solo mediante una estrategia o escenario judicial. También la acción policial constituye un elemento de este proceso.

Como se ha señalado, antes de Lagos se ejercía presión policial sobre las comunidades, pero básicamente con el propósito principal de contener las movilizaciones mapuche. Su accionar se relacionaba con los desalojos de haciendas, desbloqueo de caminos, protección a faenas de empresas forestales, etc. Posteriormente, la policía desarrolló una labor más sistemática y permanente, cuyo objetivo excedió a la represión y desalojos. Esta labor se complementó con otras funciones que le otorgó el nuevo Código Procesal Penal, que coloca al carabinero en un rol de colaborador del fiscal. No fue ajeno a Carabineros, durante este período, realizar labores de notificación, allanamientos, incluso tareas de inteligencia. Por cierto que estas facultades son legales (al menos en lo formal), y generalmente –no siempre– se ejercían con la autorización judicial requerida. El cuestionamiento, nuevamente, es al modo como estas se ejecutaron y los resultados de ellas.

Como estas consecuencias de la criminalización han sido menos estudiadas, nos detendremos en ellas, ejemplificando con el caso de las comunidades mapuche de Ercilla: Cacique José Guiñón, Tricauco y Chequenco, sobre las cuales hemos realizado un monitoreo[105].

4.1. *Allanamientos a comunidades*

Los allanamientos a comunidades se relacionan con la incautación de pruebas para los procesos judiciales, la detención de personas y la búsqueda de individuos requeridos por la justicia. En general, se caracterizan por el gran despliegue policial, así como por los destrozos, desorden de los domicilios, violencia y amedrentamiento sobre las familias que allí habitan. Se efectúan, en general, en coordinación de carabineros con policía de investigaciones, y habitualmente son realizados entre las 4 y las 7 de la madrugada, encontrado a los moradores durmiendo. Así lo vivieron en la casa de la *machi* Adriana Loncomilla como relata ella misma:

> *La primera vez que allanaron, llegaron a las 6 de la mañana, estaba oscurito, apenas se veía el camino. Ellos parece que venían siguiendo a un delincuente, llegaron brusco[s], sin respeto. De primera nos mostraron la orden, después así no más, llegaban y entraban a la casa, hacían tira los cercos, los niños que estaban durmiendo despertaban asustados. [...] En el segundo allanamiento a mi hijo de 14 años lo patearon, le tiraron el pelo, lo amarraron y lo dejaron tirado allá atrás, casi lo* destungaron *(sic) andaba con el cuello tieso, tenía que dar vuelta todo el cuerpo para mirar. Eso no puede ser*[106].

Como ya señalamos, uno de los objetivos de los allanamientos en viviendas de dirigentes mapuches y sus familias, ha sido la búsqueda de pruebas para los procesos judiciales. De este modo en la mayoría de los casos se buscan armas, o pruebas que justifiquen el carácter terrorista de los hechos que se investigan. En el caso Poluco Pidenco, el 22 de enero del 2003, el Fiscal Alejandro Ríos, resuelve: *Se autoriza la incautación de objetos y documentos relacionados con el hecho investigado que se encuentren en los domicilios de los imputados (...) en especial especies como armas de fuego hechizas y convencionales, armas corto punzantes, boleadoras y otras semejantes*[107]. El mismo día de emanada la orden, Carabineros de Chile, a cargo del Prefecto Subrrogante de Malleco, procede a registrar el inmueble de Fernando Millacheo Marín de la comunidad mapuche de Chequenco; incautando dos carteles, el primero tenía la siguiente leyenda: *Por el derecho a la autodeterminación de todos los pueblos*, y el otro: *El pueblo mapuche apoya la lucha del Pueblo Palestino*[108]. En tanto, en el allanamiento al domicilio y detención de Juan Carlos Huenulao Lelmil y Juan Antonio Colihuinca se les incautó *una cinta de video vhs con el logotipo de la comunidad mapuche de Tricauco, un legajo con antecedentes del 4° Congreso de la Confederación Unida Obrera campesina*[109]. El siguiente es el relato de la señora Lorenza Saravia, madre de tres imputados de la comunidad Cacique José Guiñón, quien al momento del allanamiento tenía 72 años:

> *Los carabineros en esa fecha hicieron como 5 allanamientos de casa, eran más de 200 carabineros; ahí me llevaron presa, me pasaron*

---

105 Monitoreo realizado en el marco de la Investigación: "Mapuche ante la justicia chilena en el marco del conflicto territorial" durante los meses de septiembre 2003 a abril 2005.

106 Entrevista a la *machi* Adriana Loncomilla, septiembre 2003.

107 Tribunal de Letras y Garantía de Collipulli, Acta de Audiencia Causa Rol: 22 de enero del 2003.

108 Carabineros de Chile, Prefectura de Malleco, 2° Comisaría de Collipulli, Parte N° 00001.

109 Ibid.

arrastrando por un montón de piedras. [...] Ellos, cuando allanaron, llegaron y entraron sin permiso, hicieron todo pedazos, nos patearon las cosas [...], ellos trajinaron toda la casa, dejaron todo desordenado, andaban buscando armas, ¿qué armas iba a tener yo o mis hijos?, ¿cuándo han conocido las armas?, nosotros somos pobres[110].

Este tipo de allanamiento por lo general es más violento que el anterior, puesto que se utiliza un contingente mayor de carabineros, también ocurre en la madrugada, encontrándose la familia durmiendo.

Pese que no se encuentra armamento, se han incautado como pruebas herramientas de trabajo agrícola. También han sido confiscados elementos propios de la cultura mapuche como instrumentos musicales y artefactos ceremoniales que luego son usados como pruebas en los procesos judiciales.

Ahí les dije yo: ustedes se aprovechan cuando vienen a allanar, ¡¡qué no se nos pierde aquí!! Gente uno pobre aquí, cada día menos cosas nos van quedando. Se llevan hachas, horquetas, el azadón, la chueca, llevan el Kull Kull[111], *la* Trutruca, *una radio chiquitita que tenían los chiquillos. Más pobreza para las comunidades cuando vienen a allanar*[112].

También se han realizado allanamientos o visitas permanentes buscando a aquellos imputados o condenados sobre los que pese una orden de detención, ya sea que no se presentaron al juicio o a cumplir la condena. En el caso Poluco Pidenco, de los 11 imputados, 6 comuneros no se presentaron al juicio oral y 2 no estuvieron presentes en la lectura de sentencia condenatoria.

[c]uando vinieron a buscar a mi marido [...] llegaron y lo sacaron para afuera (sic), lo amarraron, mientras a mí amarraban también [...]. Entonces un carabinero dijo "espósenla, espósenla", y me llevaron para afuera (sic), me botaron, me doblaron los brazos, me aplastaron las rodillas. Y la rodilla justo se cayó encima de una teja quebrada, y la rodilla se me peló, me tenían toda torcida, y pusieron todo el peso de su cuerpo encima mío, y la rodilla me quedó medio mal, y el brazo también, cuando camino mucho me duele la pierna, y para doblar el brazo también me duele, eso fue cuando se llevaron a José, el 4 de diciembre del 2002 [...][113]

Más allá de tratarse de órdenes otorgadas legalmente, de diligencias que deben hacerse, la brutalidad policial es un elemento que caracteriza la labor de la policía. Como los casos relatados, existen muchos que involucran a otras comunidades[114]. Si bien, la reforma procesal penal ha permitido disminuir la tortura en la detención y durante el tiempo previo a la fiscalización judicial[115], en estas otras actividades judiciales no existe un control adecuado. Así lo demuestra el caso de la muerte de Alex Lemún, que si bien es excepcional, grafica hasta dónde ha llegado la represión policial cuando se trata de cumplir diligencias de orden público al interior de las comunidades, por otra parte, ilustra respecto a la impunidad con que actúan las fuerzas policiales.

4.2. Resguardo policial a "testigos protegidos" y de predios particulares

La presencia policial al interior de las comunidades se justifica con las medidas de protección recaídas en los testigos de cargo que el Ministerio Público utiliza en los juicios en contra de dirigentes mapuche. En el caso Poluco Pidenco, son 10 los testigos que cuentan con protección y que pertenecen a las comunidades de Tricauco y Cacique José Guiñón, por lo tanto, las patrullas de resguardo de testigos se ubican al interior de estas comunidades.

La protección consiste en la presencia permanente de 3 ó 4 vehículos civiles, sin matrícula, con 5 funcionarios de carabineros pertenecientes a Fuerzas Especiales de Temuco. Cumplen turnos de 12 horas y su labor es permanecer en las inmediaciones de los domicilios de los testigos, así como

110 Entrevista a Lorenza Saravia. En: Programa de Derechos Indígenas "Los derechos de los Pueblos Indígenas en Chile", Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Lom Ediciones, 2003.

111 Kull Kull, al igual que la *Trutruca*, son instrumentos musicales. El primero confeccionado con el cacho de un ovino y anuncia el inicio de una ceremonia.

112 Entrevista a la machi Adriana Loncomilla, noviembre de 2004.

113 Entrevista a la *machi* Adriana Loncomilla, septiembre 2003.

114 En septiembre de 2005 por ejemplo, la policía llegó en dos oportunidades al domicilio de Héctor Canio, ubicado en lugar LLeupeco a unos 20 km. de Temuco. Canio había sido condenado en el 2002 por una ocupación al fundo de Luchsinger. El operativo fue agresivo con gran despliegue policial (entre 60 y 200 policías según las versiones de la fiscalía y del afectado), sin que tuviera ningún resultado aparente para la investigación.

115 Informe Anual sobre DDHH en Chile 2004. Hechos 2003. Universidad Diego Portales.

patrullar los caminos vecinales de las comunidades antes mencionadas y la comunidad de Chequenco. En lo cotidiano, realizan rigurosos controles de identidad a personas y vehículos que transiten por dichos caminos, produciéndose un roce permanente con los mapuche que no son testigos, donde no faltan los maltratos verbales y físicos en algunos casos.

> *La fiscalía manda a esta gente [carabineros], nos dijeron que era para que la comunidad estuviera más tranquila ¡yo he vivido mas de 60 años aquí y nunca nos han resguardado por la policía! [...] Esa es una intranquilidad psicológica que tenemos. Nosotros fuéramos como nos dicen los testigos y la Fiscalía que rato que hubiéramos sacado a ellos y a carabineros de aquí. ¿Y qué pasaría?, habría enfrentamiento y todo eso. Pero eso no va a pasar aquí, nosotros no somos así. Los terroristas están en Santiago, son los que secuestran, los que asaltan bancos, los que mataron tanta gente, esos son los terroristas, no la gente de aquí [...] Aquí los carabineros nos controlan en el camino, nos preguntan qué estamos haciendo, y además protegen a la gente de la Fiscalía*[116].

También la policía se encarga de resguardar los predios ya sean de empresas forestales o de agricultores que se encuentran contiguos a las comunidades. En ocasiones y como medidas de protección se instalan retenes al interior de los predios forestales con el fin de garantizar el normal desarrollo de las faenas de las empresas. En el caso de la comuna de Ercilla Carabineros instaló un retén en el predio Poluco Pidenco. Respecto a estas medidas: *Se concedió protección policial por la Fiscalía (...) consistente en vigilancia permanente a cargo de cinco P.N.I motorizados divididos en dos turnos de doce horas cada uno; y vigilancia permanente para la salida de camiones durante el día a cargo de cinco funcionarios de carabineros, desde el 12.12.01 y que sigue vigente*[117].

[116] Conversación con Manuel Toledo de Tricauco, junio de 2003.

[117] Oficio nº 836, de 27 de agosto de 2002, del Ministerio del Interior, a la Comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento. En Informe de la Comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento, recaído en el encargo que le hiciera el senado respecto del conflicto mapuche en relación con el orden público y la seguridad ciudadana en determinadas regiones. Boletín Nºs 680-12.

5. Efectos de la criminalización: El Trauma Social

A continuación se relata la situación que vive la *machi* de la comunidad Cacique José Guiñón en su predio junto a su hijo de 14 años cuando en el lugar se encontraban carabineros y un fiscal del Ministerio Público, éste último al ver a la mujer acercarse se retiró del lugar.

> *El fiscal no supo lo que pasó ahí, los carabineros dejaron la crema con nosotros, entonces lo agarraron y le decían –oye chico tal por cual quédate ahí–, entonces Jorge les decía –por qué me están haciendo esto, no he hecho nada–, y le seguían diciendo –cállate chico tal por cual si no te mato– y ahí siguió pegándole mientras le apuntaba con un arma. Yo les decía que lo dejaran tranquilo, más encima que el fiscal no nos había dicho nada y ya se había ido. Avelino les gritó: "dejen al niño, no ven que es un niño", y lo agarran a él también y lo botan a culatazos al suelo, con las mismas armas le pegaban en el cuerpo hasta botarlo, lo pisaban en el suelo; a Jorge igual lo pisaban; si ellos hablaban, les pegaban; mientras les tenían apuntadas las armas en la cabeza, amenazaban que si no se callaban los iban a matar, que tenían que quedarse quietitos. Entonces yo quise defender a mi niño y los carabineros me agarran a patadas y puñetes y me botaron y no me dejaban pararme, después dos carabineros se fueron en contra mía. En esa parte ni veía lo que estaba pasando, a los* cabros *(sic) [...] los tenían pisados y si ellos hablaban más les pegaban, mientras les cargaban la cabeza con las armas. Ellos igual trataban de hablar, les decían –oye como se les ocurre estar pegándole a la señora, que más encima es machi–, ahí se enojaron los* cabros *(sic) y aunque les pegaban, seguían gritando para que me dejaran de pegar. Jorge les decía "no quiero que estén maltratando a mi mamá", y los carabineros seguían amenazándolo con matar mientras les pegaban. Mientras me seguían pegando a mí, me decían "cállate, china tal por cual", ahí yo les dije: "No, no me voy ni me callo", porque a uno le da rabia con lo que le hacen a uno y más encima en su propia tierra, uno tiene sus derechos de estar tranquilos y ellos llegan en cualquier momento como perros encima de uno, ese es el poco respeto que nos tiene el Estado. Uno vive tranquilo en su tierra, la trabaja, pero nos mandan fiscal y carabineros encima. El carabinero [...] me agarró, mientras estaban los chiquillos de guatita en el suelo y con los carabineros encima pisándolos*

y apuntando al cerebro. Yo por defender a mi hijo igual me pegaban y trataban de botarme a tierra, yo les decía que no estaba cometiendo ningún delito para hacerles caso, más encima estaba en mi tierra. Entonces [...] por meterme miedo, no se qué le pasó, disparó por sobre mi cabeza, dos disparos bien dados. Fuera otra yo estaría con ese susto a lo mejor muerta. Pero hice el esfuerzo de pararme otra vez, aunque no dejaban pararme. Ése fue el mal rato que pasé con mis niños. Después de eso al Jorge me lo llevaron preso y a José Avelino igual[118].

Este testimonio no es un relato aislado dentro del contexto de represión que han vivido familias mapuche implicadas en procesos de criminalización. Las situaciones de miedo y angustia que padecen estas familias son una constante en el diario vivir. En este sentido, Lira y Salamovich sostienen que "el miedo, angustia, ansiedad, temor, terror, pánico, espanto, horror, son palabras que se refieren a vivencias desencadenadas por la percepción de un peligro cierto o impreciso, actual o probable en el futuro, que proviene del mundo interno del sujeto o de su mundo circundante. La objetivación del peligro puede llevar al sujeto a configurarlo como un riesgo de amenaza vital. La certeza de que dicha amenaza ocurrirá, transforma la inseguridad en miedo. La percepción de la amenaza como inminente puede transformar el miedo en terror o en pánico"[119]. Además, agregan: "Una situación es considerada peligrosa cuando se compara la magnitud del peligro y la impotencia del sujeto frente a ella"[120]. De este modo, las familias mapuche perciben una situación de peligro constante, que se objetiva en una "amenaza vital"[121], pues comprenden –como se constata en el relato de la *machi*– que nada pueden hacer frente al accionar de carabineros y el Ministerio Público. Por tanto, se ven envueltos en un estado de indefensión en donde no tienen a nadie a quien recurrir,

118 Entrevista realizada en noviembre de 2004.

119 Lira y Salmovich: 1985:4.

120 Ibíd.

121 Según las autoras la "amenaza vital" puede ser percibida como: "amenaza de muerte física; como un peligro de ser agredido, golpeado, violentado, torturado, es decir como una amenaza a la integridad corporal. También puede ser percibida como una amenaza en el acceso a los medios de vida, es decir, el riesgo de carecer de la subsistencia mínima, por la pérdida del trabajo, o por la insuficiencia del salario respecto a las necesidades imprescindibles para vivir, lo que puede ser percibido como una amenaza al nivel de vida en relación a las condiciones materiales subjetivamente suficientes. La amenaza vital también puede establecerse como una amenaza a realizar la vida de acuerdo a los valores, creencias y propósitos que consideran inherentes a la vida humana". Ibíd.

ni mucho menos denunciar este tipo de atropellos[122]. Este es el relato de un niño de 11 años de la misma comunidad:

> *Cuando allanaron nuestras casas dejaron todo hecho pedazo[s], nos pegaron a nosotros. A mi primo Jorge le pegaron los carabineros, le daban patadas, eso fue el primer y segundo allanamiento [...] A mi abuelita la arrastraron, a ella la echaron como a un perro al furgón. A nosotros los niños, los carabineros nos dijeron: "cállense, sino les vamos a pegar" [...] Cuando se fueron de aquí se llevaron todas las herramientas de trabajo. Eso fue cuando se llevaron a mi tío Jaime y a mi tío José Osvaldo, de ahí se llevaron todo, la horqueta de mi* mami, *dejaron todo desordenado en la casa; nos dieron vuelta un balde de ropa que tenía mi* mami *remojando. Mi mamá le preguntó por la orden, y ellos no mostraron nada. Después llamaron al pueblo y cuando se iban nos mostraron la orden, de ahí nos escondieron el hacha (...)*[123].

Es difícil pensar que estas situaciones no sean internalizadas como traumáticas para los individuos que coexisten con ellas. Las dimensiones sociales de este trauma se manifiestan en angustia. Ésta se caracteriza por su imprecisión y su carencia de objeto definido[124]. Es la diferencia con el miedo, donde hay un objeto identificable en este caso un allanamiento, una agresión física o verbal. La angustia real es ante un peligro conocido. Es un fenómeno que se relaciona directamente con la espera frente a algo, algo que podría suceder en las comunidades por reunirse, por visitarse, por participar en *trawun* (encuentros) o celebrar un *gnillatún* (ceremonias religiosas). De este modo, las relaciones sociales que se desarrollan en comunidades que cuentan con presencia policial permanente, están mediatizadas por la angustia; es lo que le ocurre a los sujetos frente a la posibilidad de ser agredidos física o verbalmente, de ser detenidos, de ser acusados por un testigo protegido, o de la ocurrencia de otro allanamiento.

Los efectos patológicos del trauma social fueron constatados en el año 2004 por el Servicio de Salud Araucanía Norte, a través del Servicio Psiquiatría y el Programa de Salud Mapuche, mediante un Informe Diagnóstico

122 El Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, interpuso una denuncia por violencia innecesaria en contra de quienes que resulten responsables en la Fiscalía Militar de Angol. Sin embargo, esta denuncia fue archivada por orden del Juez militar a cargo del proceso.

123 Entrevista a Luis Necul. Enero 2003.

124 Freud: 1979.

y de Intervención con los niños de la comunidad Cacique José Guiñón, en cual se señalaba la sintomatología manifestada en ellos:

> *Dolores de cabeza, irritación de ojos, salpullido, pediculosis de presentación abrupta, disminución en el peso, inapetencia y resfríos constantes de difícil remisión, además. Todo ello interpretable como respuesta a las situaciones estresantes ya que refieren no haber presentado este tipo de molestias con anterioridad a la iniciación de los incidentes*[125].

El mismo estudio del organismo, sostiene que lo anterior, se constituyen en indicadores para diferentes trastornos, a saber: estrés postraumático, trastorno adaptativo, depresión, trastorno ansioso, etc.

La facilidad con la cual estas enfermedades se han manifestado y desarrollado en contextos tanto carcelarios como en el seno de las comunidades afectadas por la persecución judicial, ha generado efectos que deben ser comprendidos en el contexto de la cosmovisión mapuche. En este sentido, el informe diagnóstico y de intervención antes citado señala:

> *El vivir en armonía y en equilibrio tanto consigo mismo como con la naturaleza, significa el* kumelkalen, *el estar bien en el entorno social en que vive, tanto con la familia, comunidad y con los seres espirituales en que cree y si uno de estos elementos falla se dice que cae en un estado que se conoce como el* kutran, *es decir está en desequilibrio, fuera de sí y pierde su estado de* che *(persona), pudiendo presentar más adelante signos y síntomas en el cuerpo físico* (kalül). *Generalmente esto ocurre cuando la persona transgrede la naturaleza y en este caso particular se ha transgredido el* Az Mogen *rompiendo el sistema de vida que tenía la comunidad y causando un estado de desequilibrio tanto en su estado armónico como en su espacio territorial* (mapu)[126].

125 Informe Diagnóstico y de Intervención Comunidad Cacique José Guiñón- Ercilla: 2004.
126 Ibíd.

5.1. Efectos socioeconómicos: El caso de las comunidades de Tricauco y Cacique José Guiñón

Los dirigentes mapuche encarcelados o ausentes, no solo eran autoridades de sus respectivas comunidades sino que además todos ellos eran jefes de hogar y la principal fuerza productiva de sus familias. Esto significa la inmediata disminución y escasez de mano de obra que produce los medios de subsistencia para la satisfacción de las necesidades básicas del grupo, lo que supone en el corto plazo un mayor empobrecimiento de las familias mapuche vinculadas a los procesos de criminalización.

Esto es así porque las labores propias de una economía de subsistencia, como la que vive una comunidad mapuche, implican necesariamente una división social del trabajo en la cual el jefe de hogar estará a cargo de las labores más pesadas como la producción agrícola (siembra y cosecha de productos de autoconsumo: trigo, avena, etc.), el cuidado de los animales, recolección y corte de leña, etc. A ello se suma, los trabajos esporádicos a los cuales se puede acceder por medio de los municipios o la gobernación a través de programas de empleo (mejoramiento de caminos, desmalezamientos, etc.)

En este contexto, la ausencia del jefe de hogar y principal sustento de la economía familiar redunda en que se trastoquen los roles parentales al interior de las familias. De este modo, las mujeres y los niños deben asumir el rol del padre que se encuentra encarcelado o ausente. Es decir, el cuidado de animales, la recolección de leña y faenas agrícolas como la siembra y cosecha. Esta situación ha significado que los niños dejen de ir a clases por asumir las tareas productivas, bajando su rendimiento e inclusive que definitivamente hagan abandono del año escolar. Así lo demuestra el testimonio de un niño de 11 años de la comunidad Cacique José Guiñón.

> *Yo me siento mal porque están todos mis tíos presos, ellos antes cortaban leña, sembraban y trabajaban, y ahora yo tengo que hacer eso, hacemos todo el trabajo [...] Yo quiero que cambie esto, nosotros hemos tenido que trabajar harto. Aquí nosotros salimos a buscar leña, lavamos la ropa, cuidamos los animales y vemos la siembra, cuidamos a la abuelita. Esto ha sido difícil para nosotros. Cuesta para vivir. Nos queda un solo tío que nos ayuda, él tiene 25 años [...] yo espero que mis tíos salgan luego. Nosotros no estamos bien, nos sentimos solos y la gente [vecinos] se propasa con nosotros, no nos respetan [...]*[127]

127 Entrevista a Luis Necul realizada en enero del 2003.

Conclusiones

Desde los orígenes de los Estados modernos –hace no más de tres siglos– el Estado se caracteriza –en palabras de Weber– por reclamar para sí el monopolio de la violencia sobre un determinado territorio, es decir, su legitimidad frente a los individuos se basa justamente en que solo él controla y concentra el uso de la fuerza, evitando de este modo la violencia generalizada del "todos contra todos", otorgando seguridad a la sociedad. En este contexto, frente al conflicto territorial que suponía el enfrentamiento del mapuche por la defensa de su territorio con la consolidación de un modelo forestal –primario exportador– instaurado por importantes consorcios económicos, el Estado –el que viene subsidiando al rubro forestal desde la dictadura militar– privilegió la seguridad de aquellos, desplegando una fuerza excesiva en contra de un sector del pueblo mapuche que se aventuró en cuestionar el orden (económico) establecido al colocar su demanda histórica en las agendas políticas a nivel nacional e internacional.

La criminalización de la protesta mapuche consistente en la persecución policial y judicial de dirigentes indígenas y la represión policial directa a sus familias, ha sido uno de los puntos más oscuros del sexenio de Lagos, y sin lugar a dudas de toda la política indígena desde el inicio de la transición a la democracia. Más allá de la vulneración de derechos humanos garantizados en tratados internacionales ratificados por Chile, y que provocó la atención de los Organismos de Derechos Humanos –nacionales e internacionales–, lo que aquí ocurrió fue la respuesta estatal frente a la demanda mapuche, y que utilizó todos los mecanismos incluyendo los de excepción –ley antiterrorista– para desarticular un movimiento político y social cuya legitimidad histórica es incuestionable y que emergió fuertemente en la escena pública a fines de la década del 90.

Lo que el Estado de Chile ha hecho a través de la criminalización del movimiento mapuche es garantizar la seguridad de algunos individuos, a costa del respeto de los derechos fundamentales de los incriminados, en este caso de los mapuche. Un Estado que tiene el monopolio de la violencia (simbólica y física) y que la utiliza de manera excesiva instaurando el miedo y no la justicia pierde legitimidad. Así se evidencia en las palabras del profesor Carlos Peña:

> *(...) un Estado que –por olvidar su compromiso democrático– cede los derechos a la seguridad y olvida que su desafío es justamente otorgar seguridad respetando los derechos, un Estado de esa índole, digo, es un Estado que pierde toda ventaja moral y acaba, como sugirió San Agustín en la Ciudad de Dios, confundiéndose simplemente con una banda de fascinerosos, con una banda de ladrones: desterrada la justicia ¿qué son los reinos, sino una banda de ladrones?*[128]

Esperamos que la justicia no quede desterrada en este país, y que los conflictos históricos que han protagonizado los mapuche y el Estado desde el nacimiento de la República se resuelvan, sin excepción, a la luz de los derechos humanos. Para estos efectos, se hace urgente reconocer y aplicar en Chile los estándares internacionales relativos a pueblos indígenas y derechos humanos, los cuales –según se establece en diversos informes– han sido sistemáticamente vulnerados.

Es apremiante enmendar los errores en materia de justicia cometidos en contra de los mapuche, y de este modo comenzar a restaurar las socavadas relaciones entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas.

Bibliografía

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (2003). Informe recaído en el encargo que le hiciera el Senado respecto del conflicto mapuche en relación con el orden público y la seguridad ciudadana en determinadas regiones. Boletín N° S 680-12.

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2004). Informe Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. En: http://www.bicentenario.gov.cl/inicio/ddhh.php.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe Rettig). Tomo I.

Correa, Martín; Molina, Raúl y Yáñez, Nancy (2005). *La Reforma Agraria y las Tierras Mapuche: 1962-1973*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Facultad de Derecho. Universidad Diego Portales (2004). Informe Anual sobre DDHH en Chile 2004. Hechos 2003. Universidad Diego Portales

Faundez, Juan (2002). "El discurso de la prensa de circulación nacional y el conflicto mapuche". En: *Derechos, Reforma a la Justicia y Pueblo Mapuche*. Instituto de Estudios Indígenas y Corporación FORJA, Formación Jurídica para la Acción; págs. 109-116.

[128] Peña: 2004.

Federación Internacional de los Derechos Humanos (2006). Informe Misión Internacional de Investigación. Chile, la otra Transición chilena: Derechos del Pueblo Mapuche, Política Penal y Protesta Social en un Estado Democrático. N° 445/3. Abril de 2006.

Foerster, Rolf y Montecinos, Sonia (1988). *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches*. Centro de Estudios de la Mujer, 1ª Edición.

Freud, Sigmund (1979 - 1980). *Obras completas*, vol. 20. Amorrortu, Buenos Aires.

Gaete, Magdalena (2002). *La cuestión mapuche en los noticieros de televisión*. Serie Informe Social N° 69, Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago, 2002.

Human Rights Watch y Observatorio de Derechos Indígenas (2003). Indebido Proceso: juicios antiterroristas, los tribunales militares y los mapuches en el sur de Chile.

Kalliopi K., Koufa (2004). Informe final sobre Terrorismo y Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas E/CN.4/sub. 2/2004/40. 25 de junio de 2004.

Le Bonniec, Fabien y Mella, Eduardo (2003). Administración de La Justicia Chilena e Interculturalidad. Negación y criminalización del conflicto sociopolítico de las comunidades mapuche de Malleco: el caso Poluco Pidenco. En http://www.observatorio.cl/

Lira, Elizabeth y Salamovich, Sofía (1985). Psicología del miedo en las situaciones de represión política. Fasic, Santiago de Chile.

Mac Fall, Sara (2001). Territorio y expansión forestal. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Ediciones Escaparate, Chile.

————(2002). "Paisajes visuales, ópticas distintas: cambios en el medio ambiente y la territorialidad mapuche". En: *Territorialidad Mapuche en el siglo XX*. Roberto Morales (Coordinador), Instituto de Estudios Indígenas-UFRO. Temuco, Chile.

Molina, Raúl (2000). "Comunidades mapuche y empresas forestales: tierras, bosques y conflictos". En: *Pueblo Mapuche: desarrollo y autogestión, análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*. Centro Integral de Desarrollo Comunitario-Casa de la Mujer Mapuche-Sociedad Mapuche Longo Kilapan-Instituto de Estudios Indígenas-UFRO. Temuco-Chile.

Morales, Roberto (1992). "Violaciones al Derecho a la vida de los mapuches". En *Nütram*, año VII, N° 24; 1991/1992 (pp. 24-38).

————(1998). Cultura mapuche y represión en dictadura En: http://www.derechosindigenas.cl/Documentos/Nacionales/r_morales_110903.htm

ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2003). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión. 60° período de sesiones. Tema 15 del programa provisional. Cuestiones Indígenas, Derechos humanos y cuestiones indígenas.

Peña, Carlos (2004). "Seguridad y derechos: ¿bienes incompatibles?" Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(3-4): 147-156.

Programa de Derechos Indígenas (2003). Informe Los Derechos de los Pueblos Indígenas de Chile. Instituto de Estudios Indígenas-UFRO, Temuco.

Sánchez Curihuentro, Rubén (2002). "Derechos mapuche, Territorialidades y Proyectos de Desarrollo. Proyectos de intervención, Instituciones, organizaciones y comunidades". En: *Territorialidad Mapuche en el siglo XX*. Roberto Morales (Coordinador), Instituto de Estudios Indígenas-UFRO. Temuco, Chile.

Servicio Salud Araucanía Norte, Servicio Psiquiatría, Programa de Salud Mapuche, Hospital de Angol (2004). Informe Diagnóstico y De Intervención Comunidad Cacique José Guiñón- Ercilla.

Toledo, Víctor (2005). "Las tierras que consideran como suyas. Reclamaciones mapuche en la transición chilena". En *Asuntos indígenas* 4/2004, IWGIA, Copenhagen, Dinamarca.

Documentos judiciales

Auto de Apertura del Juicio Oral RUC N° 0100142499-0; RIT. N° 5694-2002.

Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Angol, RUC: 0100083503 y RIT: 2-2003, 27 de septiembre del 2003.

Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Angol, RUC: 0100086594-2 y RIT: 21-2003, 22 de Agosto de 2004.

Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Temuco, RUC: 02 00 14 24 99 - 0 y RIT: 08/2004, 27 de julio del 2005.

Sentencia Tribunal Oral en Lo Penal de Angol, RUC: 0100086594-2 y RIT: 21-2003, 7 de abril del 2006.

Entrevistas

- Luis Necul. Enero 2003.
- Manuel Toledo. Junio 2003.
- Machi Adriana Loncomilla. Noviembre 2004.
- Machi Adriana Loncomilla. Septiembre 2003.

Registro audiovisual

Seminario "Movimientos sociales y derechos humanos. Reflexión a partir de la realidad mapuche". 10 y 11 de nov. de 2005. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Anexo

Fecha de la sentencia	RIT	Delito terrorista	N°	Resultado imputados	Jueces
14/04/2003	2/2003	Incendio y amenazas	3	Absolución.	Waldemar Koch, Georgina Solís y Luis Sarmiento.
27/09/2003	2/2003	Incendio y amenazas (artículo 7 inciso 2°)	3	Condena por amenazas para Pichún y Norín (5 años y un día), absolución para Troncoso.	Jorge González, Christian Alfaro y Erasmo Sepúlveda.
30/12/2003	28.993	Atentado explosivo (artículo 2 N° 4)	1	Condena (5 años y 2 días)[129].	Santiago Simpertegui (Ministro en visita)[130]
22/08/2004	21-2004	Incendio (art. 2 N° 1)	5[131]	Condena (10 años y un día).	Luis Sarmiento, Georgina Solís y Waldemar Koch.
09/11/2004	80/2004	Asociación ilícita (artículo 2 N° 5)	8	Absolución.	Oscar Viñuela, Leopoldo Vera y Luis Torres.
27/07/2005	80/2004	Asociación ilícita (artículo 2 N° 5)	6[132]	Absolución.	Aner Padilla, Ester Valencia y Héctor Hinojosa.

[129] Esta sentencia fue modificada por la Corte de Apelaciones de Concepción el 4 de junio de 2004, conociendo de ella en virtud de apelación interpuesta por la defensa de Víctor Ancalaf. La sentencia original, lo condenaba a la pena de 10 años y 1 día, como autor de dos atentados similares ocurridos en la época en la misma zona.

[130] A la época de practicada la denuncia, la reforma procesal no estaba vigente en la Octava Región, por lo que de conformidad a la legislación antigua se le asignó la investigación de ella a un Ministro en Visita.

[131] En el mes de mayo de 2005, y por no haberse presentado el juicio, se enjuició a Juan Carlos Huenulao, por los mismos hechos, resultando condenado a la pena de 10 años y 1 día por incendio terrorista. En abril de este año se realizó este juicio a José Cariqueo y Juan Colihuinca, siendo absueltos. Actualmente se discute en la Corte de Apelaciones el recurso de nulidad presentado por el Ministerio Público.

[132] Con posterioridad al segundo juicio, fue encausado José Cariqueo, el que fue absuelto. Mientras que respecto de Rafael Pichún, la fiscalía decidió no perseverar. Ambos no se presentaron a ninguno de los dos juicios, habiendo sido formalizados en su oportunidad. Por su parte Mauricio Contreras Quezada y Oscar Higueras Quezada no se presentaron al segundo juicio, habiéndose presentado al primero. En mayo de este año el Ministerio Público decidió no perseverar en contra de ningún imputado por esta causa, desechándose la asociación ilícita terrorista.

Crónicas de desencuentros: Gobierno de Ricardo Lagos versus Movimiento social mapuche

Alfredo Seguel*

Antes que Ricardo Lagos asumiese el poder, en marzo del 2000, el clima de tensión y hostilidad ya era extremo, como causa de las movilizaciones y protestas sociales mapuche basadas principalmente en lo que se denominaba recuperaciones de tierras y las respuestas hacia éstas por parte del Estado chileno.

La liberalización e interconexión financiera, económica y comercial hacia el exterior; y los fuertes procesos de privatización interna promovidos por el ex Presidente Eduardo Frei-Ruiz Tagle (marzo 1993-marzo 2000), por sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en Chile, principalmente el mapuche, dejó como herencia al gobierno de Lagos una política de desencuentros, de deterioros y de inusitada violencia, sin precedentes hasta ese momento.

Entre los hechos de mayor envergadura están aquellos que refieren a la legislación indígena y que se expresan en la herencia entregada por Frei a Lagos con respecto al desmantelamiento de la Ley indígena N° 19.253, la que fue promulgada en el primer gobierno de la Concertación, en octubre 1993 (Patricio Aylwin). Dicha ley mantenía un mecanismo de protección de las tierras indígenas, las que estaban sujetas a un régimen legal de protección que prohíbe su libre comercialización y disposición, siendo la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena el organismo público encargado de velar por ellas y, en general, por el cumplimiento de la ley y sus objetivos. Sin embargo, el antecesor de Lagos instaló una serie de megaproyectos imponiendo otro tipo de normativas por sobre la legislación indígena. Proyectos como el By Pass Temuco, carreteras,

* Integrante Agrupación Konapewman de Temuco y del equipo editorial de Mapuexpress. Informativo Mapuche (http://www.mapuexpress.net).

programas de inversión pública y privada, se ejecutaron vulnerando los derechos colectivos e individuales de los mapuche. En este contexto, no se cumplió el derecho al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades, que debe ser recabado previo a la adopción de decisiones de políticas públicas y a la ejecución de proyectos que impactan sus territorios y derechos económicos, sociales y culturales.

Uno de los amarres que hizo Frei Ruiz-Tagle, en su último día como gobernante, fue el envío a la Controlaría General de la República, para el control de legalidad, del Decreto N°31 del 18 de enero del 2000 del Ministerio de Economía, por medio del cual se otorgaba concesión eléctrica definitiva a favor de Endesa para la imposición de la represa en territorio de comunidades *pehuenche*, afectando 3.500 hectáreas en los Altos del Bío Bío. Frei puso todo el aparato estatal al servicio de la trasnacional Endesa, así como también a favor de diversas otras empresas, particularmente forestales. El camino ya estaba definido para Lagos.

Se pensó que con Lagos la situación no podía ser peor que lo vivido durante la administración Frei. Se creía que con Lagos la situación cambiaría con respecto a la relación con los pueblos originarios. Mal que mal, Lagos no era empresario ni conservador como Frei Ruiz-Tagle, además venía de una tradición socialista, activo en la lucha contra la dictadura militar, gran defensor de los derechos humanos y un líder "democrático" y no cuestionado dentro de la Concertación de Partidos por la Democracia. Lagos asumía un nuevo gobierno e incluso muchos lo comparaban con Salvador Allende.

Sin embargo, como Presidente electo, Lagos ya daba luces de cuál sería su relación con los pueblos originarios, especialmente el mapuche. El 2 de marzo del 2000, a días de su asunción, se reunió con grupo mapuche-huilliche en la Misión de Rahue, a 10 kms. de la comuna de Osorno (X Región). En dicho encuentro fue refutado y encarado por un grupo de comuneros de la zona, quienes criticaban la futura construcción de un megaproyecto denominado "Carretera de la Costa" y que afectaría a diversas comunidades. Ante esto, el aquel entonces Presidente electo, señaló: "...La ruta costera se hace con las comunidades indígenas, o no se hace. Si yo quiero llegar con un camino para que saquen sus productos, es porque pienso que eso es bueno para ustedes. Pero si ustedes creen que es malo, seguirán aislados y veremos cómo se abordan sus problemas". Se olvidó Lagos de señalar que dicho proyecto obedecía a los intereses de grupos turísticos y forestales en su expansión de *clusters* empresariales. Peor aun fueron sus comentarios relativos a la discriminación; en el mismo discurso

señaló que en Chile no habrá más discriminación a las "minorías étnicas", porque todos somos chilenos (*Diario Austral*, marzo del 2000, encuentro con Junta de Caciques en Osorno).

Siguiendo esta misma tendencia, aun antes de entrar en ejercicio, quien fuera en ese entonces la Intendenta designada para la Novena Región, Berta Belmar, dio a conocer a la prensa el 29 de febrero del 2000, su posición frente al denominado "conflicto mapuche". Indicó que su prioridad y elemento esencial de su gestión será: "el de atacar la pobreza de las comunidades indígenas", dando cuenta que en su percepción las comunidades involucradas en los incidentes (conflictos por tierras) eran una minoría.

Ambas opiniones demuestran la intencionalidad política de asumir las relaciones con los mapuche desde la perspectiva del asistencialismo e integracionismo. La de Lagos, sin embargo, va más allá aun; denota que quiere llevar la conducción de un país bajo los cimientos de la homogeneidad y chilenización.

El 12 de marzo del 2000 asumió el gobierno de Ricardo Lagos, quien junto a su gabinete debía asumir el desafío de enfrentar las demandas del pueblo mapuche. Desde la posición de la dirigencia mapuche existía expectación en cuanto a la forma que la administración Lagos enfrentaría estos desafíos.

Para asumir cargos claves en la relación mapuche-gobierno, fueron designados los siguiente personeros: Ministerio del Interior: José Miguel Insulza (PS); Ministerio de Planificación: Alejandra Krauss (DC); Sub Secretaria de Energía: Vivianne Blanlot (PPD); Intendente VIII Región: Jaime Tohá; Intendenta IX Región: Berta Belmar (PPD); Director CONADI: Rodrigo González (PS), quien venía desde la administración anterior.

Estas autoridades debían abordar conflictos emblemáticos con el pueblo mapuche. Es así como en el caso del proyecto hidroeléctrico Ralco en los Altos del Bío Bío, el que seguía generando controversias políticas, parece sintomática la designación de la nueva subsecretaria de Energía Vivianne Blanlot (designada en la actualidad por Bachelet como ministra de Defensa), quien en el pasado régimen de Eduardo Frei actuó como directora de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y fue justamente quien aprobó el proyecto de la represa Ralco y otorgó la calificación ambiental al estudio ambiental, renunciando posteriormente a su cargo. Otro caso es el del Intendente de la VIII Región Jaime Tohá, personaje que había actuado en los dos últimos gobiernos de la Concertación como gran promovedor de las "privatizaciones". Además, siendo ministro de Energía en el primer gobierno de la Concertación, fue uno de los artífices

en la construcción de la represa hidroeléctrica "Pangue", construcción que es antecesora del Proyecto Ralco, en el mismo Alto del Bío Bío.

El inicio del Gobierno de Lagos

Ricardo Lagos Escobar inicia su gobierno con un clima de polarización absoluta. Sectores empresariales y de la política conservadora exigían poner fin a la "violencia mapuche" e imponer el estado de derecho a través de judicializar las acciones de movilización y protesta y poner fin a lo que denominaban "escalada terrorista mapuche", tal cual lo señalase el senador del Partido Renovación Nacional Ignacio Pérez Walker, quien dijo a la prensa el 13 de marzo del 2000... "En caso contrario se irá directamente a un precipicio similar al vivido en Chiapas o por los colombianos, guatemaltecos o ecuatorianos..., en donde la guerrilla y el terrorismo se está adueñando de vastas zonas". Asimismo, se vinculaban a integrantes de organizaciones como el Consejo de Todas las Tierras y la Coordinadora Arauco Malleco a grupos extranjeros "extremistas".

A mediados de marzo, renuncia el socialista Rodrigo González como director nacional de CONADI, quien había sido designado por Eduardo Frei. González fue el principal responsable de la apertura de dicho organismo para otorgar autorización a las permutas de tierras en el caso de la Hidroeléctrica Ralco, principal obstáculo para la ejecución de dicho proyecto. En su reemplazo, asume el demócratacristiano, Edgardo Lienlaf Nahuelñir.

El 16 de marzo, la transnacional ENDESA anunciaba que a partir del 1 de abril reanudaría las obras de construcción de la represa Ralco, luego de que se otorgaran las concesiones eléctricas por Frei.

Inmediatamente después de haber asumido Lagos Escobar la presidencia, en un hecho vinculante a las operaciones de inteligencia, este deja a cargo de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI) al abogado socialista Gustavo Villalobos.

La DISPI, heredada de los gobiernos anteriores, se dividió en 5 áreas: Coordinación (nexo con los cuerpos policiales), Jurídica, Informática, Administrativa-Finanzas y Planificación. Esta última, encargada de recabar y procesar los datos que permiten producir inteligencia, ha sido dirigida por Luis Marcó, señalado como el principal articulador de las operaciones que lleva a cabo la DISPI.

Mientras tanto, las movilizaciones mapuche continuaban, y, paralelamente, en marzo 16 del 2000, el gobierno propone formar una "mesa de diálogo" para abordar el "conflicto mapuche", con una propuesta que involucrase a diversas partes. Dirigentes de organizaciones mapuche se mostraban escépticos ante esta iniciativa.

A esa fecha, la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado, utilizada frecuentemente por la administración Frei, seguía teniendo sus coletazos. Aumentaban las detenciones y encarcelamientos de dirigentes y comuneros mapuche, principalmente de Collipulli, a quienes se les vinculaba con la organización Coordinadora Arauco Malleco.

Justamente, ante estas detenciones, consideradas arbitrarias, las comunidades de Collipulli, inician movilizaciones para exigir la libertad de sus dirigentes. Una de ellas, el 28 de marzo del 2000, fue la realizada en el tribunal de Collipulli, encabezada por quien fuera entonces vocero de la Coordinadora Arauco Malleco, Víctor Ancalaf. La movilización de carácter pacífico, terminó con el acorralamiento policial y la detención de los manifestantes, los que no sabían que en el interior del tribunal se encontraba un ministro de la Corte de Apelaciones, Lenin Lillo, hecho que gatilló posteriores acusaciones por "secuestro" y la designación de un ministro en visita.

En marzo, abril y mayo del 2000 se verifican manifestaciones y protestas en diferentes lugares de Chile y en el extranjero, exigiendo la libertad de los encarcelados, a los que denominaban "presos políticos mapuche". Resaltaban las marchas, ocupaciones de catedrales, de sedes diplomáticas, como la Unión Europea en Chile, campañas, etc.

El 15 de mayo, comuneros mapuche inician una marcha pacífica desde las inmediaciones de Temuco para exigir al gobierno una urgente política para subsanar los graves problemas por los que atraviesan los pequeños agricultores de la zona. Sin embargo, esta concluyó con la detención de varios comuneros, incluido el Consejero ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) Hilario Huirilef. Producto de la violenta represión policial quedaron varios mapuche mal heridos, sin que la movilización pueda hacer cumplir su objetivo de llegar al edificio de la intendencia para plantear sus demandas.

Las detenciones por Ley de Seguridad del Estado, ante las investigaciones que se arrastraban del gobierno anterior, continuaban e iban en aumento, la mayoría concentradas en Collipulli.

El 25 de mayo del 2000, nuevamente se asoma la violencia policíaca, ante un brutal desalojo de estudiantes mapuche desde las dependencias de CONADI. Los estudiantes, exigían mejoras en sus hogares.

Mientras tanto, en los Altos del Bío Bío, para favorecer la construcción de la represa Ralco y neutralizar las movilizaciones de los *pehuenche* opositores (mapuche habitantes de la zona cordillerana de los Andes),

se dotaba de mayor contingente policial y a la vez, el gobierno a través de la ministra de Planificación, Alejandra Krauss, intentaba instalar una mesa de trabajo para la reubicación de familias.

El 1 de junio, en medio de la reactivación de movilizaciones por "recuperaciones de tierras" y de los estudiantes mapuche por el tema "hogares", el gobierno da a conocer una serie de medidas hacia los mapuche. Estas fueron: 50.000 has. de tierras antes de diciembre del año 2.001 (de un total de 150.000 durante su período); abonos para agricultores, capacitación, reforzamiento educación intercultural, avances en salud intercultural, infraestructuras, créditos, propuesta ante el Congreso del reconocimiento constitucional; futuras impresiones de monedas con imágenes indígenas; rescate artístico y cultural.

A fines de ese mes (junio), el Consejero indígena ante CONADI, Hilario Hurilef, acusa de racismo a la Intendenta de la Novena Región Berta Belmar (PPD), por prohibirle de manera prepotente hablar su lengua (*mapudungun*) durante una reunión con otros mapuche, donde según señaló Huirilef, solo se estaba traduciendo los dichos para que entendieran mejor lo tratado. Esta denuncia prosiguió hasta la Corte de Apelaciones de Temuco, la que fue finalmente denegada. Posteriormente, varias comunidades ligadas a Hurilef, incluso, para una entrega de tierras, se negaron a recibir de manos de la Intendenta sus títulos de dominio, en plena ceremonia preparada por la CONADI (*La Tercera* en Internet, 25 de agosto de 2000).

En julio, se quiebra una mesa de trabajo entre gobierno y estudiantes mapuche, instalada un mes antes para buscar solución a las precarias condiciones de los hogares mapuche. Los estudiantes argumentaron que el gobierno incumplió varios acuerdos. Este conflicto duraría todo el período de Lagos, con diversas movilizaciones estudiantiles, ocupaciones de instituciones públicas, acciones represivas policiales como respuesta, detenciones, huelgas de hambre, las que recién tendrían alternativas de solución en octubre del 2005 a través de un protocolo de acuerdo.

El 19 de agosto del 2000 queda en libertad el dirigente de la Coordinadora Arauco Malleco e integrante de la Comunidad Choin Lafquenche de Collipulli, Víctor Ancalaf, encarcelado desde marzo.

A los efectos de la Ley de Seguridad del Estado aplicados por la administración anterior –que arrojaban en el inicio de la administración Lagos numerosos presos políticos mapuche– se agregaban diversas manifestaciones con respectivas refriegas policiales y detenciones; también el conflicto con los estudiantes mapuche por el tema hogares, y el conflicto Represa Ralco, sumándose los constantes conflictos con las empresas forestales

(Arauco y Mininco) y un caso emblemático, el de la hacienda Lleu Lleu del latifundista Osvaldo Carvajal, quien denunciaba permanentemente atentados a su predio y de hostigamiento por parte de mapuche "radicalizados".

Tanto Tohá desde la Intendencia de la VIII Región y Berta Belmar desde la Intendencia de la IX, daban señales entre julio y agosto del 2000 de querer dialogar con grupos mapuche. En Arauco, el intendente Tohá instalaba una mesa para dialogar, la que se constituyó oficialmente el 18 de agosto del 2000.

Otra de estas señales de "diálogo", fue el recibimiento que hizo Lagos en julio 2000 a las principales opositoras a la represa en los Altos del Bío Bío, Berta y Nicolasa Quintremán. En el mismo mes, en el congreso se abría la discusión sobre "reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas". La gran traba era el término "pueblos".

La presión de los empresarios forestales, principalmente en los primeros meses de gobierno, era incesante exigiendo "apaciguar" los ánimos mapuche. Sin embargo, casi a mediados de julio, la corporación representante de las empresas Forestales, CORMA, daba una señal de respaldo a la gestión Lagos "El Gobierno ha dado un vuelco al problema, al abordarlo directamente, reconociéndolo como un problema de todos los chilenos y no como un conflicto entre los mapuche y las empresas forestales, que es la visión que tenía el Gobierno anterior", explica Arturo Mackenna, gerente general de CORMA.

Paradójicamente, en el mismo mes, el Tribunal Constitucional chileno (TC) declara inconstitucional el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las escaladas de ocupaciones de predios y de supuestos atentados contra instalaciones de empresas forestales seguían siendo publicitados y en gran parte de la prensa se hablaba de efervescencia mapuche, de escalada de actos terroristas y de grupos armados, dirigidos principalmente hacia la Coordinadora Arauco Malleco.

"Alerta en Arauco por temor a ola de violencia mapuche"; "Consejo de Todas las Tierras anuncia movilizaciones"; "Pehuenches critican composición de la Mesa de Diálogo Indígena"; "Empresarios piden más resguardo en área forestal", "Protección Policial a Fundos en Arauco"; "Más de 200 mapuches iniciaron marcha hacia Congreso, por convenio 169"; "Grupo Mapuche Pide Renuncia de Intendenta"; "Toma mapuche en intendencia de IX Región"; "Mapuches Radicalizados No Integrarían Comisión Histórica (Dijo Alejandra Krauss)"; "Con protestas, los indígenas repudiaron

el Día de la Raza"; "Expulsarían a estudiante francesa detenida en Temuco" (vinculada al movimiento mapuche); "Mapuches se querellan contra testigos de Forestal Mininco" (por falso testimonio que los incrimina). Este era la tónica que se ventilaba en los titulares de la prensa durante la primera quincena de octubre.

El 18 de octubre, tras permanecer nueve años y tres días en la Cámara de Diputados, donde fue objeto de extensos debates y numerosas modificaciones, resultó rechazada la reforma a la Carta Fundamental que buscaba otorgar "reconocimiento" a nivel constitucional a los pueblos indígenas.

En noviembre del 2000, continuaban las obras de la construcción del By pass, la súper carretera que atravesaría el territorio de comunidades mapuche de la zona de Xuf Xuf, en las inmediaciones de Temuco. A esa fecha, la empresa ejecutora de este megaproyecto, encuentra artesanía mapuche. Inmediatamente se especula el hallazgo de un cementerio mapuche. La propia intendenta Berta Belmar lo niega. Posteriormente, se comprobó que se trataba de un milenario lugar sagrado.

En el sector de Temucuicui, comunidades mapuche reclamaban la recuperación del predio de Forestal Mininco, Fundo Alaska (Ercilla); allí se centraban las bataholas de violencia y de enfrentamientos entre comuneros mapuche y fuerzas especiales de Carabineros.

Paralelamente, el gobierno entraba en serias contradicciones, ya que se desistía de que las 150.000 hectáreas "ofrecidas" fueran exclusivas para el pueblo mapuche, sino más bien, precisa, que serán para los diversos pueblos indígenas de Chile. Finalmente, gran parte de estas tierras "ofrecidas" eran tierras que siempre han estado en posesión de las comunidades y que solo obedecían a programas de regularización de títulos, las que fueron traspasadas "legalmente" vía convenio CONADI-Bienes Nacionales (cementerios, *ngillatunes*, *paliwes*, son algunos de estos espacios).

En noviembre, se inicia un nuevo conflicto, el del racismo ambiental en comunidades mapuche. Comunidades de Boyeco exigen al Municipio de Temuco que cierre el vertedero debido al grave daño ambiental y patrimonial que estaría causando este recinto para los habitantes del sector. Los comuneros recuerdan que un niño mapuche que vivía en las cercanías del depósito de la basura falleció de bacteria asesina. Por su parte, el alcalde, René Saffirio, refutaba como injustos y sin fundamentos sólidos las acusaciones por parte de comunidades mapuche cercanas al sector, "tomando en cuenta que este relleno sanitario ha sido considerado como uno de los mejores del país" (*Diario Austral de Temuco*, 9 de noviembre de 2000).

El gobierno buscaba un acercamiento entre comunidades mapuche de Temucuicui y la empresa Forestal Mininco, creando una mesa de diálogo.

A fines de noviembre del 2000, el abogado Jaime Madariaga, en Temuco, revela un documento reservado de carabineros que demuestra abuso de poder y acciones irregulares de efectivos en contra de mapuche. Al respecto, el jefe de la IX Zona de Carabineros, general Mauricio Catalán, hace un inusual reconocimiento de este hecho y dijo haber instruido al personal institucional para corregir procedimientos y privilegiar el diálogo franco y directo para la superación de diferencias.

En diciembre, las ocupaciones de predios reclamados por las comunidades iban en aumento, mientras que en Santiago, Ricardo Lagos era interrumpido en su discurso por representantes indígenas, en medio de la Conferencia contra el Racismo y la Xenofobia, donde el gobierno era anfitrión. La delegación indígena se retiró de la conferencia, porque no se estaban atendiendo sus demandas.

Endesa, en la primera quincena de diciembre, inició el desvío del río Bío Bío en Ralco, en un tramo de 400 metros de largo, para iniciar durante el verano la construcción del gigantesco muro de la represa, en medio de la desesperación de Berta y Nicolasa Quintremán.

El 21 de diciembre la CONADI anunció la creación de un equipo de trabajo que la representará ante las comunidades indígenas que protagonizaran "tomas" de predios particulares en el marco de los denominados "procesos de recuperación de tierras". La idea era que este equipo actuase como mediador ante los mapuche, especialmente en ese momento propagado de movilizaciones, principalmente, en distintos puntos de la Novena Región.

En los últimos días del año 2000 (28 de diciembre), carabineros desalojó a comuneros mapuche que habían ocupado el Fundo Chiguaigüe, ubicado en Ercilla. Durante los enfrentamientos, Carabineros hace uso indiscriminado de bombas lacrimógenas. Varias de ellas son arrojadas al interior de una escuela de educación primaria en las cercanías del fundo, afectando a los niños mapuche que se encontraban en su interior.

El inicio del 2001 no pudo ser peor. A mediados de enero, Daniela Ñancupil de 12 años, hija del *longko* (autoridad territorial mapuche) José Ñancupil, integrante de la comunidad que reivindica derechos territoriales en el fundo El Carmen (Forestal Arauco), fue violentamente atacada por carabineros en medio de un operativo por desalojar a los comuneros que ocupaban dicho predio. Sin embargo, el hecho ocurrió distante al lugar de conflicto. La niña recibió numerosos balines en su cuerpo, una bomba lacrimógena y casi fue arrollada por el bus policial. Al día siguiente,

por orden de la Intendenta Berta Belmar y el Gobernador Isaac Vergara, fueron desalojadas violentamente por efectivos policiales una treintena de mujeres que intentaban entrevistarse con las autoridades en dicho edificio, por lo que consideraban como injusta y arbitraria detención de sus esposos desde el sector Quinahue (Galvarino), hecho que ocurrió el 13 de enero. Las mujeres fueron reprimidas y violentadas, y en el exterior del edificio continuaron los graves enfrentamientos, quedando varias de ellas con lesiones y una veintena de detenidos.

Ante estos gravísimos hechos, el 18 de enero del 2001, la Intendenta señala que no cambiará de actitud frente a las movilizaciones. Ante las ocupaciones mapuche y el violento desalojo de mujeres desde el edificio de la Intendencia, la autoridad de gobierno señaló a la prensa que era lamentable que estos incidentes involucrasen a mujeres, niños y ancianos.

También en enero, el comunero Abraham Santi Calbullanca, perdió un ojo producto de un impacto de bala disparado por un policía en medio de un operativo en la zona de Arauco. Posteriormente, el 23 de febrero, cuatro mapuche de la Comunidad Temucuicui (Ercilla) resultan heridos con balas de goma tras la represión de Carabineros destinada a desalojar el Fundo Alaska de Forestal Mininco.

Este tipo de actitudes, sin remordimiento, marcarían la nueva etapa de "relación" que sostendría el gobierno de Lagos frente a las protestas y movilizaciones Mapuche.

La estrategia del Gobierno de Lagos para enfrentar el "conflicto"

El gobierno de Ricardo Lagos, en su relación con los mapuche, comienza un proceso de "negociación y diálogo" con algunos grupos de mapuche e inmediatamente, "cerrando las filas", una política de fuerte represión, criminalización y judicialización que se va incrementando en contra de aquellos que no aceptan sus ofertas.

Al 2001, las distintas mesas de diálogo y de trabajo levantadas en diversos frentes estaban fracasadas. La situación estaba descontrolada y el gobierno a través de MIDEPLAN y CONADI no daban luces de asumir una política que permitiera enfrentar pertinentemente las demandas territoriales de los mapuche. "Los diálogos" durante el 2000 ofrecidos por el gobierno eran desatendidos y desestimados por las comunidades movilizadas y, a su vez, los responsables del ejecutivo para desalentar

las ocupaciones argumentaban: "predio tomado, predio no negociado". Los organismos comenzaban a marcar la diferencia entre "mapuche buenos y mapuche malos".

La presión de los conservadores políticos y empresariales era cada vez mayor. El 23 de enero se constituye un bloque empresarial y de partidistas de derecha en contra de movilizaciones mapuche, exigiendo la aplicación de la ley antiterrorista.

Ricardo Lagos reaccionó, visitando la Novena Región el 23 de enero, donde señaló a la prensa local que los mapuche violentistas son delincuentes que deben ser reprimidos, en relación a la escalada de conflictos territoriales de diversas comunidades mapuche en proceso de recuperación de tierras. De igual manera, insistió que estas comunidades en conflicto eran mínimas, desmereciendo su representatividad en consideración a la mayoría. El 27 de enero, se aplicaba la Ley de Seguridad del Estado en la VIII y IX Región, iniciándose formalmente la militarización de vastas zonas mapuche por fuerzas especiales de carabineros. Se dota de un mayor número de efectivos policiales. La ofensiva policial vendría con todo.

El movimiento mapuche, ante los afanes de "neutralización" por parte de los sistemas de inteligencia y de los aparatos públicos del Gobierno, fue blanco de definiciones estratégicas para desmovilizar, estas fueron: **La represión**, anunciada por el propio Lagos, siendo una constante posteriormente. **La seducción**, empleada a través de las fases de negociación por medio de "programas sociales"; y por último, **la cizaña**, para aquellos que no cayeron ni en la una ni en la otra, generando conflictos y manipulaciones artificiales entre líderes y dirigentes, los que muchas veces ni siquiera se preguntan desde dónde se originó el rumor o el comentario, causando quiebres y desconfianzas entre ellos. Al hablar del actual sistema de inteligencia, lo que salta a la mente es el carácter secreto de las fases que su ciclo de producción implica, cuyo secreto a su vez apunta hacia métodos y técnicas que vulneran, la mayoría de las veces, los derechos individuales ciudadanos consagrados en todo estatuto de derecho democrático: la privacidad.

Cabe recordar que uno de los voceros de la Coordinadora Arauco Malleco, Víctor Ancalaf, salió en libertad el 19 de agosto del 2000, luego de permanecer encarcelado por más de cinco meses en la cárcel de Temuco y Collipulli, respectivamente. Ancalaf fue procesado por el delito de secuestro a raíz de la ocupación pacífica al Tribunal de Collipulli. Sin embargo, salía en libertad en medio de rumores falsos instalados en parte del movimiento mapuche, de "haber negociado su salida". Se hablaba desde acercamientos con la Intendenta Belmar hasta ofrecimientos de tierras

por parte de la empresa Forestal Mininco. Este rumor posiblemente fue el inicio de un quiebre con este dirigente, quizás por una cizaña instalada externamente por los aparatos de inteligencia.

En marzo del 2001 se inició una masiva marcha de los lafkenche (habitantes mapuche de la zona costera) desde Tirúa hasta Concepción para un encuentro con la sociedad civil chilena, con el propósito de dar a conocer sus propuestas. Esto, ante la nula capacidad del gobierno de atender correctamente sus demandas. Cientos de mapuche ingresaron a Concepción el 11 de marzo para encontrarse con decenas de representantes de organizaciones no gubernamentales, iglesias, sindicatos pesqueros, juntas de vecinos, el Colegio de Profesores, la Central Unitaria de Trabajadores y de pobladores. Allí entregaron el documento "Deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales". Al mismo tiempo, juraron difundirlo entre sus bases y discutirlo. Al día siguiente, la ministra Krauss anunciaba la creación de un área de desarrollo indígena para Tirúa.

Luego, el alcalde mapuche de Tirúa, Adolfo Millabur, sostenía que el Gobierno quería comprar la conciencia de la gente y limpiar su imagen. "La ministra Krauss trató de comprar la conciencia de la comunidad lafkenche a través de comida y mucho alcohol", afirmó Millabur (Diario *El Mostrador*, 13 de marzo, 2001).

Por otra parte, la propia ministra Krauss había iniciado personalmente un proceso de negociación con algunas organizaciones emblemáticas mapuche, con ofrecimientos concretos. Entre estas se encontraban las comunidades de Temucuicui, a través del Consejo de Todas las Tierras, con el ofrecimiento del Fundo Alaska; la Asociación Ñankuchew de Lumaco; y desde octubre del 2001, la Coordinación de Comunidades en Conflicto de Colllipulli, quienes asumían autónomamente un camino de dura negociación.

Un ejemplo de la desproporcionalidad y abuso policíaco, fue lo ocurrido en Tirúa el 15 de abril, en pleno pueblo, donde una decena de efectivos policiales de Investigaciones, dotados de armas, procedieron a detener en plena vía pública (por error), al comunero José Marihuén. Ante este hecho, mapuche que se encontraban en las oficinas del INP para el pago de pensiones, repelieron la acción policial en medio de forcejeos, lo que terminó con balazos a quemarropa por parte de los policías, hiriendo de gravedad a Juan Llenti Marihuán (39 años), quien fue sometido a una cirugía, con peligro de muerte. También resultó herido Abel Marihuén Huenupil (18 años), Hernán Albornoz Carilao (27 años) y Domingo Marihuén Marihuén (37 años).

La situación se produjo, como consecuencia de una orden de arresto emitida judicialmente como aplicación de la Ley de Seguridad del Estado, siendo la policía de Investigaciones la encargada del arresto, lo que causó este grave hecho en pleno centro de Tirúa.

El 17 de abril, en un operativo de Carabineros en el lugar Curaco-Ranquil, entre las lolalidades de Chol-Chol y Galvarino, en la Novena Región, fue herido el comunero mapuche José Zurita Liempi, quien en medio de un despliegue policial recibió un impacto de bala en un brazo proveniente de una escopeta antimotines utilizada por los uniformados.

Las detenciones como consecuencia de la Ley de Seguridad del Estado, iban por decenas en la IX y VIII Regiones, entre ellos, el *longko* de la comunidad Pascual Coña de Arauco, Avelino Meñaco, por incidentes en la hacienda de Lleu Lleu del latifundista Osvaldo Carvajal.

Los enfrentamientos con la policía se mantenían. En junio, latifundistas se organizaban y amenazaban públicamente con armas, en apoyo de Daniel Lichtenberg Rilling, en el fundo El Temo, Victoria, quien habría sido víctima de ataques y atentados. Al respecto, fueron varios los latifundistas que llegaron vestidos con ropa de camuflaje, otros exhibieron sus escopetas y revólveres, los cuales estarían dispuestos a utilizarlas ante cualquier ataque mapuche, según señalaron. Manuel Riesco, presidente del Consorcio Agrícola del Sur y de la Sociedad de Fomento Agrícola (Sofo), indicaba que "esto iba a terminar mal" (13/6/2001: *Diario Austral*).

En julio, el Consejo de Todas las Tierras enfrentó un violento desalojo en su sede. Un amplio operativo policial se realizó en cumplimiento de una diligencia ordenada por los fiscales Alberto Chifelle y Francisco Rojas, que pretendía incautar antecedentes. El inesperado accionar policial dejó como saldo a 6 mapuche heridos y una decena de detenidos.

Como reacción al clima de violencia "anti-mapuche", también en julio del 2001, más de 1.500 mapuche convocados por el CTT y otras organizaciones, se manifestaron por el centro de Temuco. Finalmente, esta movilización terminó con diversos enfrentamientos con la policía, siendo 124 los integrantes de este pueblo detenidos.

A mediados de noviembre de ese año, la desproporcionalidad en los operativos policíacos continuaba. En un desalojo en el Fundo El Rincón (Forestal Arauco) en contra las comunidades Pelantaro, Andrés Maril, Huichaueico y Juan Maril, en la comuna de Purén, participaron unos cien efectivos policiales antimotines, fuertemente armados, resultando 14 mapuche heridos. Niños y mujeres tuvieron serias complicaciones de asfixia producto de los gases lanzados por la policía.

Como una forma de fortalecer el proceso de "negociaciones" comienza a concretarse el préstamo solicitado por el Gobierno ante el Banco

Interamericano de Desarrollo BID, para fines de "desarrollo indígena". Los fondos del BID, que dieron lugar a la creación del Programa Orígenes, comienzan a ocupar más intensamente la agenda de importantes líderes mapuche, pasando de cierta forma a un segundo plano otros temas reivindicativos, bajando así en algunos lugares la intensidad del conflicto, pero sin afrontarlo con profundidad.

También, en las filas de Mideplan, en el último trimestre del 2001, aparece como subsecretario de Mideplan Jaime Andrade Guenchocoy, quien será el que encabezará las negociaciones con comunidades mapuche, y quien, a posteriori, será el coordinador de las políticas indígenas del gobierno.

El inicio de la *razzia* en el gobierno de Lagos

Las movilizaciones sociales mapuche, ante la falta de entendimientos, se mantuvieron durante el 2002, y se radicalizaban aun más las posturas en pro de autonomía y recuperación territorial. El gobierno, por su parte, respondía con acciones de represión y judicialización, en pro de la consolidación del modelo unitario del Estado y la economía neoliberal, aumentando la reformulación del integracionismo institucional y una mayor intensidad de la asistencia social y económica, situación que deriva de la negación por parte del Estado de reconocer al pueblo mapuche como sujeto político y depositario de derechos colectivos. Por otro lado, quienes mantenían su postura de movilización, cada vez quedaban más aislados una con respecto a la otra, ya que, extrañamente, venía una ola de descalificaciones y falsas acusaciones entre emblemáticas organizaciones mapuche "autonomistas", viviendo una polarización entre ellas.

Hay un hecho que sin lugar a dudas marca un antes y un después en las "relaciones" o mejor dicho "desencuentros" entre mapuche y el Estado. El 7 de noviembre, carabineros balea a un joven mapuche, Edmundo Alex Lemún, de 17 años de edad, quien recibió un impacto de bala en la frente, en su cavidad cerebral, como resultado de una ofensiva policial en un confuso incidente en medio de una movilización al interior de un predio de Forestal Mininco. El 12 de noviembre, deja de existir Lemún, quien era integrante de la comunidad Montutui Mapu, del sector Agua Buena, cuya comunidad reivindicaba el fundo forestal de la empresa Mininco, Santa Alicia, al momento del cobarde ataque. Su autor, el mayor de carabineros Marcos Treurer, quedó en absoluta impunidad y sigue prestando servicios a la institución en otra región.

Antes de este penoso episodio en la historia mapuche, la situación estaba tensa desde diversos frentes. En agosto de dicho año, se denuncia el secuestro de la hija de un *longko* y de un atentado contra su abogado defensor. Se señala de una seguidilla de amenazas en contra de Daniela Ñancupil, de la comunidad Nalcahue, sector Conoco, hija del *longko* José Ñancupil, quien fue objeto de dos secuestros consecutivos por parte de civiles desconocidos portando armas, quienes la retuvieron amenazándola de muerte a ella y a su familia en caso de dar a conocer estos hechos, asimismo, en ambas ocasiones fue víctima de golpizas propinadas por sus secuestradores. Se indica, que con fecha 29 de julio de ese año, Daniela fue obligada a subir a una camioneta dejándola en libertad más tarde. Sin embargo, con fecha 5 de agosto nuevamente la menor fue objeto de una retención. Cabe recordar, que la misma víctima de estas retenciones había sido baleada por fuerzas especiales de carabineros el 17 de enero del año 2001. Por su parte, el abogado defensor de la menor, Jaime Madariaga, había sido víctima de un ataque incendiario a su camioneta el 25 de julio de dicho año, cuyo foco se inició desde el interior del vehículo de acuerdo al informe emitido por Bomberos de Temuco. Todo esto, en el marco de reiteradas amenazas y hostigamiento que había recibido por intermedio de su defendida.

Mucho antes de esto, la construcción de la hidroeléctrica Ralco seguía avanzando. En marzo, decenas de detenidos y numerosos heridos, quienes intentaban frenar la llegada de unos convoyes que traían gigantescos transformadores, piezas claves para la represa.

También en marzo se hace público por un medio periodístico de la comuna de Victoria, la existencia de un supuesto comando paramilitar antimapuche. Dicho medio informó sobre la estructuración de un comando dispuesto a ejecutar todo tipo de "represalias contra los indígenas". "El comando va a defender a los agricultores, a las forestales y a las hidroeléctricas del ataque de indígenas radicalizados", dijo el informante, agregando que "con este anuncio empieza a funcionar el comando Hernán Trizano y todas las actividades que realice desde hoy en adelante, junto con adjudicárselas, se van a dar a conocer oportunamente a los medios de comunicación", señalaban.

En octubre 2002, reflota el conflicto por la carretera de la costa. Dos mujeres mapuche lafkenche, dueñas de casa e integrantes de la comunidad Epu Budi, forcejean con funcionarios del Ministerio de Obras, acompañados por miembros del ejército, a quienes se les había pedido que se retiraran debido a que, sin autorización, irrumpieron en el lugar para hacer trabajos en la construcción de la carretera. Las mujeres aparecen en la prensa como encapuchadas y responsables de un acto "violentista".

Catalina Marileo y Margarita Marileo y el esposo de una de ellas, Luis Aillapán, enfrentaron posteriormente un juicio por estos hechos, con penas menores.

El 7 de noviembre, el dirigente mapuche de Collipulli, Víctor Ancalaf Llaupe, ex vocero de la Coordinadora Arauco Malleco, fue violentamente detenido mientras se dirigía al sector de Maquehue, a formar parte de un nuevo conglomerado mapuche: la Coordinación de Identidades Territoriales Mapuche. Ancalaf fue trasladado a Concepción, acusado por ataques incendiarios a maquinarias de la empresa ENDESA, en medio del conflicto en Ralco.

Posteriormente, con la muerte de Lemún, se inicia una escalada de movilizaciones, que iban desde cortes de ruta, quemas de bandera, protestas internacionales, ingreso a predios y acusaciones por atentados. El gobierno aplica la Ley antiterrorista y viene la persecución. Caían detenidos líderes importantes de la Coordinadora Arauco Malleco, como José Huenchunao, José Llanquileo, Angélica Ñancupil, junto a una veintena de mapuche.

El subsecretario del Interior, Jorge Correa, reconocía en el 2004 que se ha realizado durante dos años "una exitosa y sistemática labor de inteligencia policial denominada Operación Paciencia para pacificar los territorios del sur". Esta "operación" tenía como objetivo fundamental, destruir el movimiento autónomo mapuche y sus movilizaciones.

La era de la judicialización "emblemática"

En enero del 2002 se cerraban las puertas para las negociaciones por "conflictos de tierras", encabezadas por Alejandra Krauss (DC) como ministra de Mideplan. Cecilia Pérez asumía en dicha cartera y se desligaba de estas "operaciones". Jaime Andrade, como subsecretario, tomaba las riendas.

En marzo, Edgardo Lienlaf (DC) salía de su cargo como director Nacional de CONADI. La renuncia, a su vez, coincidió con el sumario solicitado por el propio ex director, para investigar la denuncia por irregularidades en los procedimientos de adquisiciones de tierras. Asumía Aroldo Cayún (PRSD), quien se mantuvo en su cargo durante todo el período que restaba a la administración de Lagos.

Así, el gobierno consolidaba su Operación "paciencia", iniciada a fines del 2001 para contener al movimiento mapuche, estrategia que el propio subsecretario del Interior, Jorge Correa Sutil, reconociese el 2004 (*El Mercurio*, 22/08/2004).

Luego de la muerte de Lemún y las masificadas movilizaciones mapuche, la persecución fue sistemática. Uno a uno caían dirigentes y comuneros mapuche, la mayoría vinculados a la Coordinadora Arauco Malleco, acusados por asociación ilícita terrorista, quienes luego de largos períodos de acusaciones, enfrentando incluso dos juicios, fueron finalmente absueltos de cargos.

Los juicios por asociación ilícita siempre estuvieron enmarcados por sucesos externos y extraños, tanto políticos como comunicacionales, sindicados por las organizaciones como presiones e intervencionismos ilegítimos para afectar a los imputados mapuche. Aun así, sorpresivamente el resultado fue distinto.

Cabe mencionar que la resolución judicial fue adoptada basándose en que el Tribunal Oral en lo Penal de Temuco valoró correctamente los medios de prueba, a pesar de la clara posición de la Corte Suprema, que estableció la eventual responsabilidad de estas personas en ataques incendiarios registrados en 2001 y 2002 contra empresas forestales. Ello cuando la Segunda Sala (Penal) del máximo tribunal acogió un recurso de nulidad presentado por el Ministerio Público con el objeto de dejar sin efecto la sentencia inicial que había absuelto a 16 personas. Dentro de los involucrados en la "asociación ilícita terrorista", estaban: Patricia Roxana Troncoso Robles; Jorge Abelino Huaiquín Antinao; Mauricio Javier Contreras Quezada; Oscar Orlando Higueras Quezada; Marcelo Antonio Quintrileo Contreras; Pascual Huentequeo Pichún Paillalao; Segundo Aniceto Norín Catriman y José Francisco Llanca Ahilla. Otros diez mapuche se mantuvieron en la clandestinidad. Uno de ellos, el *longko* José Cariqueo Saravia, fue capturado a fines del 2005 y en un juicio simplificado, se confirmó la sentencia, quedando absuelto, pero enfrentando otro juicio (Poluco Pidenco), caso en el cual también fue aplicada la Ley antiterrorista.

En efecto, varios de los absueltos en este juicio no quedaron libres, ya que enfrentaban paralela o simultáneamente otros juicios donde su supuesta responsabilidad penal era perseguida con la aplicación de la ley antiterrorista.

En el año 2003, dos *longkos*, Pascual Pichún Paillalao y Aniceto Norín Catriman, al no comprobarse la autoría de "incendio terrorista", fueron condenados a cinco años y un día de cárcel, luego de un doble juicio, por "amenazas de incendio terrorista", en medio de las pruebas aportadas por testigos sin rostro. La Corte Suprema anuló una sentencia judicial previa que por unanimidad los había absuelto, haciéndose eco de las intervenciones del "acusador", el ex ministro Juan Agustín Figueroa, militante

del partido oficialista Radical Social Demócrata, y latifundista, en cuyos predios se habría cometido un ataque incendiario a una casa patronal y plantaciones. También participaron de la acción anulatoria el gobierno, el ministerio público y empresas privadas como parte acusatoria.

Los *longko* también debieron enfrentar un doble juicio por asociación ilícita terrorista, en el que en primera instancia habían sido absueltos. El caso de "amenazas de incendio terrorista", que los condenó a 5 años y 1 día de cárcel, fue ingresado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA durante el 2004, por vulnerar la garantía procesal del *non bis in idem* que prohíbe el doble juzgamiento, y en la actualidad está sujeto a admisibilidad.

Los hijos del *longko* Pascual Pichún Paillanao –Pascual y Rafael Pichún Collonao– también son víctimas de la criminalización. Ambos fueron condenados a cinco años de cárcel, con pena remitida, y al pago de una indemnización de seis millones de pesos. Ello, a pesar que siempre fue negada su participación en lo que se les acusaba y no existieron pruebas concretas que los inculpara. Aun así, para la "justicia" son considerados como los autores de la quema de un camión maderero, hecho ocurrido en el fundo de Juan Agustín Figueroa, en abril de 2002. En su oportunidad, los hijos del *longko* perdieron el beneficio de la libertad vigilada por no pagar la millonaria indemnización fijada por el tribunal para resarcir a Figueroa por los daños. Cabe dejar constancia que al revertir el beneficio que otorgaba la libertad provisional por incumplimiento de una obligación civil se está contraviniendo el pacto de San José de Costa Rica, que excluye la prisión por deuda. Ambos, fueron declarados en rebeldía, estando meses en la clandestinidad. Sin embargo, Rafael fue capturado y encarcelado en el 2005, acompañando en la actualidad a su padre en la cárcel de Traiguén. Pascual se encuentra en Argentina, gestionando la condición de refugiado político, donde se ha argumentado que se trata de una persona perseguida por su condición de miembro del pueblo mapuche (persecución por razones étnicas) y de luchador social (persecución por ideas políticas). Diversos organismos de derechos humanos han señalado en Argentina, que si Pichún fuera devuelto a Chile, asiste el temor fundado de que su libertad y derechos pudieran estar en serio riesgo, tal como acontece hoy con parte de su grupo familiar. También este caso, fue ingresado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA durante el 2004.

Víctor Ancalaf, dirigente de Collipulli, también enfrentó la aplicación de la Ley Antiterrorista por el conflicto represa Ralco. Los hechos se enmarcan en una serie de ataques incendiarios perpetrados en contra de camiones

y una retroexcavadora que desarrollaban faenas en la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco los días 29 de septiembre de 2001 y 3 y 17 de marzo de 2002.

A raíz de esto se instruyó un proceso por petición del gobierno por medio de la gobernación del Bío Bío, donde se solicitó la aplicación de la Ley sobre Conductas Terroristas N° 18.314, y fue condenado Víctor Ancalaf Llaupe por sentencia de primera instancia dictada el 30 de diciembre de 2003, a 10 años y un día de presidio mayor en su grado medio, más accesorias; sentencia modificada en segunda instancia el día 4 de junio de 2004, que condenó a Ancalaf a la pena de 5 años y un día de presidio mayor en su grado mínimo, y demás accesorias, por la quema de maquinaria y camiones ocurrida el día 17 de marzo de 2002 en el Alto Bío Bío.

El proceso que se siguió a Ancalaf, según su defensa y según se desarrollará in extenso en un artículo específico elaborado por Sergio Fuenzalida en esta misma publicación, adoleció de vicios procesales. A Ancalaf, además, se le aplicó una legislación inadecuada. Estas graves infracciones a las leyes procesales y a las garantías constitucionales denunciadas, fueron impugnadas mediante recurso de queja presentado a la Corte Suprema, tribunal que desechó la reclamación por resolución de fecha 22 de marzo de 2004, quedando a firme la condena por 5 años y un día. El caso de Ancalaf, fue presentado en el 2005 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representada por diversos equipos jurídicos y más de 70 dirigentes de diversas organizaciones e identidades territoriales mapuche.

El 27 de julio del 2004, luego de diversos operativos policiales de persecución, se da inicio al Juicio Oral por Incendio en el caso Poluco Pidenco, como consecuencia de un incendio en diciembre del 2001 que afectaba a plantaciones forestales del predio de la empresa Mininco. La acusación involucraba a 11 mapuche pertenecientes a las comunidades de Tricauco, San Ramón y Chekenko, todos de la comuna de Ercilla. A este juicio solo se presentan 5 imputados. En el lapso de las capturas, se realizan violentos allanamientos por parte de fuerzas especiales de carabineros en estas comunidades.

Finalmente, los imputados, son condenados a 10 años y un día de prisión por "incendio terrorista", además se les fija pagar una indemnización a favor de la Empresa Forestal Mininco S.A. por la suma de 425 millones de pesos, solidariamente junto a los cinco condenados por esta causa. El juicio Poluco Pidenco dictó sentencia el día 16 de agosto del 2004, siendo condenados: Jaime Marileo Saravia, Patricio Marileo Saravia,

Juan Huenulao Lienmil, Patricia Troncoso, José Huenchunao Mariñan y Juan Millacheo Lican.

Por este caso, en octubre del 2005, es capturado el *longko* José Cariqueo Saravia y, en enero del 2006, lo mismo ocurre con otro imputado, el comunero Juan Colihuinca Ancaluan. Ambos deben enfrentar un nuevo juicio donde se exponen a penas de 10 años de cárcel y a la millonaria indemnización.

El caso Poluco Pidenco fue ingresado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el mes abril del 2005, aludiendo a favor de los condenados que sus derechos no se respetaron tanto en el proceso de la investigación como durante el juicio y menos considerados en la sentencia condenatoria.

Los casos señalados, como el de asociación ilícita terrorista, el de los *longkos* Pascual Pichún y Aniceto Norin; el de Víctor Ancalaf por Ralco, y el de Poluco Pidenco, son solo aquellos que involucran la aplicación de la Ley Antiterrorista. A ellos se suman numerosos otros casos, arrastrados por la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado y de juicios comunes enmarcados en los conflictos políticos entre empresas, gobierno y comunidades mapuche.

Uno de aquellos "otros casos", sindicados también como juicios políticos por el movimiento mapuche y a modo de ejemplo, es el que involucró a los dirigentes de Temucuicui, José Nain y Marcelo Catrillanca. Ambos fueron acusados por el delito de incendio en plantaciones de la empresa Forestal Mininco S.A., perpetrado en el fundo Alaska el 2 de diciembre de 1999. Sobre esto, se les condenó a cinco años y un día de presidio mayor en su grado mínimo. Al respecto, ha sido incomprensible que, habiendo desde 1998 negociaciones entre la comunidad y la institución de gobierno CONADI-MIDEPLAN y entre éstas con la empresa Forestal Mininco, con el propósito de adquirir la totalidad del Fundo Alaska para la comunidad, hayan sido miembros de esta comunidad los que destruyesen y causaren incendios. El fundo fue traspasado a la comunidad. La condena contra ellos vulneró las normas reguladoras de la prueba y se ha valorado contradictoriamente en el fallo la declaración testimonial, dándole valor para acreditar algunos hechos y denegándolos en otros. Fueron además condenados por hechos inconexos, de no haber sido sometidos a proceso, acusados o siquiera condenados por el hecho de que finalmente se les condenó, esto es como autores "indirectos" del incendio que habrían evitado que terceros intervinieran para apagar el fuego. Catrillanca se mantiene clandestino para evitar ser encarcelado, como ocurrió con Nain.

La reacción de los organismos de derechos humanos

Estas situaciones como el sistemático atropello de garantías fundamentales, e incluso transgresiones a normas del derecho internacional humanitario, lo que se expresa en actos estatales de brutalidad policíaca, aplicación de legislaciones penales impropias para reprimir la movilización social y que transgreden el derecho al debido proceso, y someten a comuneros y dirigentes mapuche a encarcelamientos, y ante su evidencia probatoria, han sido recogidas por diversas misiones de observadores no gubernamentales internacionales, tales como la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Amnistía Internacional, Human Rights Watch, entre otros. Asimismo, la situación de vulneración de los derechos indígenas en Chile fue constatada por el Relator Especial de Naciones Unidas Para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, en su visita a Chile en el 2003, quien sintetizó esta política estatal como una criminalización de la reclamaciones indígenas. Similar posición adoptó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el que en noviembre pasado 2004 se manifestó preocupado por la falta de reconocimientos a los derechos de los pueblos indígenas y por la aplicación de leyes especiales en el contexto de las actuales tensiones por las tierras ancestrales en las zonas mapuche.

Todos ellos han coincidido en demostrar una cruda y grave realidad en Chile que se encuentra invisibilizada, cuyo conflicto se origina en el incumplimiento del Estado respecto a sus obligaciones internacionales relativas al reconocimiento, resguardo y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos originarios, referidas al derecho a la vida, a la propiedad que legítimamente reivindican los mapuche sobre sus tierras ancestrales y recursos; y a derechos políticos, culturales y económicos como conjunto de principios jurídicos internacionales generales aplicables en el contexto de los derechos humanos de los indígenas y que en la actualidad no son considerados por el Estado chileno.

En octubre 2004, un Informe del Servicio de Salud Araucanía Norte (IX Región) dio cuenta de los efectos ocasionados por los múltiples allanamientos de carabineros a las comunidades mapuche para realizar detenciones. En él se señala que se maltrata físicamente e insulta a los residentes en ellos, incluyendo a mujeres, niños y ancianos... "A los niños les han amenazado, golpeado contra el suelo y la pared, dado culatazos con armas de fuego y les han hecho presenciar fuertes escenas en que sus padres, cuidadores o familiares son agredidos física y psicológicamente",

señala textualmente el Informe elaborado por el Servicio de Salud Araucanía Norte y que por primera vez –de parte de un organismo de Estado– reconoce y deja en evidencia el escenario de terror que viven a diario cientos de familias mapuche, hostigadas por la policía chilena, en el marco de la aplicación de leyes terroristas. El Informe se llama "Diagnóstico y de Intervención Comunidad Cacique José Guiñón-Ercilla. Servicio psiquiatría Programa de salud Mapuche".

El propio relator de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, producto de su visita a Chile, dio a conocer un informe en abril de 2004 a la Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones, en Ginebra, Suiza, informe que contiene un diagnóstico y formula recomendaciones sobre la situación de Derechos Humanos del Pueblo Mapuche en Chile. En relación a la judicialización y criminalización en contra de los mapuche, señala textualmente: "Bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas" y "No deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa") a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas". En el mismo tenor, recomienda la amnistía a los presos políticos mapuche. "Asimismo, el Relator Especial recomienda que el Gobierno de Chile considere la posibilidad de declarar una amnistía general para los defensores indígenas de los derechos humanos procesados por realizar actividades sociales y/o políticas en el marco de la defensa de las tierras indígenas".

A pesar de ello, no ha existido ningún avance en este sentido. Por el contrario, existe conformidad y orgullo con los resultados, como lo ha dicho en reiteradas ocasiones, el subsecretario del Interior Jorge Correa Sutil, quien, premiado por sus "habilidades", fue nombrado por Lagos a fines de enero del 2006 para integrar el Tribunal Constitucional de Chile, máxima instancia del ordenamiento jurídico chileno. Correa Sutil reemplaza a Juan Agustín Figueroa. O sea, sale quien persiguió a los mapuche y entra el que los criminalizó.

En Chile, el recurso a la violencia para controlar cualquier forma de disidencia o reivindicación política se utiliza de manera vigente y sistemática, bajo un amparo en la "legitimación" en la "teoría de la seguridad nacional", justificando la militarización, criminalización y judicialización empleada como instrumento para luchar contra los que el poder denomina como "subversivos".

El uso de la Ley Antiterrorista por parte del Estado es un abierto abuso de la facultad de ejercer la acción penal, cuyo fin es obtener ventajas

procesales y deslegitimar las demandas de los mapuche procesados por el Ministerio Público. La aplicación de esta Ley especial, heredada de la dictadura de Pinochet, constituye una grave violación por parte del Estado chileno de tratados internacionales en materias de derechos humanos, civiles y políticos.

En la mayoría de los casos, principalmente sobre asociación ilícita terrorista, diversos organismos de DDHH han coincido en denunciar una serie de irregularidades, entre ellas:

- La inexistencia de pruebas concretas en contra de los acusados por la justicia chilena en causas promovidas por el Gobierno y los empresarios.
- La persecución como montaje político y comunicacional.
- La utilización de testigos sin rostro, encubiertos, como principales medios de prueba para testimoniar contra los imputados, dejó en la absoluta indefensión al no permitir refutar ni preparar a tiempo una debida defensa, lo que contraviene a todas las normas de derecho internacional.
- Excesivo tiempo de prisión preventiva, la que en varios casos se prolongó por más de un año. Los propios cánones internacionales de la Comisión de la OEA estipulan claramente que la prisión preventiva no puede exceder los 6 meses.
- Algunos juicios conllevan un doble proceso, como aquellos casos de absolución anulados por la Corte Suprema, que, a la postre, han derivado en condenas, lo que contraviene a las propias leyes chilenas.
- Varios estuvieron detenidos antes que se les formalizaran los cargos. La reforma penal estipula que el período de detención debe ser de 24 horas máximo y algunos estuvieron detenidos varios días.
- La intervención del gobierno y de los empresarios en los juicios dejó en evidencia la falta de autonomía e independencia del poder judicial.
- Una aplicación indebida de la Ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, por cuanto no se dan en el caso los elementos subjetivos del tipo penal especial de terrorismo, como son la finalidad de producir terror en la población.

Estos derechos, en combinación con otros como el de libertad de circulación y el derecho a la honra y dignidad, aplicados tanto a individuos como a comunidades, son parte de una realidad que se ha vivido

fuertemente en los últimos años en Chile. Un ejemplo de esto es lo ocurrido el 25 de julio del 2003, en que hechos de este tipo fueron denunciados por ex funcionarios de carabineros en un documento denominado "Chile, país de falsa democracia", redactado por Alejandra Solís Fernández (31 años), ex cabo segundo de carabineros, y Julio César Pino Ubilla (32 años), ex carabinero, quienes al momento de solicitar asilo político en Inglaterra, fundados en el temor a su integridad, entregaron a la Corte de Inmigración de dicho país un elaborado documento en que detallan numerosos casos, con nombres y fechas, de maltrato y torturas a detenidos, que involucra principalmente a mapuche.

El último período del Gobierno de Lagos: Algunos casos

Ley de Pesca, Borde Costero y Recursos Naturales Mapuche

Desde marzo del 2004 se inicia la tramitación de la Ley de Pesca por parte del gobierno chileno, siendo un tema que afecta directamente a las comunidades lafkenche y huilliche, ya que, como estaba perfilado, atenta contra su identidad cultural, espiritual y sobrevivencia económica. La Ley de Pesca dejaba fuera del acceso a los recursos marinos a los pueblos indígenas que por su tradicional e histórica forma de organización no podían inscribirse para explotar las riquezas del mar. Ante esto, los lafkenche recibieron el desaire del propio Presidente Lagos al no acudir al encuentro que había sido fijado en Trawua Trawua (IX Región, zona costera) en marzo de ese año, dejando plantados a unos 5.000 mapuche, negándose un compromiso que consistía en recibir una propuesta en relación al conflicto borde costero y Ley de Pesca. Las comunidades lafkenche, luego de meses de trabajo, tenían programado entregar al gobierno dicha propuesta para modificar la Ley de Pesca, y poder acceder legalmente a participar del uso y acceso a los recursos marinos.

Este episodio, recién viene a recomponerse en noviembre del 2005, cuando la cámara de diputados aprobó una Ley distinta a la de pesca, la denominada "Ley Lafkenche", que crearía el espacio costero marítimo de los pueblos originarios, que se otorgaría en base al uso consuetudinario de la costa y de la labor que se pretenda realizar en la zona. Sin embargo, este proyecto de Ley continúa sin aprobarse en el Congreso.

Sin embargo, más allá del borde costero, la situación de desprotección de derechos mapuche sobre sus recursos es grave, analizada desde una perspectiva de principios de territorialidad. Pero también lo es si se miran sus repercusiones en un enfoque pragmático de viabilidad y sustenibilidad de programas de desarrollo en Comunidades Mapuche. Hasta ahora el subsuelo, aguas y riberas de los territorios indígenas siguen regulados por las mismas normas que rigen en el resto del territorio chileno. Los derechos indígenas sobre esos recursos no están expresamente protegidos.

En definitiva, el derecho a las tierras como base de las aspiraciones y reivindicaciones mapuche, es asimismo el derecho a la protección y acceso a los recursos naturales. Su actual desprotección está haciendo crisis frente a un modelo económico basado en la competitividad y la sobreexplotación por parte de grandes empresas, siendo la Ley indígena, hasta el momento, en este sentido, un instrumento insuficiente e inoperante para proteger efectivamente a las comunidades y sus territorios.

El caso Hidroeléctrica represa Ralco

Ante la denuncia que se hizo contra el Estado de Chile ante la OEA en diciembre del 2002, por las graves violaciones a los DDHH como consecuencia de la construcción de la central Hidroeléctrica Ralco de la transnacional ENDESA, en octubre del 2003 se comienza a convenir entre las denunciantes y el Estado de Chile un Acuerdo definitivo de Solución Amistosa entre las partes, cuyos efectos e implicancias son irreversibles.

Sin embargo, varios de los puntos acordados ahí, hoy siguen siendo incumplidos por parte del gobierno chileno en representación del Estado. Algunos de ellos han sido el de "reconocimiento constitucional" y de la ratificación del Convenio 169, obligándose a generar un amplio proceso de entendimiento en torno a su contenido, generando instancias de diálogo y convocando a las organizaciones y comunidades indígenas en cuanto directos interesados y al conjunto de la sociedad chilena, sin embargo, toda gestión en este sentido se ha hecho a espaldas de los pueblos originarios, violando el acuerdo vinculante suscrito ante la CIDH, puesto que para la definición del contenido de su propuesta de Reforma no se realizó el proceso de diálogo, consulta y consenso que se había establecido; más aun, los contenidos que se han propuesto desconocen los derechos colectivos de los pueblos en Chile.

También, dentro de los acuerdos, estaba contemplada la adopción de mecanismos para asegurar que las comunidades del Bío Bío fueran

informadas, escuchadas y consideradas en el seguimiento y control de las obligaciones ambientales del proyecto Central Hidroeléctrica Ralco. Como "respuesta a esto", en mayo del 2004 las familias pehuenche sufrieron la inundación de su cementerio ancestral en Quepuca Ralco. El cementerio guarda los restos de 56 personas, identificadas con nombres y apellidos por sus familiares. Estas personas fueron sepultadas a mediados del siglo pasado, de acuerdo a documentos y resoluciones de la CONADI, Monumentos Nacionales y el testimonio de las familias pehuenche.

Organismos como la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el Consejo de Monumentos Nacionales y la CONADI tienen responsabilidad compartida según un acuerdo que estaba establecido previamente. Estas instituciones conocían de antemano las propuestas que había realizado Endesa para buscar una solución adecuada al problema del cementerio. Aun así, Endesa resolvió inundar el lugar en donde se encontraba el cementerio pehuenche.

Otro compromiso asumido en este acuerdo, es el que dentro de un plazo breve y urgente, se adoptarían medidas respecto de las causas judiciales que afectan a dirigentes mapuche procesados por acciones relacionadas con la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco; entre ellos, la del dirigente Víctor Ancalaf. Sin embargo, Ancalaf continúa preso en la cárcel el Manzano de Concepción por "actos terroristas".

La realización de la Central Hidroeléctrica Ralco, en el sector del Alto Bío Bío, en la VIII Región, en tierras ancestrales del pueblo mapuche-pehuenche, y que inundó cerca de 638 hectáreas de propiedad ancestral e impactó más de 3.500 hectáreas, y que obligó a la relocalización de 98 familias indígenas que hubieron de abandonar su hábitat histórico, significó un enorme impacto al sistema de vida de las comunidades indígenas de Ralco Lepoy y Quepuca Ralco y una abierta trasgresión a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos en su Artículo 4, Derecho a la Vida; su Artículo 5, Derecho a la Integridad Personal; su Artículo 12, Libertad de Conciencia y de Religión; y su Artículo 21, Derecho a la Propiedad Privada, tal como fue denunciado ante la CIDH en el año 2002.

El proyecto se llevó adelante contando con un abierto apoyo político e institucional por parte del Gobierno de Chile, quien no dudó en otorgar todos los permisos y autorizaciones administrativas necesarios para su realización. La Central Hidroeléctrica Ralco fue construida con una fuerte oposición de las organizaciones mapuche y significó un punto de quiebre con el Estado chileno, incluyendo sus tribunales de justicia. Esto constituye una muestra de la voluntad real del poder político que se inclinó

invariablemente por favorecer intereses económicos por sobre los derechos de los indígenas

Modificación Ley indígena Nº 19.253 (artículo 17)

Una iniciativa de parlamentarios de la Concertación, con el respaldo del gobierno, fue ingresada a la Cámara de Diputados en el mes de septiembre del 2004. Dicha iniciativa pretendía modificar las normas sobre formalización de tenencia de la tierra en la ley mencionada, modificando uno de los artículos esenciales del ordenamiento de protección de la tierra indígena. Dicho proyecto, plantea la homologación de la tierra indígena al estatuto de regulación ordinario de tierras –lo cual atenta contra el estatuto de protección de la Ley Indígena– y habilita a una subdivisión de la tierra indígena a una superficie insustentable para la vida de las personas y comunidades mapuche. El proyecto en cuestión durante el 2005 fue cuestionado ampliamente por las organizaciones mapuche y diferentes sectores, sobre todo por los intereses inmobiliarios que habrían detrás de la iniciativa. A pesar de todo el cuestionamiento imperante a esta iniciativa, este proyecto no ha sido retirado de la Cámara de Diputados y sigue siendo un peligro inminente a los derechos colectivos mapuche y de los pueblos originarios en Chile, que en cualquier momento puede detonar y concretarse sigilosamente.

Basurales en comunidades mapuche

En la Región de la Araucanía, las miles de toneladas de basura que generan mensualmente las distintas comunas implican múltiples impactos a la territorialidad de comunidades mapuche, afectando ambiental, social, cultural, sanitario y económicamente a las familias que viven en ellas. Surge así un nuevo foco de conflicto que llega a conocimiento de la opinión pública el 2001 prolongándose hasta la fecha, que llama la atención sobre otra forma de intervención en la vida de las comunidades, y que para estas es una nueva expresión de la discriminación: el racismo espacial y ambiental. En esta región existen unos 19 vertederos ubicados en comunidades mapuche, que representa un 70 % aproximado del total de recintos. De las 16 mil toneladas que produce la Región, más de 11 mil toneladas van a parar a sectores cuyos vertederos están al interior o colindantes con comunidades mapuche. Uno de estos recintos ya cobró una víctima, la muerte del niño Aquiles Rodrigo Epul Huitraqueo, víctima de la bacteria asesina

en el sector Boyeco en agosto del año 2000, cercano al vertedero. El informe médico lo atribuyó a la bacteria asesina, situación que se relacionó inmediatamente con la existencia del basural que afecta a la zona de las comunidades. En medio de esta crisis sanitaria y ambiental el 2001 se conforma una mesa de trabajo entre comunidades afectadas de diversas localidades y el gobierno regional, más algunos municipios. Esta mesa se quiebra a inicios del 2002, ya que el gobierno aprobó, a espalda de las comunidades, el estudio de impacto ambiental de Boyeco, ampliando su plazo de funcionamiento hasta el 2025 (viene funcionando de 1992). La responsable de esto fue la ex intendenta Berta Belmar, quien un día antes de su salida dejó amarrada su aprobación. Su sucesor en la Intendencia, Ramiro Pizarro, se desligó de estos conflictos, hasta llegar con el último intendente del período de Lagos, Ricardo Celis.

Justamente, con Celis en el gobierno regional, la Corporación Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, en febrero del 2003, señaló que se encontraba en estudio la posible asociatividad entre algunas comunas, para contrarrestar el problema ocasionado por los vertederos Boyeco, Gorbea y Purén, considerándose su traslado. En abril del 2005, la Comisión Regional de Medioambiente aprobó la Estrategia Regional de Manejo de Residuos Domiciliarios, que permitiría buscar soluciones –con una mirada más global y territorial– a los actuales problemas de disposición y eliminación de basura, mejorar la calidad de vida de las personas y proteger el medio ambiente. Esta estrategia también consideraba la de que los rellenos no deben ocupar tierras indígenas. El Intendente Ricardo Celis, al respecto señalaba: "No queremos más Boyeco, creo que Boyeco nos ha enseñado cómo no debe ser un sitio de disposición final de residuos sólidos" (4/7/2005. Diario *El Gong*).

Diversos organismos públicos han reconocido la crisis en la región de los basurales. Sin embargo, a pesar de los compromisos asumidos, ningún basural se ha erradicado de tierras mapuche. Tampoco se ha aplicado ninguna estrategia de relocalización ni transformación de las actuales políticas del medio ambiente sobre basuras y sus recintos como se dijo. La situación sigue siendo crítica y las comunidades siguen expuestas.

Plantas químicas de tratamiento de aguas servidas en comunidades mapuche

En la Región de la Araucanía, vía licitación otorgada por el gobierno, la empresa Aguas Araucanía del grupo económico Solari, desde el 2005 viene proyectando la construcción de 17 plantas de tratamiento de aguas servidas. Algunas de ellas han terminado sus obras, otras recién comienzan. En su mayoría son de tratamiento primario, cuyo plazo de entrega es septiembre de 2006.

Dichas plantas afectarán directamente a más de 42 comunidades mapuche en 17 localidades de la región, a quienes no se les respetó el derecho y obligación de recabar su consentimiento libre, previo e informado. También, vía resquicio, la empresa se las arregló para no someter sus proyectos de inversión a estudio de impacto ambiental (EIA), el que lo obliga a medidas de evaluación, mitigación, compensación y proceso de participación ciudadana, sino por el contrario, sus plantas solo fueron sometidas a una declaración de impacto ambiental (DIA), el que está directamente asociado a la otorgación de permisos ambientales por los órganos públicos competentes, sin mayores obligaciones.

Los principales fundamentos de resistencia a estas plantas son por discriminación debido a su ubicación (100% en comunidades mapuche) y al tipo y calidad de plantas, de tratamiento primario, hecho que es desconocido por la mayoría de la población regional. Las plantas primarias separan la materia suspendida por medios mecánicos. Solo en condiciones de funcionamiento óptimo se podrían llegar a tratar las aguas entre un 30 al 40% solamente. Se hacen comúnmente mediante una laguna artificial, donde converja el agua servida, a la que se le agrega cloro para la desinfección. Éste, al reaccionar con la materia orgánica forma organoclorados, compuestos altamente tóxicos y que perduran en el ambiente por miles de años. Más aun, produce grandes cantidades de lodos que son inutilizables y que irán a parar a recintos de la basura.

Ducto celulosa Celco

La empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. (Celco), propiedad del magnate ítalo-chileno Anacleto Angelini, anunció por la prensa el pasado 28 de diciembre de 2005, que ha definido –por sí y ante sí– que la zona de instalación del polémico ducto de evacuación al mar de desechos tóxicos de su Planta de Celulosa en Valdivia, será donde habitan comunidades mapuche-lafkenche, conocida como Punta de Chan-Chan y Alepue. La determinación de la empresa reabre nuevamente un conflicto que ha puesto en evidencia las debilidades de la legislación ambiental e indígena en Chile.

Luego de la destrucción del santuario de la naturaleza en el Río Cruces, en la Décima Región y con parciales cierres exigidos por los organismos públicos, ahora la planta de celulosa Celco de empresa Forestal Arauco

pretende descargar sus desechos a través de un ducto que contaminaría gran parte del litoral donde habitan comunidades mapuche-lafkenche, descargando elemento de enorme peligrosidad, como las dioxinas.

Sin que exista sometimiento a estudio de impacto ambiental de este proyecto, ni que existan antecedentes técnicos recabados, el propio Presidente Ricardo Lagos, el 5 de agosto del 2005, dio su respaldo a esta iniciativa, señalando: "Al haberse establecido ahora las normas por las cuales si se quiere seguir operando, tiene que hacerse. Tiene que haber un compromiso claro y tiene que haber una forma definitiva de resolver el problema de los residuos, particularmente de los residuos sólidos y líquidos a traves de un ducto que llegue al mar en condiciones lo suficientemente sustentables para que no exista peligro respecto de la Industria pesquera" (05-08-2005. Diario *La Segunda*). Estos dichos demuestran un claro intervencionismo político del presidente a favor de la empresa y desconociendo los derechos territoriales de las comunidades lafkenche.

A fines de enero del 2006, la empresa de Celulosa Arauco-CELCO solicitó a COREMA Décima Región la ampliación de plazo para ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) hasta abril del 2007, por "no tener las condiciones mínimas de seguridad para hacer estudios en el mar", haciendo denuncias contra organizaciones de pescadores y dirigentes lafkenche en relación al supuesto uso de armas de fuego en el mar para impedir la realización de dichos estudios. La empresa hizo entrega de material gráfico y audiovisual a COREMA, quien lo remitió a la fiscalía naval para iniciar investigaciones, iniciándose así un nuevo proceso de criminalización contra los opositores al ducto. La solicitud de ampliación de plazo para presentar el proyecto al SEIA fue aprobado por COREMA el 1 de febrero 2006.

El nuevo trato ofrecido por Lagos

Luego de tres años, el martes 28 de octubre del 2003, Ricardo Lagos recibió las conclusiones del informe de la Comisión de Verdad Histórica de Nuevo Trato, "La verdad de los vencedores" señalaban algunos. Dicha Comisión no tuvo la participación de representantes mapuche de organizaciones de base. Algunos de los considerados ahí se restaron por diferencias de forma y fondo en el desarrollo de su trabajo. Aun así, se podían desprender algunos elementos destacables de dicho informe, entre los que se encuentran: La propuesta de reconocimiento constitucional, derechos colectivos, políticos y territoriales, representación parlamentaria indígena, reconocimiento

de "territorios indígenas", derecho al uso y goce de recursos naturales, compartir los beneficios de proyectos de inversión, incorporación al Consejo de CONADI de pueblos no representados (quechua, colla, entre otros), crear un Consejo Indígena, y un Instituto de Investigación y Promoción de Pueblos Indígenas, además de un Fondo General Indígena que reúna los recursos existentes, aumentados en un 40%. Según las sugerencias de la Comisión, en dos años se debiera definir las reclamaciones pendientes de tierras ancestrales. También se sugiere indemnizar a algunas etnias y descendientes de los pueblos extintos aonikenk y selk'nam. Para los kawésqar y yaganes, en serio riesgo de extinción, se advierte la necesidad de realizar un censo especial y diseñar un plan que garantice su supervivencia a partir de "pensiones, subsidios y rescate de su cultura". Respecto de los rapa nui se propone un "estatuto de autonomía" y el "reconocimiento del derecho exclusivo a propiedad de tierras en la isla". Otro planteamiento de la Comisión es crear un Consejo de Pueblos Indígenas que "garantice el derecho participativo del estatuto jurídico de los pueblos", y que debiera ser considerado "un órgano de consulta" para el gobierno en materia de políticas indígenas.

Lagos comprometió el envío de proyectos y políticas públicas "sobre la base de las sugerencias de la Comisión". Sin embargo, el presidente, anunció recién el 16 de abril del 2004 cuáles serían sus propuestas de nuevo trato, dando a conocer cuáles serán los principales lineamientos gubernamentales en materia indígena. Se refiere al respeto por "nuestra historia", a la necesidad de conocer "nuestra" identidad y cultura.

Reporta antecedentes políticos, como insistir en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas o asegurar el desarrollo de éstos con su propia identidad, además de mejorar las gestiones de las políticas públicas orientadas al cumplimiento de estas metas.

Asimismo, da a conocer las prioridades en el desarrollo del Programa Orígenes (BID), además del cauce que tendrá la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas. Menciona también el rol de la sociedad chilena para con los integrantes de los diferentes pueblos indígenas que existen en nuestro país.

O sea, más allá de los cuestionamientos a las formas en que se levantó la Comisión de Verdad Histórica, lo paradojal del asunto es que su informe no fue considerado en lo absoluto por el propio Lagos, a pesar de lo que venía señalando desde meses atrás. Simplemente, no atendió las recomendaciones hechas por la Comisión, fue letra muerta, manteniendo las añejas promesas y redundancias. No había ninguna propuesta nueva en su discurso. No había nuevo trato.

El falso reconocimiento constitucional del gobierno de Lagos

Mientras en la mayoría de los países se avanza hacia la reforma del Estado, sustituyendo el concepto del Estado-nación por el del Estado pluriétnico o plurinacional, reconociendo importantes derechos políticos y territoriales a los pueblos originarios, en Chile no se avanza en esta materia. Los pueblos originarios no se encuentran siquiera reconocidos en la Constitución y sus intentos por hacerlo son inconsultos y viciados. Tampoco ha sido ratificado el Convenio 169 de la OIT que acoge las tendencias contemporáneas en este ámbito; no se reconoce a los pueblos originarios y sus individuos derecho alguno sobre los recursos naturales que hay en sus tierras; no se permite a las autoridades mapuche resolver cuestiones internas, de acuerdo a la costumbre o llamado también derecho consuetudinario.

En materia legislativa, el gobierno de Chile repuso en abril del 2005 en el Congreso, la discusión sobre reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Cabe mencionar que dichas iniciativas legales requieren quórum especial, el que no se ha dado por la resistencia de diferentes sectores políticos chilenos por el término "pueblos". La iniciativa legal propuesta por el gobierno y discutida en el congreso (fue rechazada en mayo del 2005) y a la vez, ampliamente desconocida, señalaba:

- La Nación chilena es una e indivisible.
- "Es deber del Estado resguardar la seguridad de la nación, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional".

En definitiva, se proyectaba un reconocimiento basado en lo meramente cultural y no político. Sin derechos y sin obligaciones del Estado... ¿Pueblos indígenas como parte de la Nación? ¿Asegurar la unidad nacional? Al parecer, no basta lo estipulado por la Constitución Política en relación a que Chile es un Estado unitario, sino ahora, la tendencia es de asegurar una Nación única e indivisible, confirmando las dudas de diferentes sectores mapuche, esto es presenciar una propuesta, como meros espectadores, que tiene por objeto propiciar un proceso de chilenización de los pueblos originarios.

Luego del fracaso de esta iniciativa en mayo del 2005, parlamentarios concertacionistas encabezados por el presidente de la Cámara de Diputados, Gabriel Ascencio, en medio de una manipulación electoral, reponen una iniciativa legislativa en enero del 2006, casi calcada a la anterior, pero más escueta, señalando en dos incisos:

- "La Nación chilena es una e indivisible".
- "Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena".

Finalmente, el 10 de enero, la Cámara de Diputados no aprobó el falso reconocimiento constitucional señalado en el inciso segundo de la propuesta, pero sí lo hizo, por unanimidad, el que señalaba: "LA NACIÓN CHILENA ES UNA E INDIVISIBLE".

Lo que ocurrió ese día en la Cámara de Diputados fue una instrumentalización que no tenía nada que ver con reconocimiento constitucional de los Pueblos Originarios en Chile. Por el contrario, se estaba consolidando una Nación como única e indivisible, la chilena, lo que marcaría la instalación de una Constitución política homogénea, excluyente y racista.

Esta propuesta fue una burla para los pueblos originarios. Nadie ha planteado la necesidad de reconocer la preexistencia de los pueblos originarios diferenciados a la formación del Estado chileno, con sus propias características sociales, culturales y políticas. Tampoco se está discutiendo el reconocer y garantizar los Derechos Colectivos, Económicos, Sociales y Culturales de los Pueblos. Menos se está garantizando que dicho –reconocimiento– sea el resultado de un proceso de diálogo y entendimiento con organizaciones y comunidades representantes de los pueblos originarios, por el contrario, se promovió definiciones maliciosas propensas a la intolerancia, la exclusión y la negación. En definitiva, quieren fusionar a los pueblos originarios a la Nación chilena.

Conclusión

Queda así la impresión que desde el gobierno de Ricardo Lagos no existió la intención de dar un paso adelante en una verdadera relación o trato con los pueblos originarios, especialmente el mapuche. Por el contrario,

la impresión que queda es una actuación del gobierno centrada en políticas asistencialistas, como también en conductas tendientes a criminalizar, perseguir y judicializar a grupos disidentes y de operar siempre en favor de grupos económicos.

Lagos no solo le dio la continuidad al nefasto modelo económico impuesto por el régimen del ex presidente Frei, sino más bien, lo perfeccionó, lo consolidó y se sometió a los grupos económicos como se ha demostrado aquí. En efecto, Chile se insertó con más fuerza aun en la mundialización del libre mercado, en la estandarización u homogeneización productiva y la homologación de precios mundiales con economías desiguales y con desarrollo y tecnologías asimétricas, haciendo que diversos sectores sociales, entre ellos pueblos originarios como el mapuche, fueren víctimas de atropellos y fatalidades a causa de este modelo, como son: la soberanía alimentaria, el aumento de privatizaciones en beneficio del capital transnacional, homogeneización productiva y monofuncionalidad de la tierra con atroces consecuencias ante el deterioro ambiental y la consolidación de un mercado sobreexplotador con planes que buscan beneficiar a las corporaciones y transnacionales, concebidos desde la perspectiva y estrategia militar represiva, tendiente a controlar y desarticular movimientos sociales, con políticas de asimilación contra los derechos y cultura de los pueblos y naciones originarias, en post del dominio corporativo, el saqueo transnacional y como efecto, el desastre ambiental y social.

Un ejemplo: nunca las empresas forestales y sus grupos económicos habían tenido tanta expansión y utilidades como en este gobierno. Lagos dejó el camino para que antes del 2025 existan 5.000.000 de hectáreas plantadas con especies exóticas de pino o eucaliptos y exista un nivel de exportación de US$ 10.000 millones anuales. Hoy superan largamente los US$ 3.500 millones anuales. El modelo de la industria forestal y sus empresas, que tanto conflicto han provocado a comunidades mapuche, tiene impactos espaciales específicos, como son: superpone una zona forestal virtual sobre los demás espacios, con el sistema de plantaciones, y ciudades-plantas industriales de celulosa, redes viales (carreteras y ferroviarias) y flujos autosuficientes articulados hacia el centro nacional y mercado externo. Una región forestal que responde a sus propias políticas y regulaciones. Se agotan y alteran los regímenes hídricos de cuencas, transformando los ecosistemas. Socialmente, provoca el desplazamiento de poblaciones, el acorralamiento de comunidades, y la exposición a contaminantes químicos. Hoy, en la mira del gobierno y las empresas forestales, para seguir con la expansión, están los propios suelos de comunidades mapuche.

Urgen señales desde el movimiento mapuche de repensar los caminos a seguir, de generar bases propias autónomas, más amplias, pluralistas y representativas, que terminen con los prejuicios internos, las descalificaciones, los caudillismos, los falsos protagonismos y absolutismo, para que con nuevas estrategias, enfocadas en la libre determinación como derecho central a reivindicar, pongan fin a los abusos y atropellos de gobiernos y modelos que atentan contra los derechos individuales y colectivos mapuche.

Urge conquistar derechos, y para ello, el movimiento requiere "unidad en la acción", entendiendo, que las reivindicaciones sobre derechos, no exigen nada extraordinario. Por el contrario, estos son temas incorporados en la agenda internacional hace mucho rato, siendo varios países y sistemas los que han incorporado en sus ordenamientos políticos y jurídicos un estándar avanzado, siendo el Estado de Chile lo contrario a esto. En efecto, mantiene una enorme brecha de desigualdad, intolerancia y descontextualización en relación a los derechos indígenas. Muestra de ello es que ni siquiera ha sido capaz de asumir cuestiones básicas y añejas como una adecuada reforma constitucional o la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Dentro del marco local, en relación a iniciativas de ley y normativa legal que garantice la protección y el reconocimiento de los distintos pueblos originarios existentes en Chile, no solo basta ratificar el convenio de la OIT 169 o reconocer en una carta magna la preexistencia de los pueblos originarios diferenciados a la formación del Estado chileno, con sus propias características sociales, culturales y políticas, firmemente enraizadas en su historia. Junto con reconocer y garantizar sus derechos colectivos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, como parte de un proceso de diálogo y entendimiento con organizaciones y comunidades, sino que además, se deben hacer las modificaciones legales necesarias para el efectivo cumplimiento y aplicación de las convenciones y acuerdos internacionales relacionados con el resguardo y protección de los pueblos originarios, sus culturas, tierras y recursos.

Del mismo modo, si de avanzar se trata, es fundamental crear mecanismos de seguimiento y evaluación pública de los pactos y convenciones internacionales que refieren a derechos de los pueblos indígenas y que a la vez, dichos mecanismos consideren procesos de consulta y participación de las organizaciones y/o comunidades de los pueblos originarios.

Para este fin, es el movimiento social mapuche, convertido como sujeto de poder activo, el que debe instalar en la agenda pública sus demandas y derechos, abriéndose camino, primeramente, hacia los órganos vivos

de la sociedad civil chilena, para terminar con los cercos de la ignorancia e incomprensión. El período presidencial de Michelle Bachellet que se inicia debe ser un desafío en ese sentido.

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

Eugenio Alcamán*

Las relaciones entre las políticas públicas, los derechos indígenas y el movimiento mapuche adquirieron una importancia inusitada durante el gobierno del Presidente Lagos. La relevancia de estas vinculaciones radica en que, en tanto estos ámbitos adoptaron nuevos sentidos y alcances, comenzaron a establecerse articulaciones entre sus discursos tendientes a influenciarse mutuamente para provocar cambios especialmente en las políticas públicas indigenistas intermediadas por los derechos indígenas. La articulación entre elementos distintivos diferentes ocurrió de un modo determinado bajo circunstancias específicas formando un "discurso unificado"[133]. En los gobiernos anteriores de la Concertación Democrática también ocurrieron estas asociaciones en función de la elaboración de la Ley Indígena, donde participaron activamente las organizaciones indígenas en una formulación legal. También en otros eventos menores, especialmente comunales, donde fueron levantadas las aspiraciones mapuches tendientes a la elaboración de políticas públicas eficientes y eficaces. Estas asociaciones efectuadas anteriormente repercutieron en los debates parlamentarios sobre el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Convenio 169 OIT).

Las políticas públicas indigenistas tuvieron un importante nuevo impulso con la implementación del Programa Orígenes, cuya primera fase (2001-2005) fuera ejecutada durante el gobierno del Presidente Lagos,

---

* Antropólogo.

133 Stuart Hall (1996). "On postmodernism and articulation: an interview with Stuart Hall", editada por Lawrence Grossberg, en David Morley y Kuan-Hsing Chen (eds.). *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*. London: Routledge, pp. 141-142.

comprendiendo a un total de 642 comunidades indígenas, entre las cuales 594 corresponden a comunidades mapuches de la VIII, IX y X Regiones. Este programa de desarrollo integral comprende el desarrollo productivo de las comunidades indígenas, el fortalecimiento institucional y de las comunidades indígenas, la implementación de la educación intercultural bilingüe y la promoción de la salud intercultural. Otros programas también fueron inaugurados, aunque no con la misma extensión de cobertura y magnitud de la inversión social. Probablemente una de las consecuencias más importantes de la implementación de estos programas de desarrollo sea el surgimiento entre las comunidades indígenas de un discurso político basado en la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas, extendido a las políticas públicas indigenistas y no solamente compartido por las comunidades focalizadas para la inversión social.

Los informes que denunciaron las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente del pueblo mapuche –correspondientes al *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, e *Indebido Proceso: Los Juicios Antiterroristas, los Tribunales Militares y los Mapuches en el Sur de Chile* de Human Rights Watch y el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas– confirmaron la necesidad de garantizar y proteger los derechos indígenas expresado tanto en el monitoreo jurídico de las políticas públicas, como en la elaboración discursiva y la contraloría social de las organizaciones mapuches. El documento de trabajo promovido por la Comisión Nacional de Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal de Chile y preparado por los Obispos del sur de Chile, *Al servicio de un Nuevo Trato con el Pueblo Mapuche* del año 2002, en tanto, estuvo dirigido a dar "a conocer la realidad y las causas de la emergencia mapuche, con el fin de lograr un cambio de actitud de quienes se sienten confundidos o tienen una errada visión". La existencia de estas comisiones e informes contribuyeron conjuntamente a manifestar la necesidad de establecer una efectiva articulación entre las normas de los derechos indígenas y la formulación de las políticas públicas indigenistas. Mientras que estas organizaciones mapuche se transformaron sustancialmente con la recomposición socioterritorial y las demandas comunitarias y territoriales, sectoriales e intersectoriales, tendiendo a la superación de la atomización sociopolítica característica de los años anteriores.

Las políticas públicas son la arena donde convergieron durante el sexenio pasado las decisiones políticas del gobierno y la oposición, de un lado, y los intereses y aspiraciones de las organizaciones mapuche, de otro lado, mediadas estas influencias recíprocas por los derechos indígenas establecidos como horizonte normativo. Las consecuencias de estas influencias mutuas pretendieron corregir las políticas públicas desde las normas de los derechos indígenas. Este artículo pretende analizar las consecuencias en la realización de los derechos indígenas de la implementación de los programas de desarrollo que derivaron de las relaciones mutuas establecidas entre las políticas públicas indigenistas implementadas, los derechos indígenas consolidados como horizonte normativo y las elaboraciones discursivas de las organizaciones mapuche ocurridas durante el gobierno del Presidente Lagos. Las articulaciones entre estos ámbitos y discursos no pueden ser plenamente completas, tampoco la descripción de los alcances de los movimientos de los respectivos actores y materias.

Movimiento mapuche y políticas públicas indigenistas

Después de varios años de implementación de políticas públicas indigenistas, diseñadas particularmente desde las disposiciones contenidas en la Ley Indígena vigente desde 1993, las organizaciones mapuche construyeron un discurso político valorativo relativamente acabado de estas políticas públicas. La extensión de la cobertura y el volumen de la inversión social efectuada durante el gobierno del Presidente Lagos contribuyeron decididamente en la formación de este discurso, especialmente con la implementación del Programa Orígenes. La formación de este discurso político valorativo en este período no significa que antes no existiera o se desconocieran las políticas públicas indigenistas. Existen muchas apreciaciones transmitidas oralmente en las comunidades mapuches sobre las políticas públicas implementadas previamente a 1973 por la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) y el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), respectivamente.

Pareciera que las valoraciones de las políticas públicas anteriores fueron elaboradas desde esquemas desarrollistas o agraristas[134], donde las políticas nacionales que influenciaron estas políticas públicas indigenistas pretendieron expresamente transformar las estructuras sociales de desigualdad mediante el mejoramiento de las condiciones básicas que afectan el ingreso

[134] El desarrollismo en tanto sus fines fueron mejorar los niveles de productividad de las tierras indígenas mediante la introducción de tecnologías innovadoras y el agrarismo en cuanto sus fines fueron erradicar el minifundismo mediante la restitución y ampliación de las tierras indígenas.

de las familias campesinas e indígenas. Las actuales políticas públicas, en contraste, instalan en el imaginario colectivo mapuche la percepción de una justicia social posible basada en "la asignación de bienes materiales, tales como cosas, recursos, ingresos y riqueza, o en la distribución de posiciones sociales, especialmente puestos de trabajo", que "tiende a ignorar la estructura social y el contexto institucional que a menudo contribuyen a determinar los modelos de distribución"[135]. Esto genera "espacios de frustración" entre las aspiraciones y la realidad. Las posibilidades de acceso creciente a bienes y servicios ofertados masivamente (así como a los medios masivos de comunicación) contrasta con las limitaciones del poder de compra, frustrando las posibilidades efectivas de acceso a dichos bienes y servicios. Las relaciones crecientes con el mercado aumentan estas tensiones en tanto contribuyen a revelar las restricciones del capital propio.

La formación de este discurso político valorativo tendría sus antecedentes en la evolución sociopolítica de las organizaciones mapuches. La amplitud de la cobertura y la importante inversión social efectuada durante este sexenio de gobierno, en función del desarrollo integral de las comunidades indígenas, cuando menos tuvieron una significativa incidencia en las expectativas de vida de las comunidades indígenas focalizadas. Este impacto político ocurre en el mismo período de consolidación de un movimiento de recomposición socioterritorial.

Este movimiento de recomposición socioterritorial surge posteriormente a la política indigenista de la dictadura militar dirigida a "resolver el problema mapuche provocando la acción del mercado de compra y venta de tierras en las comunidades, desarrollando las tendencias a la proletarización y el abandono de la tierra por parte de los indígenas", induciendo en la sociedad mapuche "procesos de diferenciación que lleva a unos a integrarse y a otros a desaparecer"[136]. Este proceso de recomposición socioterritorial tiene origen en los últimos años de la dictadura militar, cuando el Consejo de Todas las Tierras establece la necesidad de alcanzar el reconocimiento de las demandas de protección de los derechos indígenas, según las normas del derecho internacional indígena, que solo entonces pueden transformarse en instrumentos normativos que aborden adecuadamente dichas demandas de reconocimiento[137]. Una estrategia basada

135 Marion Young, Iris (2000) *La Justicia y la Política de la Diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer, p. 32.

136 Bengoa, José (1984). "El movimiento campesino-indígena bajo la Junta Militar", *Cultura Popular. Revista Latinoamericana de Educación Popular*, Nos. 11/12, mayo, p. 91.

137 Boccara (2002). "The mapuche people in post-dictatorship Chile", *Études Rurales*, juillet-décembre, Nos. 163-164, p. 288.

en alcanzar la "juridicidad de las demandas indígenas"[138] elaborada desde un movimiento indígena politizado.

Este movimiento mapuche desarrolla un proceso de recuperación y fortalecimiento de las prácticas, costumbres y tradiciones indígenas, proponiéndose explícitamente modificar la tendencia hacia la asimilación compulsiva provocada entonces por la liquidación de las comunidades mapuches y la privatización de los recursos naturales tradicionalmente explotados. La promulgación de los Decretos Leyes 2.568 y 2.750 en 1979 sobre división de las comunidades indígenas, el Código de Aguas en 1981, el Código de Minería en 1983 y la Ley de Pesca de 1989 liberalizaron la propiedad de las tierras mapuches y fragmentaron la unidad intrínseca de los recursos naturales[139], provocando el surgimiento de un movimiento mapuche distinto del emergido de la oposición exclusiva a la división de las comunidades mapuches[140]. Deborah J. Yashar señala que el movimiento de derechos indígenas propiamente tal emerge en América Latina en el contexto de la privatización de las tierras indígenas y el privilegio de los individuos respecto de las unidades corporativas derivadas de la adopción del discurso neoliberal después de la crisis económica de los años 1980 y 1990[141].

La restitución de la vigencia de prácticas culturales (como el *We Tripantu*), instituciones sociopolíticas (como las instituciones del *longko*, *ngenpin* y *weupife*) y las instituciones de comunicación e información (*ngvlam*, *nvtramkan*, *pentukuwvn*), así como los espacios políticos de decisión y autoridad (*koyagtun*, *lepun*) fueron efectuadas para marcar la existencia e identidad mapuche. Un pueblo indígena que no tiene una identidad

138 Gómez (2002). "Pueblos indígenas en América Latina. Entre el Estado y la nación", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, N° 5, p. 57.

139 Toledo Llancaqueo (1997). "Todas las aguas, el subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la (des) protección de los derechos indígenas sobre sus recursos naturales y contribución a una política pública de defensa", *Liwen. Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen*, N° 4, junio, pp. 36-79.

140 En los comienzos de este movimiento existieron fuertes discrepancias con otros sectores organizados mapuches que han sido materias de varias confusiones. No es este el lugar de aclararlas. Bástenos esta vez señalar que entonces existieron contiendas con sectores que sostenían una concepción clasista de las luchas mapuches centradas en luchas agraristas y que rechazaban abiertamente las instituciones sociopolíticas (*longko*) y socioreligiosas mapuches (*machi*). También con las concepciones culturalistas que sostenían que las luchas mapuches solamente consistían en demandas culturales tendientes a que fueran reconocidas las prácticas y costumbres, incluido el idioma *mapuzugun*. Este sector rechazaba expresamente la evaluación política contingente de la situación mapuche, así como la politización de sus demandas.

141 Yashar (1999). "Democracy, indigenous movements, and the postliberal challenge in Latin America", *World Politics*, Vol. 52, N° 1, October, pp. 84-85.

y cultura propias no podía reclamar el reconocimiento de sus derechos históricos –se sostenía entonces–. La emergencia de este nuevo movimiento indígena efectivamente surge de un proceso de desarrollo sociopolítico mapuche basado en la recuperación cultural como única manera de mantener la continuidad histórica del pueblo mapuche. No obstante, este movimiento no tuvo como fin exclusivo la revitalización étnica, sino también sus objetivos declarados fueron alcanzar la autonomía y autodeterminación del pueblo mapuche.

La "territorialización" de las demandas de reconocimiento de los derechos indígenas ocurre posteriormente a la emergencia de este movimiento de autonomía política y cultural mapuche con el carácter marcadamente distintivo de ejercer el control territorial y, en algunos casos, la gestión territorial en las comunidades mapuches. Guillaume Boccara sostiene que entonces muchas organizaciones mapuches comenzaron a territorializar sus demandas y, aun más, a validar "las antiguas unidades socioterritoriales" que "habían desaparecido no solo del vocabulario, sino también de la conciencia y las prácticas sociales de las comunidades rurales mapuches"[142]. La expansión de este movimiento característico entre las comunidades mapuches, articulándolas según las denominadas identidades territoriales (*nagche, wenteche, lafkenche, pehuenche, huilliche*), entendemos a que se refiere Guillaume Boccara como "movimiento de recomposición socioterritorial".

Este movimiento de recomposición socioterritorial, aunque representa una continuación del previamente existente, tiene algunas características distintivas. Gerardo Zúñiga señala que en la década de los 70' en América Latina emerge un movimiento indígena de "recomposición social" que elabora un discurso reivindicativo basado en las nociones de pueblo, territorio y autonomía o autodeterminación. La noción de territorio entre las organizaciones indígenas comprendería dos situaciones distintas: los pueblos indígenas amazónicos que han mantenido cierta unidad territorial y los pueblos indígenas que "han sido sometidos a procesos de reducción territorial". Las organizaciones indígenas en esta segunda situación territorial han recuperado de los pueblos indígenas en la primera situación "un conjunto de rasgos que les serían propios y de los que existe una valoración positiva, para extrapolarlos a un discurso englobante y genérico, que comprende a pueblos [...] que presentan realidades muy distantes de este marco de referencia"[143].

142 Boccara, ob. cit., p. 289.

143 Zúñiga (2000). "La dimensión discursiva de las luchas étnicas. Acerca de un artículo de María Teresa Sierra". *Alteridades*, Año 10, N° 19, p. 62.

El movimiento mapuche denominado de autonomía política y cultural considera, efectivamente, la noción de territorio como el *territorio histórico*, existente antes de la anexión territorial de la Araucanía, mientras que el movimiento de recomposición socioterritorial, el *territorio social* entendido como el espacio que ocupan el conjunto de comunidades mapuches agrupadas en los niveles de organización socioterritorial tradicional (*lofmapu, rewe, aijarewe*). Esto no significa que en los discursos argumentativos exista un abandono de la reivindicación del territorio histórico en el movimiento de recomposición socioterritorial, como también de la demanda de restitución y ampliación de las tierras mapuches. Pero el movimiento de recomposición socioterritorial provoca una situación de relaciones e intercambios políticos con las políticas públicas indigenistas, en tanto que el movimiento anterior de autonomía política y cultural –como el mismo Gerardo Zúñiga sugiere– expresa el discurso identitario en un nivel de universalización de las demandas indígenas.

El surgimiento de este movimiento de recomposición socioterritorial propiamente tal ocurre dentro de un proceso de atomización de las organizaciones mapuches. Muchas comunidades mapuches se habían disociado de las organizaciones interregionales a las que estaban orgánicamente vinculadas. Esto marca una característica importante de este movimiento mapuche, en cuanto se emprende "desde abajo" la recomposición socioterritorial, desde las propias comunidades mapuches.

El movimiento de recomposición socioterritorial agrupa a comunidades mapuches según criterios de contigüidad geográfica, en otros casos según niveles de organización social del territorio (*lofmapu, rewe, aijarrewe*). En algunos casos las comunidades articuladas según contigüidad geográfica coincidieron con los niveles de la organización social del espacio territorial. Las organizaciones que articulan a las comunidades mapuches según criterios socioterritoriales reconstituyeron los lofmapus, rewes y aijarewes, así como las organizaciones definidas según identidades territoriales. Mientras que aquellas que las convocan reuniendo a diversas comunidades, según localización geográfica, corresponden a los grupos de comunidades vecinas y las asociaciones comunales. Se podría discutir si estas asociaciones comunales –que emergieron notoriamente durante este sexenio de gobierno– corresponden a organizaciones socioterritoriales. Algunos dirigentes se plantean esta cuestión. Entendemos estas asociaciones como organizaciones territoriales, no en cuanto definen el agrupamiento de las comunidades miembros según el criterio de comuna, por cuanto las comunas reinventaron el espacio territorial en un plan de organización

espacial estatal –"imaginando el estado como un espacio"[144]–, mediante el agrupamiento de las comunidades indígenas de manera distinta de la organización socioterritorial ancestral, sino en cuanto consideran a las comunidades en tanto espacios territoriales en vinculación con otras comunidades según relaciones de parentesco y promueven el desarrollo de las mismas integrando territorialmente a las familias que las componen. En esta integración territorial en función del desarrollo, las asociaciones indígenas comunales representan a un conjunto de comunidades mapuches desplazando los requisitos establecidos en la Ley Indígena para la conformación de estas asociaciones indígenas en cuanto agrupaciones exclusivamente funcionales cuyas finalidades establecidas son los intereses sectoriales.

Estas organizaciones socioterritoriales, incluidas las asociaciones comunales, revirtieron en muchas zonas mapuches los efectos atomizadores provocados por la aplicación de la Ley Indígena en cuanto a la división de las comunidades indígenas en comunidades legales conformadas de, cuando menos, un tercio de los mayores de edad. Los subsidios estatales no dispersaron a las comunidades indígenas, sino que cumplimentaron las disposiciones de la legislación indígena, conforme la dispensa de dichos subsidios tenía que regirse según la legislación vigente[145].

Esta recomposición socioterritorial mapuche ocurre, conviene recordarlo, en una situación donde las comunidades indígenas enfrentan difíciles problemas de subsistencia. En 2003, un 28,7% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza, superando en un 10,6% a la población no indígena en la misma situación. Esta situación de pobreza disminuye menos entre la población indigente o en extrema pobreza, que entre la población pobre o no indigente. Estos hogares indígenas indigentes tienen ingresos que no superan los 30 dólares mensuales, en tanto que los hogares pobres no indigentes no logran generar ingresos superiores a los 50 dólares mensuales para satisfacer sus necesidades básicas. El 80% de la población indígena rural subsiste fundamentalmente de la explotación de la tierra[146]. Los problemas de acceso a la tierra y la provisión de bienes y servicios, de esta manera, son cruciales para la subsistencia.

144 Radcliffe (2001). "Imagining the state as a space: territoriality and the formation of the state in Ecuador", en Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (eds.). *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham & London: Duke University Press, pp. 123-145.

145 Cf. Castro Lucic (2003). "Desafíos de las políticas interculturales en Chile: derechos indígenas y el desarrollo económico", *Fermentun*, Año 13, N° 38, septiembre-diciembre, p. 522.

146 Coordinación de Programa y Proyectos Indígenas (2005). *Población Indígena: Principales Resultados de la Encuesta CASEN 2003*. Santiago: Subsecretaría de MIDEPLAN.

Estas comunidades mapuches pueden ejercer el control de sus territorios y restaurar sus formas tradicionales de organización mientras, simultáneamente, demandan la dispensa de recursos y servicios básicos de los organismos públicos. Christian Gros señala que parece paradojal en comunidades indígenas de América Latina que existan demostraciones de un proyecto de autonomía local o regional acompañadas de reclamos de una fuerte intervención del Estado. Esto revelaría que la retórica política de la autonomía indígena no anuncia, como algunos creen, una demanda separatista de construir un Estado diferente. En la demanda de un Estado protector no existe contradicción entre los reclamos de reconocimiento de autonomías indígenas y los reclamos de recursos y servicios de los organismos públicos[147]. La misma existencia de un marco legal indigenista genera nuevas expectativas en las comunidades indígenas respecto de la ampliación del reconocimiento de sus derechos, la respuesta de sus demandas y la asignación de fondos especiales sobre ampliación de tierras, subsidios para proyectos de desarrollo, programas de mantenimiento y desarrollo lingüístico, entre otras medidas atingentes a la política pública indigenista[148].

Este movimiento de recomposición socioterritorial se caracteriza por la vinculación de sus demandas sociales, culturales y políticas directas con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La "politización de la etnicidad" –de las características sociales y culturales comunes y del sentido de identidad compartida– moviliza a las comunidades mapuches no solamente tras demandas productivistas de acceso a medios de producción, recursos y servicios básicos, sino también demandando una "nueva política de la presencia indígena" basada en el reconocimiento de sus idiomas, culturas, instituciones y formas de organización tradicional. Cuando estas demandas, que pudieran aparecer como culturalistas, se confrontan en el terreno de las comunidades mapuches con las expresiones homogeneizadoras del Estado nacional que amenazan el mantenimiento y desarrollo de las culturas indígenas, se reclama la garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas. La noción de "reorganización étnica" resume las características de este nuevo movimiento mapuche en cuanto da cuenta del establecimiento de interacciones entre la estrategia y la identidad y los procesos sociales y políticos implicados. La noción permite asumir una actitud crítica hacia las organizaciones

147 Christian Gros (2004). "Demandes ethniques et politiques publiques en Amérique latine", *Papeles del CEIC*, N° 11, p. 21.

148 Castro Lucic, ob. cit., p. 525.

que componen este movimiento mapuche y los procesos de reformulación de la identidad étnica, sin que puedan ser percibidos como procesos tradicionales naturales[149].

Esta asociación de demandas directas con derechos indígenas no reconocidos deriva en algunas variaciones en los discursos políticos indígenas respecto de sus demandas hacia los servicios públicos, así como hacia el propio Estado. Estas variaciones discursivas oscilan entre el argumento de la "deuda histórica" y la "justicia reparatoria". La primera noción fue acuñada, paradójicamente, por funcionarios públicos durante el debate parlamentario del proyecto de Ley Indígena, en el gobierno de Patricio Aylwin. La expresión hacía referencia, como sabemos, a la necesidad de reparar los daños ocasionados a los pueblos indígenas por la sociedad nacional y el Estado. Entre la dirigencia rápidamente esta noción adquirió una connotación monetaria: la deuda histórica fue entendida como la indemnización pecuniaria de los bienes usurpados o los servicios no dispensados a los pueblos indígenas. Especialmente esta idea de "deuda histórica" hace referencia a la inversión social a través de la asignación de recursos y servicios[150]. Mientras que la segunda noción se refiere a la reparación de injusticias cometidas con los pueblos indígenas. La expresión se refiere no a las medidas remediales de la distribución desigual de recursos y servicios, sino a la restauración a los descendientes de los pueblos indígenas de algunos o todos los derechos –derechos de soberanía, derechos de propiedad– que antes fueron disfrutados por sus ancestros[151]. Particularmente esta idea está asociada con la reivindicación de las tierras mapuches usurpadas. Se entiende que la compra de predios en conflictos –correspondiente a la aplicación del artículo 20 b, de la Ley Indígena–, no corresponde a una dádiva bondadosa del Estado, sino una respuesta a las luchas de las comunidades indígenas tras una reivindicación histórica legítima[152].

149 Cf. Assies (1999). "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.). *El Reto de la Diversidad. Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán, pp. 26-27.

150 Cf. Vergara y Foerster (2002). "Permanencia y transformación del conflicto Estado-mapuches en Chile", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 6, pp. 38-39, 42-43.

151 Waldron (2003). "Indigeneity? First Peoples and Last Occupancy", *New Zealand Journal of Philosophy*, Vol. 1, N° 1, p. 61.

152 Los dirigentes mapuches "argumentan que tanto su creación [del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI], como su implementación se debe a la lucha, gestión y movilización de los pueblos indígenas, en el marco de construcción de la ley indígena. Esto hace que, no obstante sea una acción pública, la diferencien del resto de los programas estatales, ya que "no es una donación, sino un derecho". Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (2003): *Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (CONADI)*, p. 117.

Estas dos nociones, independientemente de las designaciones que puedan recibir, así como si ellas representan cabalmente las percepciones de la dirigencia indígena respecto de la responsabilidad de las políticas públicas indigenistas, podemos considerarlas como derivadas de la exclusión cultural y la exclusión económica. Entre los pueblos indígenas de América Latina esta exclusión cultural estuvo históricamente relacionada con una exclusión económica y política. Sin embargo, la exclusión cultural no es reducible a la exclusión económica. Los pueblos indígenas de América Latina fueron colocados en posiciones económicas vulnerables después que sus bienes les fueran despojados, así como sus costumbres, tradiciones e instituciones reprimidas, desplazadas o estigmatizadas. El proceso de "politización de la etnicidad" integra los reclamos contra la exclusión cultural históricamente propugnados por el programa de construcción nacional con la exclusión económica derivadas de las políticas de desarrollo nacional en una demanda sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Políticas públicas y derechos culturales indígenas

Las políticas públicas se entienden como un conjunto de acciones y omisiones, de iniciativas y respuestas expresas o implícitas que permiten conocer la posición predominante del Estado frente a las aspiraciones, necesidades e intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad civil[153]. Eugenio Lahera precisa la responsabilidad del Estado en la formulación de las políticas públicas cuando señala que las mismas son un factor común de las decisiones del gobierno y de la oposición[154]. Estas políticas públicas, en tanto, serían indigenistas en cuanto se diseñan y aplican alrededor de una imagen de los indígenas del gobierno y de la oposición, en función de sus preocupaciones y finalidades[155]. Estas políticas públicas indigenistas separan conceptual y operativamente las políticas culturales y las políticas económicas.

153 Ozslak y O'Donnell (1981). *Estado y Políticas Públicas: Hacia una Estrategia de Investigación*. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 14. Citado en Virgilio Alvarado (2002). "Políticas públicas e interculturalidad", en Norma Fuller (ed.). *Interculturalidad y Política: Desafíos y Posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, p. 33.

154 Lahera P. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Serie Políticas Sociales. Santiago: CEPAL, División de Desarrollo Social, p. 5.

155 Barre (1983). *Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios*. México: Siglo XXI editores, pp. 29-30.

Las normas internacionales sobre derechos culturales comprenden las que implican o no compromisos jurídicos por parte de los Estados respecto del disfrute de la cultura propia de los pueblos indígenas. Esta formulación negativa o positiva tiene enorme impacto para las garantías de mantenimiento de las culturas e identidades indígenas en el contexto de programas de desarrollo. El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 tiene una formulación negativa en cuanto supone que la libertad de los individuos pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, así como las personas pertenecientes a pueblos indígenas, resulta suficiente para que tales individuos puedan disfrutar de la cultura propia, no considerando la necesidad de que los Estados adopten medidas positivas para garantizar el disfrute de este derecho. Los programas de desarrollo indígena son comúnmente diseñados e implementados por organismos estatales u otorgan derechos o concesiones a empresas explotadoras o industrias extractivas en tierras y territorios indígenas que afectan directamente los derechos culturales de los pueblos indígenas. Mientras que el Convenio 169 OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus propias costumbres e instituciones, considerando que ellas son compatibles con sus derechos fundamentales, requiriendo la responsabilidad de los Estados en la adopción de medidas positivas en la protección de los derechos culturales indígenas.

Entre estas medidas negativas o positivas, los Estados generalmente subordinan los derechos culturales indígenas a la extensión del derecho de los pueblos indígenas a la tierra, territorio y recursos naturales. Los Estados son reacios a garantizar plenamente los derechos territoriales indígenas estableciendo alguna flexibilidad en la implementación de las provisiones de las normas internacionales o en la legislación nacional que les permitan retener algún control sobre la tierra, territorio y los recursos naturales o permitiendo utilizarlos de acuerdo con el interés nacional o los intereses financieros[156]. Así, la protección de los derechos indígenas a disfrutar de la cultura propia en el contexto de programas de desarrollo está generalmente vinculado a la garantía de los derechos a la tierra, territorio y los recursos naturales en las normas internacionales[157].

En las políticas multiculturales los derechos culturales de los pueblos indígenas se extienden a una serie de medidas jurídicas, administrativas y educativas cuya realización no solamente está sujeta a la protección

156 Quane (2005). "The rights of indigenous peoples and the development process", *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, N° 2, May, p. 677.

157 Ibidem, p. 675.

de los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales. Estos derechos culturales han recibido una atención importante en la formulación de políticas multiculturales en varias regiones del mundo en cuanto a modificar el estatus de las minorías étnicas y pueblos indígenas existentes dentro de las fronteras estatales mediante su reconocimiento jurídico y la implementación de programas públicos diversos. Muchas de las reformas constitucionales sobre reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas efectuadas en varios de los países latinoamericanos desde comienzos de los años 90´ precisamente están dirigidas a modificar el estatus de los pueblos indígenas mediante la garantía y protección de un catálogo de derechos, entre los cuales se encuentran unos prolijos derechos culturales, representando un "emergente modelo regional multicultural"[158].

En el marco de estas políticas multiculturales, las políticas públicas culturales sobre pueblos indígenas comúnmente se entienden como dirigidas a eliminar la exclusión cultural. La exclusión cultural ubica a las culturas indígenas en una posición subordinada en una jerarquía de estatus. En consecuencia, estas políticas culturales están dirigidas a mantener y desarrollar las culturas indígenas (incluidos sus idiomas, religiosidad, costumbres o modos de vida) que históricamente fueron denigradas o suprimidas por las políticas de construcción nacional y las políticas de desarrollo nacional. Estas políticas culturales comprenden la protección y promoción cultural, el reconocimiento público y la inclusión en los programas públicos. Nancy Fraser denomina a estas políticas como "políticas de reconocimiento"[159].

Existen distintos modelos de políticas culturales indigenistas que efectúan tratamientos diferentes de las culturas indígenas. Estas políticas culturales pueden ser consideradas de *mantenimiento* o *transición cultural* dependiendo de la importancia asignada a la cultura indígena por los programas de desarrollo o la contraloría social efectuada por las propias comunidades indígenas que destacan la importancia cultural. Existen las políticas culturales que sirven de adaptación cultural de las políticas nacionales diseñadas para los sectores vulnerables, independientemente de si sean sectores indígenas o no, las cuales se implementan entre las comunidades indígenas considerando los distintos aspectos culturales como factores de éxito o fracaso. Estas políticas nacionales de desarrollo se consideran,

158 Van Cott (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, Pa.: Pittsburgh University Press, p. 265.

159 Fraser (2000). "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista"", *New Left Review*, N° 0, p. 132.

de este modo, como "culturalmente pertinentes". En algunos casos estas políticas de desarrollo son consideradas integrales, no si comprenden los distintos ámbitos del desarrollo de las comunidades indígenas, sino en tanto son incorporados en su formulación e implementación diferentes aspectos de las culturas indígenas. La aplicación de estos programas y proyectos de desarrollo estipulan la contratación de "agentes indígenas de desarrollo" encargados de supervisar el impacto cultural en las comunidades indígenas.

Muchas veces estas políticas públicas indigenistas implícitamente sostienen la supuesta existencia de un relativo consenso sobre los contenidos o la naturaleza de las culturas indígenas. Así, se entiende que los derechos culturales significan el otorgamiento de subsidios para el fomento de prácticas, costumbres o tradiciones indígenas. Rodolfo Stavenhagen denomina esta modalidad como "servicios" culturales[160]. También existe la concepción de que las culturas indígenas son sostenidas por determinados "cultores" que mantienen vivas ciertas "expresiones", las cuales agregadas conforman las culturas indígenas. Las definiciones antropológicas de cultura, a diferencia de las anteriores concepciones folclorizantes y cosificadoras que reducen y fragmentan las culturas indígenas, coinciden en que éstas solamente constituyen totalidades vivas en tanto puedan realizarse plenamente en común con otras personas de la misma cultura, para cuyos efectos deben existir determinadas garantías y protecciones colectivas. Las culturas indígenas las componen sistemas cognitivos, simbólicos e ideacionales que moldean a los individuos solamente en relación colectiva. Los derechos culturales no solo implican el derecho de los individuos a participar de determinadas expresiones culturales o a cultivar ciertas manifestaciones, sino también el derecho a la cultura propia en cuanto provee el "contexto de elección" en que los individuos forman sus planes de vida. Cuando los individuos no tienen las posibilidades de este contexto de elección, a causa de la hegemonía cultural de otra cultura ajena, dejan de disfrutar de la libertad[161].

En los programas educacionales existe una discusión abierta sobre los alcances de las políticas culturales. Desde comienzos de la fase de experimentación de la educación intercultural bilingüe en nuestro país

160 Stavenhagen (1996). "Derechos indígenas y derechos culturales de los pueblos indígenas", en Ursula Klesing-Rempel (comp.). *Lo Propio y lo Ajeno. Interculturalidad y Sociedad Multicultural*. México: IIZ, DVV y Plaza y Valdés, p. 72.

161 Kymlicka (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías*. Barcelona: Paidós, pp. 120-122.

se desarrolla un amplio debate sobre el rol de las culturas y lenguas indígenas en el proceso de enseñanza-aprendizaje de los escolares indígenas. Ahora, después de la ampliación de la cobertura educacional con la implementación del Programa Orígenes, estos debates se han extendido hacia la función de la propia educación intercultural bilingüe respecto del mantenimiento y desarrollo de las culturas y lenguas indígenas. Durante estas fases de experimentación e institucionalización de la modalidad educativa los debates han estado centrados en la *contextualización* o *adecuación curricular* y en la *transformación curricular*. La reforma curricular, inaugurada en 1994, efectivamente otorga estas dos opciones curriculares dentro de una libertad curricular para que los establecimientos educacionales puedan elaborar sus propios planes y programas de estudio considerando expresamente el currículo común básico nacional. En tanto los establecimientos educacionales no elaboren sus propios planes y programas de estudios deberán emplear los confeccionados por el Ministerio de Educación.

La opción de adecuación curricular consiste en adaptar o contextualizar los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio indicativos del Ministerio de Educación a las culturas e idiomas indígenas o la agregación de nuevos contenidos, conceptos y temas indígenas a través de la elaboración de unidades de aprendizaje, sin modificar sustancialmente dichos planes y programas de estudio indicativos en la estructura básica, propósitos y características. James A. Banks denomina a esta opción curricular como *currículo aditivo étnico*[162]. En tanto que la perspectiva de transformación curricular que incorpore los propios objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de los respectivos pueblos indígenas, considerando expresamente el currículo común básico nacional, en un currículo intercultural bilingüe, todavía permanece como una medida irrealizada[163].

Los dirigentes y educadores mapuches vinculados a la implementación de la educación intercultural bilingüe –autoconvocados tras la realización del VI Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, efectuado en la sede Temuco, en 2004–, después de varios años de experiencias en la modalidad educativa, cuestionan las posibilidades de elaboración de una identidad étnica (mapuche) entre los escolares mapuches desde prismas culturales en conflicto. Ciertamente los cuestionamientos

162 Banks (2001). *Cultural Diversity and Education: Foundations, Curriculum, and Teachings*. Needham Heights, MA.: Allyn & Bacon, p. 62.

163 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. Paris: OECD Publications, p. 265.

tienen implicaciones curriculares en cuanto la complementariedad entre el marco curricular nacional y el marco curricular indígena puede traducirse en la aplicación de estrategias pedagógicas de análisis de la realidad desde prismas culturales diferentes, problematizando los contenidos impartidos y reflexionando críticamente sobre las culturas presentes en el aula. Pero los alcances de la crítica están referidos a otras cuestiones primordiales de los derechos de los pueblos indígenas derivadas de las implicancias socioculturales de las políticas educativas. La educación intercultural bilingüe no se entiende solamente como una modalidad educativa para la eliminación de los prejuicios culturales, sino que tiene que desarrollar la formación de una identidad étnica en condiciones de cambio significativo en las oportunidades de aprendizaje de los escolares indígenas. ¿Qué identidad étnica puede formarse en los escolares indígenas cuando entre las culturas interrelacionadas en las aulas existe una distancia cultural y tienen unos estatus diferentes? Las respuestas a estas disyuntivas desbordan el ámbito educacional y parecen encontrarse en la naturaleza de las culturas indígenas y en la posición política de los pueblos indígenas: las comunidades indígenas conforman comunidades epistemológicas y que se encuentran en un estatus subordinado.

La reductibilidad y la fragmentación cultural en función de la implementación de políticas públicas indigenistas, donde se efectúa un tratamiento de las culturas indígenas (incluyendo sus lenguas), plantean algunos problemas referidos a la realización de los derechos de los pueblos indígenas. El reconocimiento de las comunidades indígenas como comunidades epistemológicas significa que en estas culturas indígenas existen normas culturales que definen las perspectivas, puntos de vistas y estructuras de referencia. Los individuos indígenas no pueden endosarse cualquier punto de vista o perspectiva sin transigir determinadas normas culturales. Las normas están fundadas en conocimientos acumulados y transmitidos generacionalmente. Estos conocimientos indígenas tampoco son reducibles. Las culturas indígenas corresponden a sistemas culturales en cuanto conforman totalidades culturales, no reducibles a partes discretas o aisladas. En algunas ocasiones las políticas públicas segmentan las culturas indígenas, en función de la operatividad de las políticas sectoriales de los servicios públicos, en sistemas culturales varios como en el sistema de salud, el sistema educacional, los sistemas productivos, etc. Los agentes y las prácticas de estos sistemas fragmentados operativamente, sin embargo, en cuanto coinciden se encargan de mostrar la concepción de totalidad de las culturas indígenas.

Si las comunidades indígenas conforman comunidades epistemológicas, ¿cómo se representa esto en el currículo intercultural bilingüe? ¿Es suficiente el control del currículo escolar o además transferir a las comunidades la responsabilidad de la gestión educacional o la administración de los establecimientos educacionales? Estas materias han sido tratadas por los dirigentes y educadores mapuches involucrados en la tarea de la educación intercultural bilingüe.

En el derecho internacional indígena la reductibilidad y la fragmentación del conocimiento de las sociedades y culturas indígenas son encaradas mediante una constatación sociológica que se acompaña de una norma jurídica. El Convenio 169 OIT –el único instrumento legal internacional existente sobre derechos indígenas– establece en las disposiciones atingentes dos distinciones normativas: una *distinción educativa* y otra *educacional*. Estas distinciones normativas están basadas en la constatación sociológica de que los pueblos indígenas tienen sus propios sistemas educacionales que están fundados en conceptos, historias y valores culturales que son diferentes de otros sistemas. La distinción normativa educativa, consecuentemente, señala la facultad de los pueblos indígenas de participar activamente en la formulación e implementación de los planes y programas de estudio en los establecimientos educacionales emplazados en comunidades indígenas. Estos planes y programas de estudio deben responder a sus necesidades específicas; respetar sus valores culturales, historias y tradiciones; y, promover el mantenimiento y desarrollo del uso de las lenguas indígenas[164]. La participación indígena tiene por objetivo que en el currículo escolar estén adecuadamente representadas las sociedades y culturas indígenas mediante una "descripción equitativa, exacta e instructiva". Esta participación indígena evitaría la reductibilidad y la fragmentación del conocimiento sobre las sociedades y culturas indígenas. Las tensiones en el currículo escolar se resolverían con la participación activa en la tarea educativa de las comunidades indígenas.

Mientras que la distinción normativa educacional consiste en el otorgamiento del derecho a las comunidades indígenas del control del sistema educacional donde concurren los escolares indígenas. Este control del sistema educacional se entiende a través de la realización de dos alternativas. La primera, mediante la participación en la gestión educacional entendida como la evaluación de la tarea docente y la administración de los establecimientos educacionales emplazados en las comunidades indígenas.

---

[164] International Labour Organization (ILO) (2003). *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (N° 169): A Manual*. Geneva: International Labour Office, p. 62.

La segunda, mediante la transferencia gradual a las comunidades indígenas de los establecimientos educacionales, si ello fuese deseado, y la creación de sus propios establecimientos educacionales, "siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente", con el fin de que las comunidades indígenas sean las únicas responsables de sus programas y sistemas educativos para cuyos efectos los respectivos gobiernos debieran proveer la asistencia financiera y los recursos necesarios[165].

Rodolfo Stavenhagen señala que "los indígenas han estado reclamando el derecho de establecer y controlar sus propias instituciones educativas, lo cual significa controlar sus propios currículos y contenidos educativos"[166]. Este planteamiento sugiere no solamente la posibilidad de la transferencia de la responsabilidad educativa formal a las comunidades indígenas, sino además la resolución de las tensiones existentes en un currículo intercultural bilingüe entre el marco curricular nacional y el marco curricular indígena favorable al desarrollo de la identidad étnica de los escolares indígenas. Rodrigo Correa –analizando las implicancias del Convenio 169 OIT–, sostiene que el mandato que contiene dicha convención es un mandato de optimización cuya concreción corresponde a las autoridades constitucionales[167]. Esta autoridad constitucional en materia de educación se trata del Ministerio de Educación. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) establece la libertad curricular para que los establecimientos educacionales puedan elaborar sus propios planes y programas de estudio, la libertad administrativa de dichos establecimientos, así como las orientaciones educacionales promueven la participación en la gestión educacional.

Políticas públicas y derechos territoriales indígenas

Las políticas públicas económicas sobre pueblos indígenas comúnmente se entienden como dirigidas a eliminar la exclusión económica. La exclusión económica ubica a los pueblos indígenas en una posición subalterna dentro de una jerarquía económica determinada por las relaciones

165 ILO, *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (N° 169): A Manual*, p. 66.

166 Stavenhagen (1992). "Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales", *Nueva Antropología*, Vol. XIII, N° 43, p. 106.

167 Correa G. (2002). Informe de Constitucionalidad Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT. Documento de Trabajo. Santiago: Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, Subcomisión de Legislación, p. 11.

con el mercado o los medios de producción. Estas políticas económicas tienen la finalidad de mejorar las condiciones de vida material de las comunidades indígenas, especialmente la reducción de los niveles de pobreza e indigencia, mediante la asignación de recursos y servicios en proyectos subsidiados. Nancy Fraser denomina a estas políticas como "políticas de redistribución"[168].

Las estrategias de desarrollo comúnmente distinguen entre aquellos programas de desarrollo nacional y regional y los programas de desarrollo idiosincrásicos. Los primeros programas no siempre tienen en consideración las peculiaridades de los contextos específicos, los valores humanos y los objetivos sociales. Por el contrario, estos programas comúnmente están subordinados a estrategias de crecimiento en el mercado mundial emergente. Estos programas procuran la asimilación de los pueblos indígenas mediante la integración de los individuos y sus tierras en el mercado, así como con la disolución de los lazos colectivos. Las alternativas de solución a la exclusión económica de los pueblos indígenas difieren entre estas estrategias que consideran que únicamente las fuerzas del mercado pueden sacar de la miseria a los sectores empobrecidos y aquellas otras que sostienen que las estrategias de desarrollo deben centrarse en las necesidades humanas y los derechos de categorías o grupos específicos.

El Convenio 169 OIT establece que los procesos de desarrollo en pueblos indígenas son idiosincrásicos, diferentes de los procesos de desarrollo nacional y regional. Son procesos idiosincrásicos en cuanto son propios de los pueblos indígenas. El § 1 del Artículo 7 distingue en estos procesos de desarrollo idiosincrásicos entre la *facultad decisoria de sus prioridades de desarrollo* y el *ejercicio del control del desarrollo*. Este Artículo 7, siendo uno de los fundamentales de dicha convención, asume que "los pueblos interesados tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en cuanto afectan sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ellos ocupan o utilizan de alguna manera"[169]. Esta facultad decisoria respecta sobre las prioridades de desarrollo entre varios programas alternativos, no sobre los programas mismos en cuanto a la disponibilidad de recursos, factibilidad de ejecución y otros factores. Así, "se entiende que la facultad de los pueblos de decidir sus propias prioridades de desarrollo no es sino una proscripción de políticas paternalistas y asimilacionistas. No es el Estado,

168 Fraser, ob.cit., p. 132.

169 ILO, *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (N° 169): A Manual*, p. 18.

sino el propio pueblo [indígena] quien debe decidir sus prioridades"[170]. Igualmente, el control del desarrollo se entiende como "el más amplio posible, sobre su propio desarrollo económico, social y cultural. En resumen, la participación en la formulación, implementación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente"[171].

En 2003 el Programa Orígenes modifica la forma de focalización de la inversión social entre las comunidades seleccionadas, transitando del enfoque centrado en comunidades a un enfoque territorial. La directriz operativa de entonces, titulada *Ayuda Memoria* (BID-MIDEPLAN), indica que la estrategia de intervención del Programa Orígenes "sea más acorde con la forma de organización social y cultural de los aymaras, atacameños y mapuches", constatándose, "por ejemplo, [que] para la planificación y ejecución de actividades, algunas comunidades se han agrupado por linajes, ecología y no por cercanía geográfica". Este cambio de enfoque fundamentalmente consistía en la elaboración de Planes Territoriales de Desarrollo entendidos como instrumentos de planificación y gestión del desarrollo de las comunidades indígenas seleccionadas. Este enfoque territorial tendría importantes consecuencias tanto en la extensión cognoscitiva de los derechos de las propias comunidades indígenas como para la misma posibilidad del instrumento de planificación. Si la adopción del enfoque territorial tuviere el sentido exclusivo en lograr la eficiencia en el gasto público o la eficacia en mejorar las condiciones de vida indígena, la implementación extendería hacia nuevos ámbitos jurídicos la demanda de reconocimiento de los derechos territoriales indígenas. Los efectos también desbordan la iniciativa.

La introducción del enfoque territorial del desarrollo indígena encuentra a las comunidades focalizadas en dos situaciones. Un grupo de comunidades mapuches se encontraba integrada socialmente según las categorías de organización socioterritorial mapuche. Estas mismas comunidades además estaban integradas políticamente en un movimiento de recomposición socioterritorial conformado previamente, mientras que otras de estas comunidades asimismo contaban con planes territoriales de desarrollo negociados con servicios públicos en cuanto *aijarewe*. Estas comunidades mapuches mantenían en la conciencia y las prácticas sociales las categorías de organización social del espacio territorial. Mientras que en otro grupo de comunidades se mantenían ausentes las relaciones

170 Correa, ob. cit., p. 10.

171 ILO, *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (N° 169): A Manual*, p. 18.

de integración social. En estas comunidades "las antiguas unidades socioterritoriales habían desaparecido no solo del vocabulario, sino también de la conciencia y las prácticas sociales".

En la planificación territorial del desarrollo mapuche existen algunas definiciones conceptuales que previamente es necesario establecer. ¿Qué será entendido, respectivamente, como territorio y unidades socioterritoriales? ¿Qué entidad legal indígena gestionará el desarrollo territorial de las comunidades indígenas? Algunas de estas preguntas podrán parecer ingenuas, pero, en cuanto los planes territoriales de desarrollo además son unos instrumentos de gestión, desencadenan procesos cuyos alcances son necesarios anticipar para la conducción del proceso.

En la bibliografía sobre planificación territorial del desarrollo se pueden encontrar tres clases de definiciones de territorio: el territorio definido geomorfológicamente, el territorio entendido según "vocación productiva" y el territorio concebido como espacio socializado[172]. En el proceso de definición de los planes territoriales de desarrollo mapuche se encontraron en controversia estas definiciones. Estas acepciones tienen enormes implicancias políticas, sociales y culturales para las comunidades mapuches. Las definiciones geomorfológicas describen el territorio como un espacio de formas geográficas donde el hábitat tiene características definidas y delimitado por hitos geográficos. Las comunidades indígenas si son incluidas en la descripción, son consideradas según el aprovechamiento que efectúan del espacio. Mientras que las concepciones según vocación productiva predominan en muchos de los actuales enfoques sobre ordenamiento territorial implementados por los gobiernos latinoamericanos. Éstas entienden que pueden demarcarse distintos territorios definidos de acuerdo a la especialidad productiva, sea que se encuentre ya instaladas conjuntos de industrias o empresas de explotación o comercio o sea que las características geomorfológicas determinen la especialización de ciertos rubros de explotación. La vocación productiva de territorios se define como la especialización territorial de productos o servicios ofertados en un mercado global. En tanto que, finalmente, las definiciones de territorio como espacio socializado entienden que los espacios son ordenados, interpretados

172 Señalo dichas definiciones de territorio por cuanto ellas aparecieron en la discusión entre los servicios públicos sobre planificación y ordenamiento territorial regional. Víctor Toledo Llancaqueo amplía estas concepciones sobre territorio a cinco usos distintos. Algunos de éstos pueden asimilarse a los que señalo. Víctor Toledo Llancaqueo (2005). "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. ¿Las fronteras indígenas de la globalización?", en Pablo Dávalos (comp.) *Pueblos Indígenas Estado y Democracia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 87-95.

y delimitados por las culturas indígenas, quienes le dan significado de acuerdo con su organización, creencias o necesidades.

Las dos primeras clases de definiciones sobre territorio están en contravención con las reclamaciones indígenas sobre reconocimiento de derechos territoriales. Ellas no entienden el territorio como un espacio de reproducción social de las comunidades indígenas, así tampoco como un espacio de ejercicio de la autoridad política indígena y de jurisdicción de sus sistemas normativos, además de un medio de vida material. Cuando estos territorios indígenas no están demarcados legalmente –como sí ocurre en Panamá, Colombia y Ecuador– pareciera que son más fuertes las tensiones con estas definiciones de territorio[173]. Aquellas concepciones de territorio hacen tabla rasa de los territorios que pudieran existir socialmente o simplemente no les consideran si no existe un planteamiento indígena sobre reconocimiento factual de territorios indígenas formulado en la elaboración de las políticas públicas de desarrollo territorial, en tanto no existe un reconocimiento jurídico de los derechos territoriales indígenas.

La noción de territorio contenida en el Convenio 169 OIT asume que corresponde al hábitat ocupado o utilizado de alguna manera por los pueblos indígenas. Comúnmente se acepta que esta definición no solamente comprende las tierras, en cuanto meramente posesión o medio de producción, sino que enfatiza la comprensión global de los recursos naturales existentes, sin que deban separarse las tierras de dichos recursos. Esta definición no incluye una referencia sobre las fronteras de los territorios indígenas, un requisito fundamental para definir la cobertura de los planes territoriales de desarrollo, en este caso, así como para deslindar las distinciones entre territorio histórico y territorio social cruciales en las demandas territoriales mapuches. ¿Estos territorios son espacios continuos? Willem Assies sostiene que la noción de territorio surgió con connotaciones claramente defensivas frente a los proyectos de desarrollo impulsados por los gobiernos latinoamericanos en la década de los años '60. El territorio habría sido definido para demarcar los dominios del patrimonio indígena que limitara el avance de la colonización agrícola, los megaproyectos y los proyectos de explotación de recursos naturales y de industrias extractivas,

[173] Shelton H. Davis señala que para las instituciones multilaterales es casi imposible respaldar el desarrollo económico de los pueblos indígenas al nivel de comunidades cuando no existe un adecuado marco político nacional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Shelton H. Davis (2002). "Indigenous peoples, poverty and participatory development: the experience of the World Bank in Latin America", en Rachel Sieder (ed.). *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan, p. 235.

especialmente mineras. La noción se habría adoptado de los pueblos indígenas itinerantes amazónicos para extenderse a los pueblos indígenas de agricultura campesina[174]. Diego Iturralde, en tanto, agrega que existen tres situaciones territoriales indígenas en América Latina: los territorios indígenas que fueron ocupados y controlados mediante la fuerza por los Estados nacionales, donde la población indígena fuera exterminada, diezmada o forzada a emigrar; los territorios conformados de la reducción de la población indígena en pueblos de indios, misiones y comunidades durante la colonia, donde posteriormente los Estados nacionales reemplazaron las autoridades propias por la autoridad gubernamental especialmente durante la época de las reformas agrarias; y, finalmente, los territorios que se mantuvieron ajenos a la ocupación de colonos y la subordinación a las autoridades gubernamentales, en donde los pueblos indígenas permanecieron no contactados o esporádicamente contactados[175].

Los problemas de demarcación territorial surgen cuando el territorio histórico de estos pueblos indígenas de agricultura campesina fuera desmembrado por la ocupación militar y civil emprendida por el Estado nacional. En la tipología territorial de Diego Iturralde, los mapuches se encontrarían en esta situación. Este desmembramiento territorial establecería una distinción entre una noción política y una noción jurídica de territorio. En la conciencia colectiva mapuche actualmente la noción de territorio está reservada únicamente para referir el anterior a la ocupación militar de la Araucanía. Esta noción de territorio refiere la ocupación de un espacio históricamente definido, asociado con el ejercicio de la soberanía política mapuche. No existe otra acepción de territorio que el referido al territorio histórico. Esta noción de *territorio histórico* –según el abogado peruano Pedro García Hierro– difiere jurídicamente de la noción de *territorio tradicional* contenida en el Convenio 169 OIT. La noción de territorio tradicional establecida en esta convención internacional se referiría al hábitat natural de un pueblo indígena, sea que esté enteramente bajo su control o haya sido objeto de usurpaciones y desmembramientos en los últimos años. En tanto que el territorio histórico se referiría a la delimitación existente previamente a la conquista cuyo carácter reivindicativo

[174] Assies (2005). "Territorialidad, indianidad y desarrollo: las cuentas pendientes", *Labour Again Publications*, Número Especial: Rural and Indigenous Mobilization in Latin America, July, pp. 1-2.

[175] Iturralde G. (2001). Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión. UNRISD Conference Paper on *Racism and Public Policy*, September, Durban, South Africa, pp. 5-6.

actualmente le parece poco viable[176]. La conquista del territorio indígena definiría, de esta manera, la distinción entre estas dos nociones.

¿Cómo recomponer políticamente, entonces, la territorialidad mapuche? El concepto de territorio indígena es un concepto evolutivo cuando menos en las tierras bajas de América Latina en donde fueron ocupados y controlados mediante la fuerza en campañas organizadas por los Estados nacionales. La extensión del uso contemporáneo del concepto desde los pueblos indígenas itinerantes amazónicos hacia otras regiones de América Latina todavía no logra plenamente definirse en términos geográficos en las situaciones actuales de estos pueblos indígenas. La tipología de situaciones territoriales indígenas de Diego Iturralde, así ampliada la definición, precisa de establecer las fronteras territoriales en la situación específica de estos pueblos indígenas de las tierras bajas de América Latina, incluyendo la situación territorial del pueblo mapuche.

Esta precisión de la noción de territorio tiene implicancia para los derechos de los pueblos indígenas, así como para el derecho al desarrollo indígena, en la situación de territorios históricos ocupados estatalmente. Cuando un pueblo indígena ocupa o utiliza exclusivamente un hábitat continuo se le denomina *territorio unitario* o *exclusivo*. Mientras que cuando dicho territorio histórico fuera desmembrado, distribuida la población indígena en varios espacios territoriales, se le denomina territorio compartido en cuanto en una unidad geográfica unitaria existen territorios indígenas y territorios no indígenas[177]. Esta noción de territorio compartido no significa una renuncia a las reclamaciones sobre el territorio histórico que algunas organizaciones indígenas puedan emprender en tanto reparación de las injusticias históricas cometidas, tampoco el olvido de una situación previamente existente a la organización del Estado nacional.

En tanto el concepto pueblo es un concepto sociológico, el concepto territorio es un concepto geográfico. Así, en los usos iniciales del concepto fueron las relaciones establecidas con la naturaleza, que comportan un modo de subsistencia determinado, los que definieron el criterio empleado para la fijación de los límites o demarcación geográfica de sus territorios indígenas, además de no haber sido colonizados. Mientras que entre

176 Hierro (2004). "Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho", en Alexandre Surrallés y Pedro García Hierro. *Tierra Adentro: territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhagen: IWGIA, p. 286.

177 López Bárcenas (2002). "Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México", en Jorge Alberto González Galván (coord.). *Constitución y Derechos Indígenas*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 125-126.

los pueblos indígenas de las tierras bajas, como entre los mapuches, las relaciones establecidas con el espacio territorial, que comportaron preferentemente formas de explotación agrícolas, fueron determinadas por relaciones sociales que conformaron modos de asentamiento y control del espacio territorial segmentados en distintos grupos de parentesco. Las relaciones sociales basadas en el parentesco, en contraste con los modos de producción cazadora-recolectora de los pueblos amazónicos, determinaron los modos de ocupación territorial de los pueblos indígenas agricultores. La extensión de estos territorios fue demarcada por hitos geográficos establecidos por el asentamiento del conjunto de los distintos grupos de parentesco. De esta manera, los límites o alcances de los territorios indígenas de estos pueblos indígenas agricultores, siendo definidos geográficamente, son determinados por las relaciones sociales. En el transcurso de la historia contemporánea la ocupación y control territorial estatal afectaron la extensión geográfica de dichos territorios indígenas, pero no eliminaron completamente los criterios sociológicos de demarcación territorial.

En la cultura mapuche se identifica una forma de organización del espacio que estuvo determinada por las relaciones sociales de parentesco. La ocupación del espacio territorial está definida, precisamente, no por las características geomorfólogicas como tampoco por las aptitudes productivas del espacio territorial, sino que las formas de ocupación espacial fueron construidas socialmente para optimizar el aprovechamiento de las tierras y los recursos naturales disponibles en unas zonas agroecológicas determinadas. En tanto estas relaciones sociales de parentesco organizaron las formas de explotación y control del espacio territorial, el asentamiento espacial también estuvo determinado por estas relaciones sociales. Las formas históricas de división del territorio histórico en entidades territoriales también fueron conformadas por estas relaciones sociales de parentesco.

Esta organización social del territorio durante el proceso de radicación habría sufrido importantes transformaciones. Louis C. Faron señala que este proceso de radicación modificó los anteriores grupos residenciales de parentesco en grupos residenciales no emparentados. Especialmente las reducciones extensas estarían conformadas en la actualidad de distintos grupos de parentesco o sublinajes no emparentados, entre los cuales el grupo de parentesco descendiente del titular del título de merced sería generalmente el más grande. Estos distintos grupos residenciales no emparentados estarían unidos por relaciones políticas en cuanto existe un *longko* descendiente del titular del título de merced que ejerce cierta influencia sobre las distintas comunidades o por relaciones rituales en cuanto

participan de un mismo *gijatun*[178]. Esta forma de organización social del espacio territorial está dividida en niveles de integración de acuerdo con el sistema de linaje segmentario característico del pueblo mapuche, aun cuando generalmente compuestos de grupos residenciales no emparentados. Cada uno de estos niveles los denominamos *unidades socioterritoriales* –correspondiendo a *lof*, *rewe* y *aijarewe*–, los cuales son concéntricos y jerárquicos.

Posteriormente a la formulación conceptual de territorio en función de un enfoque territorial del desarrollo mapuche, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas recomienda que en la demarcación de territorios indígenas sean consideradas especialmente las concepciones y categorías territoriales propias de cada pueblo indígena. Esta recomendación reafirma la opción de comprender el territorio mapuche en unidades socioterritoriales, la que no se contrapone ni reemplaza la comprensión política de un territorio histórico, sino que se incluye dentro de la misma. Las unidades socioterritoriales podrían ser entendidas tanto como unidades de un territorio histórico como de una nueva concepción de varios territorios mapuches dentro de un espacio compartido.

La definición del espacio territorial según las relaciones sociales, políticas y rituales implica que este espacio está conformado inicialmente por comunidades mapuches que pueden o no estar ubicadas contiguamente. No es la vecindad geográfica la que define una unidad socioterritorial, sino estas vinculaciones existentes entre varias comunidades mapuches. Estas relaciones, aun cuando las antiguas unidades socioterritoriales podrían haber desaparecido del vocabulario, pueden develarse en los derechos de acceso a la tierra (derechos de acceso a la tierra y derecho a usar tierras en otra comunidad), la colaboración económica y las relaciones rituales y festivas, especialmente[179].

Las articulaciones sociales entre comunidades mapuches o grupos residenciales no emparentados mediante relaciones de naturaleza política o ritual, no obstante, posteriormente a la radicación fueron deterioradas o conflictuadas por la acción de una serie de factores externos. El mismo Faron sostiene, ya en la década de los años 1950, que casi todos los asuntos de las reducciones mapuches "se resuelven según la ley con reservas individuales, por ejemplo, cuando se formula una petición de división, cuando

178 Faron (1969). *Los Mapuche: su estructura social*. México, D. F. Instituto Indigenista Interamericano, pp. 88-91.

179 Cf. Milan Stuchlik (1999). *La Vida en Mediería. Mecanismos de Reclutamiento Social de los Mapuches*. Santiago: Soles Ediciones, pp. 33-43.

un agricultor mapuche pide un crédito, o cuando el mapuche establece relación con otro individuo por medio de un contrato o bajo otras bases legales"[180]. Este proceso de individuación legal se mantiene ininterrumpido desde comienzos de la radicación.

La legislación ordinaria sitúa a los mapuches en el liberalismo individualista. Este proceso tuvo un importante nuevo impulso con la aplicación de la Ley Indígena en cuanto a la constitución legal de las comunidades indígenas. Las comunidades "legales" estimularon la fragmentación de las comunidades (sociológicas) mapuches en tanto se requiere solo de un tercio de los miembros adultos residentes para la constitución de una comunidad legal. Esta personería jurídica de las comunidades mapuches colisiona con los derechos políticos y el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas.

Los procedimientos administrativos de inversión social directa establecen como requisito legal la existencia de comunidades indígenas con personería jurídica. Mientras esta focalización de la inversión social está dirigida al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades "legales" –en tanto que legalmente están facultadas para participar de dicha inversión social–, esta norma legal determina el universo de las comunidades focalizadas. Las comunidades mapuches focalizadas por el Programa Orígenes son comunidades legalmente constituidas, según se establece en el artículo 33 del Reglamento Operativo[181]. Así, en un grupo de parentesco mapuche que puede estar dividido en tres distintas comunidades legales, solo una o dos de estas comunidades legalizadas puede haber sido considerada en la selección de la implementación del Programa Orígenes. La focalización efectuada de esta manera consolida la fragmentación social del grupo de parentesco mapuche, previa consagración legal efectuada con el otorgamiento de la personería jurídica a distintas agrupaciones de personas de un mismo grupo de parientes.

Esta consolidación jurídica de una fragmentación social previa también se extiende a las unidades socioterritoriales. La focalización de la inversión social igualmente contribuye a la fragmentación social de las unidades de integración o categorías territoriales mapuches provocada por la selección de comunidades legales. Las comunidades legalizadas están también relacionadas con otros grupos de parientes con los cuales aunque no existan vínculos de parentesco –que se constituyeron igualmente como

180 Faron, ob. cit., p. 133.

181 Dicho artículo 33 del Reglamento Operativo del Programa Orígenes establece que "las comunidades indígenas que participen en el Programa deberán tener personalidad jurídica".

comunidades legales–, se mantienen unidas según relaciones políticas y rituales conformando una unidad socioterritorial. La focalización de la inversión social en comunidades legales, independientemente de la fuente de financiamiento, debilita las relaciones sociales entre grupos de parientes previamente a la desaparición de las relaciones políticas y rituales.

Los planes territoriales de desarrollo, siguiendo las indicaciones de la *Ayuda Memoria* (BID-MIDEPLAN), tenían como finalidad precisamente el fortalecimiento de las comunidades indígenas mediante la reintegración social de las comunidades relacionadas según vínculos parentales, políticos y rituales. El tránsito de un enfoque del desarrollo centrado en comunidades a un enfoque territorial –consistente, en términos de instrumentos de planificación social del desarrollo indígena, en el desplazamiento de los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) en favor de los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD)– reconocía que la focalización en comunidades legalizadas significaba un debilitamiento del capital social y cultural fundado en las relaciones sociales preexistentes entre las comunidades mapuches.

Políticas públicas y derecho al desarrollo

Como señaláramos anteriormente, el criterio de focalización en comunidades legalizadas no considerando las vinculaciones rituales y políticas coloca en contravención la realización de los derechos políticos de los pueblos indígenas, así como el derecho al desarrollo indígena. Esta focalización en comunidades legales contraviene los principios de integridad cultural y de desarrollo y control idiosincrásico indígena en cuanto excluye y debilita las relaciones entre comunidades unidas por relaciones políticas y rituales. Las normas internacionales sobre derechos indígenas establecen una relación entre el reconocimiento de las formas de organización social indígena, los usos, costumbres y tradiciones y la compatibilidad del desarrollo con las características culturales indígenas. En las normas internacionales sobre los derechos humanos, incluyendo aquellas específicamente elaboradas para proteger los derechos de los pueblos indígenas, se establece una interdependencia entre estos derechos. Esta interdependencia tiene como finalidad evitar que estos derechos sean limitados en su alcance pleno individual y colectivo. Así, los organismos internacionales de derechos humanos establecen una distinción entre las obligaciones de conducta y las obligaciones de resultado en la aplicación de las convenciones internacionales por parte de los Estados signatarios,

de manera de asegurar la realización plena de la libertad de los pueblos de acuerdo con sus valores.

El otorgamiento de personería jurídica a comunidades indígenas, estableciéndose que pueden constituirse varias en una comunidad sociológica, contraviene los derechos políticos de los pueblos indígenas. Esta disposición legal constituye una extensión de la legislación común a las comunidades indígenas; no un reconocimiento de la comunidad indígena como una entidad legal. La restricción de participar a través de las comunidades legalizadas impuso a las comunidades indígenas una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho de participación, en contravención con la disposición de la Ley Indígena que establece la obligación del Estado de respetar, proteger y promover las culturas, familias y comunidades indígenas. Esta disposición legal podría significar una restricción indebida. Una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que resulta en un obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos indígenas la participación democrática según una forma de organización que no es propia de los pueblos indígenas[182].

Las formas de organización indígenas están en interdependencia con los usos, costumbres y tradiciones. Este derecho consuetudinario establece las normas, no escritas ni codificadas, que regulan las relaciones sociales y simbólicas entre los individuos y las comunidades indígenas, la tierra y la naturaleza. Estos usos, costumbres y tradiciones indígenas implican la distribución de roles dentro de la organización social de las comunidades indígenas. El no reconocimiento de la organización social indígena y de la costumbre jurídica por parte del sistema jurídico estatal y de la administración pública nacional contribuye al debilitamiento y la desaparición potencial de las culturas indígenas[183].

Las mismas normas sobre los derechos humanos establecen que el derecho al desarrollo es un proceso de desarrollo particular. Este proceso de desarrollo es uno donde todos los derechos humanos son considerados como una totalidad integradora tanto en el proceso como en sus resultados y que tiene como uno de sus objetivos la expansión de las libertades de los pueblos de acuerdo con sus valores. El Convenio 169 OIT recordemos que precisamente establece que este proceso de desarrollo entre los pueblos indígenas tiene un carácter idiosincrásico.

---

182 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso YATAMA vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.

183 Stavenhagen (1997). "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en Manuel Gutiérrez Estévez (comp.). *Identidades Étnicas*. Madrid: Casa de América, p. 28.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986 estipula que:

> Artículo 2
> 2. *Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.*
>
> Artículo 6
> 3. *Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.*

Esta convención internacional considera el desarrollo como un derecho humano[184]. Así, establece que, siendo el proceso de desarrollo idiosincrásico, es necesario que esté reflejada la interdependencia de los derechos para una aplicación consistente de los Estados. La interdependencia entre las formas de organización social, los usos, costumbres y tradiciones y la compatibilidad del desarrollo con los sistemas culturales indígenas conforman una totalidad integrada que no puede separarse en un agregado de derechos o en la realización de unos en deterioro de otros. La interdependencia de los derechos en el proceso de desarrollo contribuye a asegurar la realización o mejora de los derechos de los pueblos indígenas[185]. La Recomendación General sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 de la Comisión para la Eliminación de la Discriminación Racial establece la compatibilidad del desarrollo sostenible económico y social con las características culturales[186]. La garantía y protección de estas características culturales significa –según una recomendación sobre asuntos indígenas del Informe de la Comisión Interamericana

184 Stavenhagen (2003). Needs, Rights and Development. UNRISD Overarching Concerns, Paper N° 2, July, Geneva, p. 9.

185 Salomón con Arjun Sengupta (2003). *The Right to Development: Obligations of States and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples*. London: Minority Rights Group International, p. 5.

186 CERD GR XXIII (51), HRI/GEN/1/Rev.5. 18 August 1997, para. 4 (c).

de Derechos Humanos sobre el estado de los derechos humanos en Colombia en 1999– la realización del derecho al desarrollo en concordancia específicamente con las culturas, sistemas culturales y planes de vida según se propongan los pueblos indígenas.

El reconocimiento de las relaciones políticas y rituales se expande hacia otros ámbitos relacionados de los derechos culturales como los usos, costumbres y tradiciones indígenas que tienen interdependencia cultural en cuanto las culturas indígenas son totalidades integradas. Igualmente propicia la ampliación hacia otros ámbitos, esta vez de los derechos políticos indígenas, todavía probablemente no previsibles.

La territorialización de la inversión social en función del desarrollo indígena, según las categorías indígenas de organización del espacio, tiene implicancia en una amplia y diversa cantidad de materias referidas al futuro esperado por los pueblos indígenas, entre los cuales se pueden mencionar la recomposición de las relaciones sociales individuales e intercomunitarias, el ejercicio de la autoridad y la jurisdicción indígena, el fortalecimiento de la identidad indígena, el restablecimiento de la relación de equilibrio con la naturaleza, entre otros. Probablemente una de las dimensiones potencialmente más importantes sea la constitución de la gobernanza indígena. Pedro García Hierro sostiene que la gobernanza territorial indígena cuenta con una enorme potencial para construir nuevos paradigmas globales[187]. La realización de estas dimensiones permitirá la continuidad histórica de los pueblos indígenas, que será posible solamente con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Conclusiones

La implementación de políticas públicas indigenistas durante el gobierno del Presidente Lagos expandió la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas. Si durante los años anteriores fueron los conflictos violentos derivados de la instalación de megaproyectos y la expansión de las empresas forestales quienes impulsaron las demandas de reconocimiento, como antes la liquidación de las comunidades indígenas y la liberalización de los recursos naturales, la implementación de programas de desarrollo indígena tiene el efecto de expandir esta demanda hacia nuevos derechos referidos al ámbito interno de las propias comunidades indígenas, de sus prácticas, instituciones y tradiciones, que se manifiesta

187 Pedro García Hierro (2004). "El enfoque territorial para la gobernanza de los pueblos indígenas amazónicos: límites y posibilidades", *Asuntos Indígenas*, N° 4, p. 23.

contra las prácticas paternalistas y asimilacionistas de estas políticas públicas. Estas políticas públicas indigenistas, consistentes fundamentalmente en la implementación de programas de desarrollo indígena de amplia cobertura e importantes recursos, establecen una nueva fase en la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas, donde surgen nuevas esferas públicas de manifestación de la pluralidad que demandan reconocimiento.

Los objetivos de estas políticas de desarrollo indígena se desplazan entre los programas de desarrollo nacional y los programas de desarrollo idiosincrásico. Las reformas económicas neoliberales generalmente confunden el desarrollo con el crecimiento económico asignando a las fuerzas del mercado la erradicación de las condiciones de pobreza de los pueblos indígenas. Los programas de desarrollo nacional y regional, en tanto, intentan suplir el déficit de la economía neoliberal mediante aliviar la pobreza, superar la exclusión social y reducir las desigualdades sociales. Esta macrotendencia subordina el desarrollo indígena al mercado mundial emergente mediante la liberación de la tierra, los recursos naturales y la integración de los individuos indígenas en la fuerza laboral libre. Estos programas promueven en las comunidades indígenas la formación de asociaciones productivas situándolas jurídicamente en el liberalismo individualista y económicamente en los mercados. En este contexto económico, las posibilidades de continuar existiendo los pueblos indígenas se reducen a un multiculturalismo individualista donde la identidad indígena responde a actitudes individuales desarraigadas de los elementos constituyentes y distintivos de las culturas indígenas. Aun las reformas económicas más agresivas en Latinoamérica, que favorecen los intereses del capital y santifican el mercado, se están mostrando compatibles con esta concepción multicultural individualista de los derechos culturales indígenas[188].

Los programas de desarrollo idiosincrásicos, propios de los pueblos indígenas en cuanto surgen desde sus características culturales, no están exentos de las tensiones con estos programas de desarrollo nacional o regional. Algunos autores sostienen que la compatibilidad entre estas dos estrategias de desarrollo se encuentra en la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos como ejes de la filosofía del desarrollo. Estas necesidades son materiales, culturales, sociales y espirituales. Los derechos son propios de grupos sociales y culturales específicos. Los pueblos indígenas corresponden a estos colectivos que tienen derechos diferenciados.

[188] Charles R. Hale (2004). "Rethinking indigenous politics in the era of the 'Indio Permitido'", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 38, N° 2 September/October, p. 17.

La implementación de políticas públicas fundamentalmente centradas en la inversión social para el desarrollo indígena –en cuanto no son asépticas, sino que afectan las prácticas, costumbres e instituciones indígenas– colocan de manifiesto la necesidad de relacionar estos campos binarios. La satisfacción de las necesidades requiere de un adecuado marco político basado en los derechos de los pueblos indígenas. Como en Chile no existe este adecuado marco político acorde con el derecho comparado y el derecho internacional indígena, el reconocimiento factual de estos derechos requiere de obligaciones de conducta y obligaciones de resultado de manera de garantizar la participación activa, las facultades decisorias y el control del desarrollo de los pueblos indígenas.

Las políticas públicas de desarrollo indígena intervienen en ámbitos de la vida de las comunidades indígenas en donde actúan en un contexto de aparente consenso. No sucede lo mismo con los megaproyectos o las empresas forestales. La inversión pública muchas veces encuentra aceptación social en las urgencias de las necesidades. Pero los efectos de la implementación de estas políticas públicas no siempre son los mismos que en la formulación inicial. Las políticas públicas indigenistas que intentan adecuarse a un desarrollo idiosincrásico de los pueblos indígenas comúnmente incurren en que culturalmente cosifican y folclorizan las culturas indígenas, socialmente fragmentan las relaciones sociales, políticas y rituales, y legalmente deterioran los usos y costumbres indígenas. Los programas de desarrollo nacional o regional se muestran "culturalmente pertinentes", también como los programas que pudieran ser considerados inicialmente idiosincrásicos. Las comunidades indígenas generalmente reaccionan contra estas acciones externas que consideran amenazantes. La implementación de políticas públicas indigenistas, cuando menos, genera una resistencia pasiva cuando desconsideran las prácticas, costumbres e instituciones indígenas. También originan desafección política de la etnicidad o de alternativas políticas compatibles con la realización de los derechos indígenas cuando establecen una brecha entre las aspiraciones y la realidad social.

La manera de asegurar conductas y resultados de los programas de desarrollo acordes con los derechos de los pueblos indígenas, en un contexto de insuficiencia en el reconocimiento jurídico, todavía depende de las demandas de reconocimiento. La implementación de las políticas públicas indigenistas se encuentra, entre el movimiento mapuche y el Estado, intermediada por las demandas de reconocimiento. Entonces, resulta necesario el reconocimiento de las demandas de protección de los derechos

de los pueblos indígenas, para que solo entonces los instrumentos normativos puedan abordar adecuadamente las demandas[189].

Bibliografía

Assies, Willem (2005). "Territorialidad, indianidad y desarrollo: las cuentas pendientes", Labour Again Publications, Número Especial: Rural and Indigenous Mobilization in Latin America, July.

————— (1999). "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El Reto de la Diversidad. Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, pp. 21-55.

Banks, James A. (2001). *Cultural Diversity and Education: Foundations, Curriculum, and Teachings*, Needham Heights, MA., Allyn & Bacon.

Barre, Marie-Chantal (1983). *Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios*, México, D. F., Siglo XXI editores.

Bengoa, José (1984). "El movimiento campesino-indígena bajo la Junta Militar", *Cultura Popular*. Revista Latinoamericana de Educación Popular, N^{os} 11/12, mayo, pp. 90-95.

Boccara, Guillaume (2002). "The mapuche people in post-dictatorship Chile", *Études Rurales*, juillet-décembre, N^{os} 163-164, pp. 283-304.

Castro Lucic, Milka (2003). "Desafíos de las políticas interculturales en Chile: derechos indígenas y el desarrollo económico", *Fermentun*, Año 13, N° 38, septiembre-diciembre, pp. 520-538.

Coordinación de Programa y Proyectos Indígenas (2005). *Población Indígena: Principales Resultados de la Encuesta CASEN 2003*, Santiago, Subsecretaría de MIDEPLAN.

Correa G., Rodrigo (2002). Informe de Constitucionalidad Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT, Documento de Trabajo, Santiago, Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, Subcomisión de Legislación.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso YATAMA vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.

[189] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Madrid, Barcelona & México, D. F.: Ediciones Mundi-Prensa, p. 66.

Davis, Shelton H. (2002). "Indigenous peoples, poverty and participatory development: the experience of the World Bank in Latin America", en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Basingstoke & New York, Palgrave Macmillan, pp. 227-251.

Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (2003). *Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas* (CONADI), Santiago, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Faron, Louis C. (1969). *Los Mapuche: Su Estructura Social*, México, D. F., Instituto Indigenista Interamericano.

Fraser, Nancy (2000). "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista"", *New Left Review*, N° 0, pp. 126-155.

García Hierro, Pedro (2004). "Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho", en Alexandre Surrallés y Pedro García Hierro, *Tierra Adentro: Territorio Indígena y Percepción del Entorno*, Copenhague, IWGIA, pp. 277-306.

————— (2004). "El enfoque territorial para la gobernanza de los pueblos indígenas amazónicos: límites y posibilidades", *Asuntos Indígenas*, N° 4, pp. 22-32.

Gómez, Magdalena (2002). "Pueblos indígenas en América Latina. Entre el Estado y la nación", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, N° 5, pp. 57-69.

Gros, Christian (2004). "Demandes ethniques et politiques publiques en Amérique latine", *Papeles del CEIC*, N° 11.

Hale, Charles R. (2004). "Rethinking indigenous politics in the era of the 'Indio Permitido'", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 38, N° 2, September/October, pp. 16-37.

Hall, Stuart (1996). "On postmodernism and articulation: an interview with Stuart Hall", editada por Lawrence Grossberg, en David Morley y Kuan-Hsing Chen (eds.). *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*, London: Routledge, pp. 131-150.

International Labour Organization (ILO) (2003). ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (N° 169): A Manual, Geneva, International Labour Office.

Iturralde G., Diego A. (2001). "Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión", UNRISD Conference Paper on Racism and Public Policy, September, Durban, South Africa.

Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías*, Barcelona, Paidós.

Lahera P., Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*, Serie Políticas Sociales, Santiago, CEPAL, División de Desarrollo Social.

López Bárcenas, Francisco (2002). "Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México", en Jorge Alberto González Galván (coord.), *Constitución y Derechos Indígenas*, México, D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 121-143.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile, París, OECD Publications.

Ozslak, Óscar y Guillermo O'Donnell (1981). *Estado y Políticas Públicas: Hacia una Estrategia de Investigación*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 14, citado en Virgilio Alvarado (2002). "Políticas públicas e interculturalidad", en Norma Fuller (ed.), *Interculturalidad y Política: Desafíos y Posibilidades*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 33-49.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, Madrid, Barcelona & México, D. F., Ediciones Mundi-Prensa.

Quane, Helen (2005). "The rights of indigenous peoples and the development process", *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, N° 2, May, pp. 652-682.

Radcliffe, Sarah A. (2001). "Imagining the state as a space: territoriality and the formation of the state in Ecuador", en Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (eds.), *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham & London, Duke University Press, pp. 123-145.

Salomón, Margot E. con Arjun Sengupta (2003). *The Right to Development: Obligations of States and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples*, London, Minority Rights Group International.

Stavenhagen, Rodolfo (2003). *Needs, Rights and Development*, UNRISD Overarching Concerns, Paper N° 2, July, Geneva.

———— (1997). "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en Manuel Gutiérrez Estévez (comp.), *Identidades Étnicas*, Madrid, Casa de América, pp. 13-30.

———— (1996). "Derechos indígenas y derechos culturales de los pueblos indígenas", en Ursula Klesing-Rempel (comp.), *Lo Propio y lo Ajeno. Interculturalidad y Sociedad Multicultural*, México, D. F., IIZ, DVV y Plaza y Valdés, pp. 71-94.

———— (1992). "Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales", *Nueva Antropología*, Vol. XIII, N° 43, pp. 83-99.

Stuchlik, Milan (1999). *La Vida en Mediería. Mecanismos de Reclutamiento Social de los Mapuches*, Santiago, Soles Ediciones.

Toledo Llancaqueo, Víctor (2005). "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. ¿Las fronteras indígenas de la globalización?", en Pablo Dávalos (comp.), *Pueblos Indígenas Estado y Democracia*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 67-102.

———— (1997). "Todas las aguas, el subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la (des) protección de los derechos indígenas sobre sus recursos naturales y contribución a una política pública de defensa", *Liwen*. Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen, N° 4, junio, pp. 36-79.

Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, Pa., Pittsburgh University Press.

Vergara, Jorge Iván y Rolf Foerster (2002). "Permanencia y transformación del conflicto Estado-mapuches en Chile", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 6, pp. 35-46.

Waldron, Jeremy (2003). "Indigeneity? First Peoples and Last Occupancy", *New Zealand Journal of Philosophy*, Vol. 1, N° 1, pp. 55-82.

Yashar, Deborah J. (1999). "Democracy, indigenous movements, and the postliberal challenge in Latin America", *World Politics*, Vol. 52, N° 1, October, pp. 76-104.

Young, Iris Marion (2000). *La Justicia y la Política de la Diferencia*, Madrid, Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer.

Zúñiga, Gerardo (2000). "La dimensión discursiva de las luchas étnicas. Acerca de un artículo de María Teresa Sierra", *Alteridades*, Año 10, N° 19, pp. 55-67.

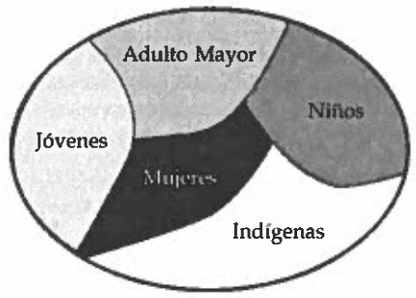
Políticas públicas, planificación, participación y pueblos indígenas en Chile

Marcos Valdés (Wekull)*

Planificación y funcionalidad social

Desde que se instaló en las ciencias sociales la percepción de que las sociedades estaban compuestas por espacios sociales delimitados, se generalizó la idea de que las intervenciones sociales podían ser igualmente parceladas. En esta nueva estrategia, el modelo de intervención pasa a tener un creciente incremento en la actividad tecnológica, puesto que es necesario precisar cada vez con mayor exactitud el conjunto social en donde se requiere intervenir. Así, todo subconjunto social tiene su particular estrategia de intervención, diferenciada y mutuamente excluyente.

Considérese el siguiente cuadro:



Según este esquema, existiría un axioma concomitante y relacional, cual es que el todo social puede ser descompuesto en cada una de sus partes,

* Sociólogo.

si esto es cierto, luego entonces, es posible señalar y restringir sus fronteras como asimismo también sus mediaciones.

El problema más serio –a nuestro entender–, es que en este modelo teórico no existe reflexión respecto de la transversalidad que casi sin excepción todo conjunto social tiene como característica. La inexistencia de discusión teórica al respecto impide en muchos casos elevar la sinergia de las distintas intervenciones en los cuales está sectorizada la sociedad[190]. A nuestro entender, la inoperancia del modelo en este punto crucial obliga a replantearse la necesidad de repensar la planificación en Chile.

Políticas públicas y planificación social

Es evidente que la relación entre las políticas públicas y la planificación social es directa, en el sentido de que, la planificación social responde a la necesidad de la implementación de las políticas públicas[191], y evidentemente ambas se articulan con arreglo a las directrices ideológicas que el orden social permite y/o que está en condiciones de aceptar.

Desde esta perspectiva, la planificación social no es otra cosa que la vía por la cual las políticas públicas se implementan[192] y legitiman. Resulta entonces que la planificación social se ubica más bien en un nivel táctico, pero que a su vez conserva una importante proporción de características estratégicas que le otorga características especiales, en tanto puede ser concebida en un plano intermedio e interdependiente estratégico-táctico[193].

190 Los intentos por formalizar el proceso de planificación respecto de los pueblos indígenas, a nuestro juicio, ha tendido una evolución muy interesante en el último tiempo, quizás gatillado por los procesos sociales en que han estado involucrados los pueblos indígenas, especialmente el pueblo mapuche, pero de no considerar componentes recursivos en la planificación el problema seguirá siendo el mismo y sus posibles soluciones también.

191 Hay que distinguir entre políticas públicas y políticas sociales, en tanto las primeras son lineamientos y esfuerzos estratégicos encaminados al cumplimiento de compromisos del estado con problemas generales, en cambio, las políticas sociales son la operacionalización o implementación de las políticas públicas.

192 Esto no deja de ser cierto por el solo hecho de enunciar una relación con mayor horizontalidad en términos de exigencia política. Por lo cual no podemos coincidir con Palma cuando afirma que: "[e]n las sociedades en desarrollo, el plan constituye la toma de conciencia y la consiguiente pugna de poder para reorganizar la sociedad en un sentido u otro, por la vía de aumentar las políticas diversas, que son objeto de decisiones u omisiones". Palma Eduardo. Estado y planificación: el caso de Chile. Pg 8. ILPES. LC/IP/R.149. 09/11/94.

193 Es necesario aclarar que no siempre está disponible esta opción y son muy contados los casos en que producto de la actividad planificadora se modifica una política pública.

Por su parte, las políticas públicas son definidas como lineamientos de acción. Su concepción generalmente está determinada por las percepciones que los operadores políticos tienen respecto de un problema específico, o en su defecto, por la necesidad de cumplir promesas electorales por parte del gobierno de turno. En general, no es aventurado afirmar que las prioridades políticas reflejadas a través de las políticas públicas en muchas ocasiones no tienen soporte técnico suficiente y su viabilidad social y económica no está justificada.

Por otro lado, al examinar la relación antes expuesta, es posible observar la existencia de un orden jerárquico[194] muy poco flexible que en muchos casos impiden, cuestionan y/o entrampan posibles modificaciones o ajustes en el diseño de las políticas públicas. Es mas, no existe prácticamente recursividad[195] en la relación políticas públicas-planificación social, puesto que dicha relación se percibe como lineal y vertical por los operadores políticos y de esta manera se ha socializado en los planificadores sociales.

Planificación –con orientación estratégica– y pueblos indígenas

Obviamente la planificación en tanto tal siempre será una actividad estratégica. No obstante, no vale solo admitir la obviedad y de un plumazo eliminar la argumentación necesaria para sustentar esa afirmación. En efecto, la planificación estratégica es un medio muy poderoso para evitar una serie de efectos no deseados en la implementación de intervenciones sociales y, evidentemente, mantiene controladas ciertas variables muy volátiles que de otro modo eleva los espacios de incertidumbre y aleatoriedad.

Cuando la planificación no suscribe ciertas "sutilezas estratégicas", por lo regular, triunfa la estrategia, a veces con altos costos que eventualmente inviabilizan la implementación de proyectos. Como la planificación social con orientación estratégica que preocupa a este análisis tiene que ver con los pueblos indígenas; analicemos algunos casos concretos.

194 Este orden jerárquico de tipo militar, es heredado del diseñador inicial de este ministerio que, cabe recordar, fue pensado como organismo consultor del nivel decisional en tiempo de dictadura, sin embargo hoy día sigue totalmente vigente.

195 La falta de recursividad, no implica necesariamente falta de retroalimentación, en tanto son conceptos distintos, en efecto, la retroalimentación no modifica sustantivamente la estrategia, sino más bien la optimiza y perfecciona, lo cual no dice nada respecto de la calidad de la misma. En cambio la recursividad es un modelo circular que implica interdependencia, puesto que ambos niveles (estratégico-táctico) se potencian y modifican mutuamente.

La implementación de megaproyectos que involucran población indígena en general y mapuche en particular, han tenido serios retrocesos, tanto por problemas de planificación como de orden estratégicos. El caso del proyecto Ralco es sin duda paradigmático, la planificación del proyecto subestimó totalmente la capacidad de respuesta de pequeños grupos indígenas que luchaban por un territorio que hasta ese momento no tenía una gran plusvalía. La ausencia de simulaciones y estudios prospectivos, hicieron creer a los inversionistas que el proyecto era totalmente viable y que se llevaría a cabo sin contratiempos. No obstante, el tiempo diría que la percepción que la empresa tenía respecto del comportamiento de la población mapuche-pehuenche estaba equivocado. Cuestión similar ocurre en el caso de los proyectos de infraestructura vial tales como la carretera de la costa o el *by pass* en la zona de Temuco.

¿Qué fue lo que falló? ¿Se podían haber tomados resguardos que evitaran la evolución de los acontecimientos tal cual ocurrieron? Nuestra impresión es que a lo menos, podía haberse proyectado o modelado un ambiente multivariado, que permitiera acercamientos con mayores grados de confiabilidad que los que se dieron en la realidad. Obviamente la planificación estratégica no puede ser vista como una actividad académica, pero cuando se planifica ha de hacerse acopio de la mayor cantidad de información y conocimiento posible y de no ser posible aquello habrá que hacer el esfuerzo de producir información y conocimiento. Cuando se diseñan objetivos estratégicos sin el adecuado conocimiento e información, suele suceder que los comportamientos sociales se expanden a su varianza máxima, lo cual produce retraso y se elevan los costos no previstos por efecto de no tener control sobre variables que se suponían no debían mostrar altos niveles de dispersión.

Pero por otro lado, al examinar la relación existente entre la planificación y los pueblos indígenas, es posible advertir elementos comunes y característicos a toda intervención social en el modelo de funcionalidad social.

Lo primero que habría que decir respecto de este punto es que las políticas públicas y su reflejo en el modelo de planificación formal no ha variado sustantivamente, a pesar de las diferencias de composición de elementos constitutivos a nivel de los pueblos indígenas.

Un aspecto que llama poderosamente la atención en las cifras de pobreza CASEN 2003 es que la pobreza de la población indígena[196] es muy superior a la pobreza no indígena (28,7% y 18,1%, respectivamente), que implica una diferencia de más de 10 puntos porcentuales (10,6%), brecha importante que deja de manifiesto varias cuestiones conexas:

1. La ley indígena ha tenido una clara orientación ruralista que parece no haber afectado la relación de pobreza estructural que afecta a la población indígena, es decir, la ley N° 19.253 no ha sido un factor concomitante en términos de superación de la pobreza indígena.
2. La cantidad de recursos que se ha invertido en la población indígena parece no haber traspasado el umbral necesario para revertir la tendencia de mantener la brecha de la pobreza indígena respecto de la pobreza no indígena observada desde 1996 al 2003. Esto reactiva la pregunta acerca de cuántos recursos son necesarios para sacar de la inercia social a la población indígena en general y rural en particular.

Respecto del problema de la participación, aquí también hay, a nuestro juicio, incoherencias teóricas de envergadura, puesto que los operadores de políticas públicas, diseñadores de proyectos y otros parecieran entender que la participación es una etapa muy posterior y marginal.

Para demostrar esto tomamos en cuenta la siguiente argumentación.

Niveles de participación[197]

Es posible identificar diferentes niveles de participación, que van desde la participación pasiva donde los actores se involucran solamente aportando información a otros o siendo informados sobre lo que va a suceder, a la participación activa o automovilización, donde el actor genera acciones sostenibles e independientes de las instituciones externas interesadas en instalar un proceso de participación. En ese continuo de variaciones de formas de participación se puede ver el paso desde formas meramente nominales y de representación poco significativa hasta la instalación de procesos de participación en donde el empoderamiento, el involucramiento y la resolución de problemas son resultados directos de tales procesos.

El *Guide Book on Participation* de UNDP enuncia un continuo de grados de participación, distinguiendo claramente los extremos

196 Aun cuando se constata una disminución constante desde 1996 a la fecha de la pobreza indígena, en donde la pobreza indígena para esa fecha era de 35,6% y 22,7% para la pobreza no indígena que implica una diferencia de más de 13 puntos porcentuales (12,9%).

197 Millaleo y Valdés, tomado de participación y pueblos indígenas (inédito).

de ese continuo desde la simple manipulación hasta el grado en que los involucrados llegan a ser aliados (*stakeholders*) en las iniciativas de desarrollo y comienzan a asumir la responsabilidad de su manejo.

- **Manipulación:** éste es el nivel más bajo y de menor impacto, en el cual la "participación" es considerada una oportunidad de adoctrinamiento e imposición de ideas y creencias sobre situaciones, objetivos y estrategias. Dentro de esa forma se inserta la participación para obtener recursos, donde la gente participa para lograr, por ejemplo, trabajo, alimento, dinero u otros incentivos materiales o en el caso del actor externo[198], simplemente imponer su estrategia de intervención, obtención de dividendos políticos u otros.
- **Información:** consiste en una "bajada de información" respecto de los derechos, responsabilidades y opciones del otro actor. El riesgo es que la información sea canalizada a través de una sola vía y que cierre las posibilidades de negociación sobre las decisiones. En ese caso, la participación tiene el sentido de informar a los involucrados qué se hará o qué se está haciendo, o bien los involucrados participan respondiendo las cuestiones establecidas por investigadores, administradores y ejecutores de proyectos usando encuestas o técnicas similares y la gente no tiene la oportunidad de influenciar los procedimientos ni modificar el diseño del proceso y finalmente no son considerados para la evaluación de éste.
- **Consulta:** este nivel establece una comunicación de dos vías, donde los involucrados tienen la oportunidad de expresar las sugerencias y comentarios pero no está asegurada que estos sean utilizados del todo o de la manera que ellos esperan. Los involucrados son consultados y agentes externos sistematizan sus opiniones. Esos agentes definen tanto problemas como soluciones y pueden modificarlas a la luz de las respuestas de los involucrados. En la consulta, el actor externo puede no sentirse obligado a considerar las opiniones del actor interno[199] en la toma de decisiones.

198 Léase institucionalidad pública, de decisión, ONG's, agencias de desarrollo y otros.
199 Léase pueblos originarios, comunidades, asociaciones, organizaciones o instituciones que brindan soporte para la negociación con los actores externos.

- **Construcción de Consensos:** los involucrados interactúan para entenderse entre sí y arribar a posiciones negociadas de una manera que sea tolerable al grupo entero. El riesgo en este nivel es que los grupos menos organizados o con menor peso político relativo tiendan a permanecer en silencio y a no expresar sus opiniones.
- **Toma de Decisiones:** los consensos son operativizados a través de decisiones colectivas en los aspectos estratégicos de una iniciativa.
- **Cuidado de riesgos o responsabilidades compartidas:** en este nivel, los involucrados amplían su participación a los efectos de los resultados, abarcando los beneficios, perjuicios y consecuencias naturales. Este nivel es muy fluido y siempre está presente el elemento del riesgo, en cuanto se pueden presentar consecuencias no deseadas. La responsabilidad en este nivel es fundamental, especialmente cuando aquellos que tienen mayores ventajas pueden ser aquellos que asuman los menores riesgos.
- **Alianzas (*partnership*):** en este nivel, los vínculos relacionan a partes iguales que trabajan por objetivos comunes. La igualdad en este nivel más que referirse a la forma, estructura o función, opera en términos de un balance de respeto entre los actores. Desde que se produce esta alianza los actores asumen una responsabilidad y riesgos mutuos.
- **Autogestión:** éste es el pináculo de los esfuerzos participativos, donde los involucrados interactúan en procesos de aprendizaje recíprocos, optimizando el bienestar de todos los destinatarios, mejorando la calidad de la intervención y elevando el empoderamiento de los beneficiarios.

Obstáculos cruciales para la participación de los pueblos originarios

La disponibilidad de información, el acceso a ésta y las aptitudes para su sistematización, interpretación y evaluación es el primer obstáculo al cual se enfrentan los pueblos originarios que desean enfrentar los procesos de participación. Mas aun, para una gran parte de los actores internos,

contar, procesar e interpretar información básica sobre las distintas problemáticas que los afectan resulta ininteligible. En el mejor de los casos, la información que manejan las comunidades indígenas tiene una carga ideológica importante y en no pocas ocasiones de distinto signo que las que potencialmente podrían aportan las comunidades indígenas. Por otro lado, aunque las organizaciones indígenas tengan mayor capacidad de acceso a la información, ésta suele ser solo sobre ciertos aspectos, y la capacidad para procesar esa información en un mismo plano con la burocracia estatal es escasa y su varianza es muy alta.

La segunda manifestación de los problemas de la participación social respecto de los pueblos originarios es el que tiene que ver con el *tiempo*. Su manejo es igualmente desventajoso para los actores indígenas en por lo menos dos aspectos que vale la pena considerar.

El primero es la *inconsistencia entre el tiempo tecnocrático y el tiempo social*, en este caso la representación de la dimensión del tiempo para los pueblos originarios. Esta dificultad –que es el producto de una percepción errónea según la cual no puede darse la participación social sin la presencia física de las personas– satura los tiempos que las comunidades indígenas dedican a su reproducción (trabajo, descanso, recreación, procreación, socialización, etc.), siendo utilizados de manera ineficiente por los actores externos.

La participación que resulta de esta exigencia de presencia física, se realiza generalmente en los tiempos y en los horarios en los cuales los tecnócratas trabajan, afectando directamente las actividades que realizan cotidianamente las comunidades y actores indígenas.

Se reduce generalmente a una confrontación de percepciones diferentes del tiempo en donde entran en conflicto las obligaciones laborales de los actores institucionales y las necesidades generalmente de atención doméstica de las comunidades. Por eso, el tiempo, la concentración, el estado de ánimo y la continuidad que garantizarían una mejor y más calificada participación de los actores indígenas, termina en eventos sin mucha trascendencia para el desarrollo de sus comunidades.

El segundo factor que tiene que ver con la percepción del tiempo es *su linealidad y su agotabilidad*. Generalmente los funcionarios y agentes vinculados al aparato estatal tienen dificultades para reconocer y valorar los tiempos sin "límites" y muchas veces circulares que son característicos de las comunidades indígenas. Por ello las urgencias de las administraciones nacionales, regionales y locales terminan imposibilitando la inserción permanente de las comunidades indígenas en los procesos de decisión.

La participación no es concebida como un proceso sino como un evento o un conjunto de ellos. A las comunidades se les convoca de manera esporádica de acuerdo a los intereses particulares de proyectos o de sectores (salud, educación, vivienda, etc) o de instituciones que en momentos determinados se ven en la obligación de recurrir a las comunidades indígenas para legitimar sus proyectos. Pero generalmente no existen esquemas coherentes, ordenados y permanentes en las instituciones públicas y agencias de desarrollo mediante los cuales los actores indígenas y sus organizaciones adquieran y mantengan su protagonismo.

Por otro lado, es posible constatar un cierto esencialismo con el cual se abordan los procesos de participación, ello impide a veces reconocer las relaciones de poder presente en las comunidades que "participan". Muchas veces los promotores o animadores de los procesos de participación o de negociación consideran ingenuamente que estos son espacios de igualdad en donde todos los actores internos intracomunitarios se encuentran en las mismas condiciones para los procesos de negociación. Ello se traduce en el bajo perfil que se le otorga a la identificación de las fuentes de poder (económico, familiar, histórico, político, cultural, etc) que deben utilizar las comunidades y los actores para presentar y discutir sus propias posiciones en los procesos de participación y de negociación.

Es necesario que los actores externos y el propio actor interno, no solo reconozcan las fuentes de las cuales emana su poder sino que además es fundamental que fortalezcan progresivamente su posición dentro de la estructura de toma de decisiones. De lo contrario, la participación en la práctica se puede convertir en un juego de actores totalmente desequilibrado en donde la autoridad formal (y no la histórica o cultural por ejemplo), hace prevalecer sus intereses individuales frente al de los restantes actores.

La participación de los pueblos originarios como vector del empoderamiento

Independiente de las (des)ventajas que enfrentan los pueblos originarios cuando están involucrados en procesos de participación, estos "deberían" constituir un objetivo estratégico en tanto tal. Ahora bien, el que sea un objetivo estratégico no implica necesariamente que su implementación sea totalmente viable. Esto porque existen al interior de los distintos actores posiciones reactivas frente a la participación de los pueblos originarios, ya sea por actitudes racistas o por desconfianza

o porque ello disminuye sus cuotas de poder, o bien por razones políticas, que en su razonamiento tenderían al empoderamiento de actores que no tienen probada lealtad con sus particulares posiciones políticas. Con todo, al menos desde la perspectiva de la ética política, resulta obligatorio considerar a los pueblos originarios como actores capaces de intervenir en los procesos de decisión.

En un proceso participativo las personas o conjunto de actores comparten conocimientos, ideas, opiniones, material, trabajo, recursos, gestión, etc., para llegar a decisiones en la cual cada una de las partes involucradas se compromete con su contraparte. En este sentido, la participación de los pueblos originarios debería ser entendida como una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común.

Ello releva un concepto muy importante y emergente que surge precisamente de la participación a saber: "el empoderamiento". Este concepto describe un proceso progresivo de participación que permite a los pueblos originarios tomar la iniciativa en el trabajo para lograr la implementación de sus intereses, adicionalmente, permite permear hacia los actores externos sus propias perspectivas teóricas y políticas, de tal modo que sea posible influir decididamente en los procesos decisionales. Esto va mucho más allá del acceso a los actores del nivel decisional; implica permitir a los propios actores internos entender la realidad de su situación, y en forma más crítica tomar los pasos necesarios para mejorarla haciendo cambios efectivos, con la cooperación efectiva de los actores externos.

El empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo, consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales y que no es posible instalar sino a través de procesos de participación. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores internos más débiles. Esto implica que el *empowerment* puede ser definido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan[200].

Esta obligación crea para los actores externos una necesidad conexa que se puede expresar en la necesidad de la instalación de destrezas, conocimiento y experiencia en los actores internos para asumir responsabilidades y obligaciones respecto de la implementación de soluciones para sus problemáticas.

La idea de la democracia participativa que está detrás de las demandas de participación deriva sin lugar a dudas del viejo ideal de que los sujetos

200 Durston, John, ¿Qué es el Capital Social Comunitario?, p. 33.

no solo pueden ser destinatarios sino que deben ser autores de las decisiones que afecten sus condiciones de vida, pues de otra manera perderían su autonomía, condición que los define en tanto seres humanos.

El Informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001 (World Bank), recomienda que las instituciones preocupadas por el desarrollo deberían dar muestras de apertura y de responsabilidad hacia todos. Ello significa que se debería contar con instituciones transparentes, con mecanismos democráticos y cooperativos para la toma y supervisión de decisiones. Lo que necesariamente implica horizontalizar las relaciones que los actores externos establecen con los actores internos.

En el mundo está consolidándose la idea de que los pueblos originarios y sus instituciones deben ser consultadas de buena fe en relación con los proyectos de desarrollo que los involucran. No obstante, se necesita mucho más que la consulta sobre cuestiones de diseño, estrategia y modalidades operativas de implementación.

Se debe (o debería) incluir mecanismos adecuados de decisión e implementación interactiva no solamente porque éstos afectan directamente a los pueblos originarios y su papel en la economía nacional, incluyendo las políticas agrarias, las políticas de descentralización, las políticas de infraestructura y del mercado de trabajo, sino porque además inciden positivamente en la modernización del Estado[201].

En un proceso de participación real en el cual estén involucrados los pueblos originarios deben existir estrategias de implementación segmentadas y diferencias, que a su vez deberían ser precisas de modo de evitar la competencia por los recursos, distinguiendo los objetivos particulares de los colectivos así como sus mecanismos de asignación.

Los pueblos originarios en Chile y la participación

En una evaluación superficial respecto de los niveles de participación que se observa en los pueblos originarios en Chile, se constata que habitualmente se utiliza una definición de participación que se agota en la información. Se entiende que informar las decisiones ya tomadas o la extracción de información de las comunidades implica participación, en circunstancias de que se trata de un nivel muy básico y preliminar que solo tiene un genuino sentido participativo si es que constituye la preparación

201 Plant, Roger (1998) Pobreza y Desarrollo Indígena, algunas reflexiones, IADB, Diciembre de 1998 - No. IND – 105, p. 37.

de niveles superiores de toma de decisiones y la cooperación en términos de compartir responsabilidades.

En cuanto a los procedimientos que son utilizados regularmente, la participación social en lo que dice relación con los pueblos originarios en Chile no han logrado superar dos instrumentos metodológicos que se utilizan para su promoción, a saber, la presencia física y las reuniones masivas[202]. La participación adquiere regularmente características circulares en donde las personas se sientan frente a frente a "participar".

La "participación circular" –que incluye al menos dos grados de participación: manipulación, información y en el mejor de los casos la consulta–, ha sido con largueza el procedimiento utilizado en Chile para lograr legitimar las propuestas de desarrollo entre los actores externos e internos. Ahora bien, si se tienen en cuenta los factores de información, tiempo y poder mencionados anteriormente, las dificultades que afronta la participación circular son tan grandes que ésta ha terminado reduciendo el proceso a una mera aceptación por parte de las comunidades indígenas de las propuestas de los actores externos y a la obligación formal de mejorar el discurso de los actores externos. Esta es la participación cuyo impacto solo se puede evaluar por indicadores tales como el número de horas de trabajo, listados de asistencia y documentos producidos, puesto que en términos de calificación de procesos de aprendizaje y de empoderamiento es muy poco lo que se puede avanzar con este procedimiento participativo.

Pero por otro lado, no hay que dejar de considerar que también es posible observar a comunidades y organizaciones indígenas que han absorbido la lógica clientelista de los actores externos y no han logrado generar las condiciones necesarias para la instalación de procesos de participación o por lo menos no han sido críticos de dicha lógica, ya sea por incapacidad técnica o por conveniencia. La práctica clientelar de los actores externos, la debilidad cortoplacista y falta de propósitos estratégicos que muchas veces también es posible observar en el actor interno se retroalimenta y forman parte de un círculo vicioso en donde no tiene cabida la participación real.

Con todo, no hay que descartar o minimizar la habilidad de negociación que han tenido algunos actores internos para hacerse oír, sobre todo los que han empleado estrategias no convencionales de expresión. Sin embargo, el rol simbólico creciente que ha ido expresando el actor interno a través de sus movilizaciones no ha logrado permear sólidamente la institucionalidad vigente o los medios de comunicación masivos, en parte

202 En ellos son paradigmáticos los mecanismos utilizados en los "diálogos comunales" y en el Programa Orígenes.

debido a sus propias estrategias de diferenciación frente a esas instancias y también –lo cual se considera uno de los factores más importantes–, por la selección de los contenidos que practican los mass media controlados por grandes conglomerados capitalistas.

La imposibilidad e inhabilidad de las organizaciones indígenas para procesar información que han venido mostrando en el último tiempo –que por cierto no es culpa de éstas–, ha provocado una gran desventaja cuando han acudido a escenarios de negociación y planificación de programas de desarrollo local y regional. No hay que dejar de tomar en cuenta que la esencia misma de la racionalidad planificadora del aparato estatal es sin duda una lógica basada en el poder. En muchos casos, las comunidades se han marginado conscientemente de vincularse a procesos participativos producto de esta desventaja estratégica frente a la información y el conocimiento instrumental que manejan los tecnócratas del aparato de Estado, agencias de desarrollo, ONG's y otros.

De este modo resulta paradójico que la participación[203] termine siendo una carga pesada que recae nuevamente sobre los actores internos. En la práctica, el rol que pueden asumir los actores internos por esta vía, se ha convertido en su propio calvario cuando se trata de "participar" en los procesos de "participación"[204].

Paralelamente, es posible constatar en Chile que hay un desconocimiento significativo de los mecanismos sociales mediante los cuales fluye la información en los pueblos originarios. Si hubiese una actitud y una sensibilidad mayor de los actores externos hacia estas formas tradicionales de comunicación, funcionales a los ritmos, roles y responsabilidades de los pueblos originarios, con toda seguridad que se podrían diseñar novedosas e imaginativas formas de comunicación entre el actor externo y las comunidades indígenas. Por lo tanto, hay que hacer un serio esfuerzo por derrotar la competencia, la certidumbre ideológica, la posesión de la verdad y todas aquellas formas ideológicas que limitan la aceptación del otro como un sujeto dueño de una cosmovisión e ideología propia como es el caso de los pueblos originarios.

203 ...como esperanza para el cumplimiento de reivindicaciones sociales de los sectores más discriminados y menos atendidos históricamente y a la vez puedan acceder a la toma de decisiones, a la ejecución y al control de éstas...

204 Lo más consistente con una genuina actitud participativa es crear los mecanismos necesarios para que los actores indígenas tengan la posibilidad de preparar técnicamente su contribución. Es muy importante que la equidad se manifieste en los procesos de participación y no precisamente que sea un resultado de éstos.

Ahora bien, los pueblos originarios que viven bajo el Estado de Chile, han demandado espacios de participación como un mecanismo que permita detener las amenazas a su supervivencia y reorientar las políticas públicas de manera que se mejore su situación política, social y económica. No obstante, no hay que equivocarse en solo aquilatar esta dimensión de la participación, puesto que para los pueblos originarios, la reivindicación de la participación tiene un profundo sentido político y cultural, en cuanto plantea una relación más simétrica con el Estado que en última instancia busca su autonomía.

Conclusión

Políticas públicas y participación de los pueblos originarios es una relación que resulta insoslayable en al actual contexto histórico. No cabe duda de que las políticas públicas, son el elemento clave en el diseño de cualquier proceso planificador que bien podría tener características de mayor transparencia y recursividad. Sin embargo, cuando el aparato de Estado decide invertir socialmente, lo hace de un modo muy específico que se caracteriza por un fuerte verticalismo y etnocentrismo y podría decirse que su intencionalidad no es mejorar una situación de desmedro social, económico o cultural, sino más bien mantener bajo control las variables de mayor explosividad social. Consecuentemente esta política no necesariamente es la más adecuada o la mejor técnicamente hablando.

Por otro lado, el verticalismo con que se planifican las políticas sociales impide un mayor flujo de información y de recursividad que de no mediar un momento de cambio, generaría que la inversión social orientada a los pueblos fracase.

No obstante, la gran deuda que dejará el Presidente Lagos es precisamente el haber tenido resultados muy limitados respecto de la participación indígena. Con todo, se debe reconocer que para estructurar la participación de los pueblos originarios no basta solo con tener el deseo y la disposición política, sino que es necesario efectuar un serio diagnóstico respecto de las capacidades operativas de éstos, puesto que si se intenta comprometer a las comunidades en cuestiones que en la práctica no están en condiciones técnicas de asumir, entonces, el proceso resulta en cualquier cosa menos participación. Por el contrario, cuando son los actores internos los que inician el proceso, el actor externo tiene que ser lo suficientemente capaz de entablar un diálogo bidireccional (intercultural diría alguien) y no simplemente utilizar el método de la cooptación como ha venido ocurriendo

con frecuencia en los últimos años. Los costos de no realizar dicho diagnóstico o de no tomarlo en cuenta por razones políticas coyunturales pueden obstaculizar seriamente todo el proceso de participación y por esta vía, hacer fracasar los esfuerzos de mayor horizontalidad.

Como ya se ha afirmado con anterioridad, a la participación se concurre en igualdad de condiciones; cuando ello no se cumple, no puede haber participación. Por lo tanto, no hay que llamar "participación" a procesos que no son participativos, en pos de la transparencia, hay que denominar dichos procesos con otro nombre que no mueva a equívocos.

Ahora bien, los problemas de la participación de los pueblos originarios son bidireccionales. Esto quiere decir que ambas partes del polinomio que finalmente resulta en la participación pueden combinarse para bloquear este proceso o basta con que alguno de ellos (naturalmente, los pueblos originarios pueden restarse por las razones que ellos estimen pertinentes y también el actor externo) se niege a contribuir al proceso, para que éste se invalide. Por lo tanto, el proceso participativo debe estar legitimado en todos los actores que intervienen en el proceso, no basta solo el voluntarismo político ni la simpatía. Es consolidando en todos los actores la idea de que la participación no solo es necesaria y no es una simple moda, que se podrá avanzar en mejorar las condiciones de intervención de los distintos actores.

Es fácil advertir que en los actores externos institucionalizados tienen incorporados en su cultura organizacional resistencias corporativas que no posibilitan explorar nuevos enfoques y modificar sus prácticas de interrelación con los actores indígenas. Esto implica que debe contemplarse con urgencia la necesidad el modificar las prácticas y enfoques de estos actores respecto de los actores internos. La idea del programa Orígenes respecto de este punto puede y debe ser valorado puesto que es la primera vez que el aparato de Estado se plantea la necesidad de modificar las conductas y prácticas de sus funcionarios respecto de los pueblos originarios en función de incorporar mayor pertinencia cultural a su accionar.

Pero, desgraciadamente en Chile, cualquier evaluación respecto de la participación de los pueblos originarios en proyectos de desarrollo, o en cualquier problema a resolver en donde estos estén involucrados, es deficiente. En efecto, tal cual se ha analizado anteriormente, al aplicar el modelo propuesto sobre lo que es posible observar empíricamente como procesos participativos, es posible encontrar niveles de participación muy básicos, elementales y precarios. La participación es un proceso que se construye y puede ser una estatua con pies de barro si es que es diseñada desde una perspectiva de poder.

Desafortunadamente, la observación permite aseverar que en no pocas ocasiones los métodos para construir procesos de participación se emplean lisa y llanamente como mecanismos de "manipulación". Este mecanismo se ha utilizado con frecuencia con comunidades con menor peso político y/o menor inserción en los círculos de poder y por lo tanto con mayor propensión al asistencialismo. Esto necesariamente debe cambiar para que estemos en presencia de un proceso participativo.

Fey ka müten

Bibliografía

7ª Conferencia de las partes contratantes de la convención sobre los humedales (Ramsar, 1971) (1999). "Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales", San José de Costa Rica.

Adorno y Horkheimer (1987). *Dialéctica del Iluminismo*. Sudamericana Ed.

Ahumada, Jaime (1981). *Planificación e inversión local*. LC/IP/R.128. ILPES.

———— (1981). *Planificación Social en América Latina y el Caribe*. ILPES_UNICEF.

BID (1997). Inter-American Development Bank, Resource Book on Participation.

Caballero, Andrés y Sanz, Andrés (Mayo, 2000). *Democracia, participación y herramientas de gestión*, Documento de Trabajo, Universidad Complutense de Madrid.

Durston, John (Julio, 2000). *¿Qué es el Capital Social Comunitario?*, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (1998). Diagnóstico de la población indígena de la Región Metropolitana.

Held, David (1993). *Modelos de Democracia*, Alianza, Madrid.

ILPES (1993). Repensando la planificación. ILPES. LC/IP/R.139. 1993.

Institute on Governance (Marzo, 2000). Ethnic Minorities in Canada: a governance perspective, Otawa, 31 de marzo de 2000.

Kliksberg, Bernardo. *Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID.

Matus, Carlos (Sin fecha de edición). *Política, planificación y gobierno*. Fundación ALTADIR.

Medellín Lozano, Fernando. *Descentralización y participación. ¿Evidencia de nuevas formas de relación con el Estado o de viejos modelos de discriminación de género?*

MIDEPLAN (Mayo, 2000). Informe Final del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas.

Millaleo, Salvador. Ser o no ser mapuche o mestizo. Disponible en: http://www.mapuche.cl/documentos/mapuches/sermapuche-sermestizo.htm

New Wales Government (Enero, 2001). Construction Policy Steering Comittee of South New Wales Government, Aboriginal Participation in Construction Implementation Guidelines, Sydney.

Offe, Claus (1992). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Sistema Ed.

Palma, Eduardo (1994). *Estado y planificación: el caso de Chile*. Pág. 8. ILPES. LC/IP/R.149. 09/11/94.

Plant, Roger (Diciembre, 1998). *Pobreza y Desarrollo Indígena, algunas reflexiones*, IADB, Nº IND - 105.

PNUD/BID Argentina, *El Capital Social, hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*.

UNDP (1997). *Empowering People, A Guide to Participation*, Guide Book on Participation, Oxford.

Valenzuela, Rodrigo (1998). *Situación de los Pueblos Indígenas en Chile*. MIDEPLAN.

World Bank (1994). *Participation Source Book*.

———— (2001). *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001: La Lucha contra la Pobreza*.

————(1998). Consulta Técnica Andina, Temas de Discusión para la Reunión de la Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas. Resumen de los Resultados. Por Jorge E. Uquillas y Sören Gigler, Quito, Ecuador, Septiembre 17-18, 1998.

El Programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas

Álvaro Bello*

Introducción

El Programa Orígenes se inicia formalmente el año 2001, constituyéndose en la principal propuesta de política pública hacia los pueblos indígenas junto con la llamada política del Nuevo Trato, que más que política en sí es un conjunto de acciones, discursos y estrategia retórica para el reconocimiento formal y simbólico de los pueblos indígenas. El Programa Orígenes concluyó su primera fase en diciembre del 2005 para comenzar una transición hacia la nueva fase en marzo del 2006. El fin de la primera fase constituye una oportunidad para analizar el Programa en sus diversas dimensiones, tanto técnicas, como sociales, económicas y políticas. En este artículo se analizan los alcances y significados del Programa en el contexto de la política indígena del gobierno de Lagos en general y en relación con la acción colectiva mapuche en particular[205]. Nuestro interés fundamental es responder a algunas interrogantes generales que nos permitan luego comprender la relación entre los pueblos indígenas de Chile y el Estado en los años recientes. De este modo, es preciso preguntarse: ¿Qué ha significado el Programa Orígenes para los pueblos indígenas de Chile? ¿Es el Programa un avance real respecto de la política indígena que se venía desarrollando con anterioridad por parte de los gobiernos de la Concertación? ¿Cómo se ha vinculado el Programa con los resultados de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato, con la política del Nuevo Trato y con la llamada "criminalización" de las demandas mapuche?

---

* Doctor en antropología, investigador del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

205 Para un análisis dentro de la lógica de la evaluación de proyectos ver: Juan Le-Bert; Lucy Winchester y Juan Carlos Caro (2004), *Informe final de evaluación Programa Orígenes*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.

En este artículo proponemos que el Programa Orígenes representa una de las manifestaciones más evidentes de las contradicciones de la política del Estado chileno hacia los pueblos indígenas; donde simultáneamente se persigue y estigmatiza la demanda social, se ignora el reclamo por reconocimiento de derechos y se formulan y ejecutan acciones comprendidas dentro de la lógica de los programas sociales de corte asistencialista.

Asimismo, el Programa surge en un momento de creciente descontento de un sector del mundo mapuche con la política de gobierno lo que lleva a la ruptura del diálogo y la negociación política, por lo mismo el Programa nace bajo una lógica que busca contener el conflicto por parte del gobierno y como resultado de un diagnóstico (político y socioeconómico) conformado por un conjunto de supuestos que prevalecían ya en las políticas públicas indígenas del período anterior. Como por ejemplo, la idea de que el "conflicto mapuche" es el resultado de una "deuda histórica" impaga que se manifiesta básicamente en la situación de pobreza de los pueblos indígenas. Bajo esta lógica, se cae en la cuenta que la superación de la pobreza indígena a través de la aplicación de "políticas con identidad" permitiría la pacificación del conflicto mapuche y el aislamiento de los grupos más radicalizados que se enfrentan con las forestales y las fuerzas policiales.

Esta visión/diagnóstico de la "cuestión indígena" es compartida en lo fundamental por los grupos de poder que controlan el Estado y el modelo económico neoliberal. Aunque estos últimos repugnan de toda explicación de tipo cultural, pues los indígenas para la derecha chilena son chilenos que no merecen un trato diferenciado por razones de orden cultural.

La visión del conflicto mapuche y de la problemática indígena en general que encuentra su resolución en la superación de la pobreza se contrapone con lo que algunas organizaciones y líderes mapuche plantean: el problema mapuche no es exclusivamente de pobreza, sino de la falta de reconocimiento y disfrute de derechos específicos como "pueblo". Por lo mismo, la pobreza sería resultado de la falta de reconocimiento de derechos debido a la posición subordinada y discriminada que los mapuche tienen en la sociedad chilena, esta situación ha permitido la expoliación de sus recursos, el territorio y sus formas de vida. La superación de la pobreza por tanto, es una aspiración legítima pero dentro de un marco más amplio de demandas y aspiraciones. Al mismo tiempo, la pobreza solo podría ser superada al corregir o eliminar los factores estructurales que están a la base de dicha problemática. Pero este planteamiento no excluye la existencia

de sectores del mundo mapuche dispuestos a aceptar los términos actuales de la relación con el Estado. De hecho, es innegable que el Programa Orígenes ha gozado de una enorme aceptación en amplios sectores del mundo indígena.

De esta manera, si la problemática mapuche no encuentra fundamento solo en el problema de la pobreza el supuesto desde el que nace el Programa, que apunta principalmente a la resolución de la pobreza de manera asistencialista, está desde el principio equivocado, pues no se hace cargo de los factores estructurales que estarían a la base del malestar mapuche como el reconocimiento de derechos. La contradicción es clara porque que el Programa no tiene entre sus objetivos fortalecer el débil marco de protección de los derechos indígenas existente en el país. Por esto, el principal problema del Programa Orígenes se encontraría en su diseño, en su arquitectura, pues en su aplicación el Programa no solo consolidó formas clásicas de intervención social de la política pública hacia los indígenas sino que, en su afán por ser una herramienta de contención, buscó consolidar un tipo de relación clientelista y corporativa entre el Estado, representado por el Programa, las comunidades y sus organizaciones. La identidad misma del Programa, presentada como novedosa y participativa, se diluyó frente al estigma de un Programa que solo buscaba distribuir recursos, disponibles en cierta forma para responder a cualquier tipo de demanda inmediata de las comunidades indígenas.

Pero la explicación de lo que ha sido Orígenes en el mundo indígena sería insuficiente si no se considera el Programa dentro del entramado político y la dinámica de la Concertación, la coalición gobernante. El manejo y control, los cargos y funciones que operan en la orgánica del Programa responden a los requerimientos de los partidos políticos y a las relaciones de poder que éstos mantienen a nivel local y regional. Desde su inicio, el Programa ha jugado un papel relevante en la política contingente de las regiones y comunas donde se ha implementado, promoviendo o apoyando liderazgos y facciones dentro de los partidos. La expresión territorializada del Programa ha sido funcional a las estrategias políticas de los partidos que han visto en él un nicho desde donde construir relaciones clientelares, reclutar adhesiones y lealtades. Si bien no es demostrable que el uso de los recursos del Programa o su transferencia a comunidades ha respondido a criterios de orden político, es claro que la estructura del Programa, los cargos y las funciones así como sus énfasis y estrategias han respondido a criterios de orden político partidista. Sin duda, ello ha afectado el desarrollo del Programa y el vínculo con las comunidades indígenas,

que muchas veces han funcionado sobre otras lógicas políticas. Analizaremos esto con más profundidad en las páginas siguientes. Lo que interesa decir ahora, es que el Programa en sus distintas dimensiones sirve más a los intereses de los grupos que controlan el poder del Estado en sus distintos niveles, que a los intereses de los pueblos indígenas, estos últimos solo acceden a una versión seudo renovada de experiencias de políticas públicas ya realizadas.

En términos generales se puede decir que tanto el Programa Orígenes como la retórica del Nuevo Trato buscarían más bien mantener un statu quo en términos de la política indígena de gobierno que intenta contener, restringir e incluso reprimir las demandas mapuches, que al oponerse al avance de mega proyectos y plantaciones forestales en tierras mapuche cuestionan el modelo de libre mercado y las prerrogativas de los grandes consorcios empresariales para desarrollar sus proyectos en territorios mapuche. Si se analiza la década de los noventa, el movimiento mapuche es prácticamente el único movimiento social que cuestiona el modelo, todo esto en un ambiente de consenso entre las elites políticas y empresariales y dentro de un marco de escasa participación social y una ciudadanía restringida. De esta manera, si bien el movimiento o las protestas mapuches no logran desestabilizar ni de cerca el modelo neoliberal chileno, cuestionan el consenso sin contrapeso existente en el país y que tiene una respuesta ambivalente en el Estado, por un lado de represión y "criminalización" y, por otra, desde la aplicación de políticas públicas asistencialistas y clientelistas que generan un déficit de ciudadanía al desplazar o neutralizar las demandas por el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas.

Pero este análisis puede ser incompleto si no se considera que en el campo de fuerza generado por Orígenes, existen distintos actores y que además los procesos no son unidireccionales. En otras palabras, si bien el Programa, como veremos, ha impuesto a las comunidades una política "clientelizadora", es preciso hacer nota que importantes sectores de la sociedad indígena han buscado en Orígenes un "lugar" para el desarrollo y la satisfacción de sus demandas, así como para construir espacios de diálogo con el Estado. Un hecho que ejemplifica esto es la experiencia del Consejo de Werkenes Pu Lafkenche, una organización que surge en forma previa a la instalación del Programa pero que se desarrolla apegada a su implementación.

Antecedentes: Orígenes en el marco de la política indígena de la Concertación

Es imposible analizar el papel del Programa Orígenes sin contextualizarlo en el momento político e histórico en que surge, sin darle un lugar en la cadena de la política pública indígena ensayada por la Concertación a partir del año 1990. El propósito de este apartado es hacer un recuento de esa política pero sobre todo buscar una explicación a la continuidad y al cambio que significó Orígenes respecto de lo que se venía dando con los gobiernos concertacionistas de Patricio Aylwin y Eduardo Frei.

A fines de su período, el Presidente Aylwin podía enorgullecerse de ser el primero en la historia democrática de Chile en haber elaborado una ley indígena que contemplaba casi a la totalidad de los pueblos indígenas del país, se trataba además de una ley con un espíritu distinto a las pasadas leyes indígenas que se habían empecinado en "resolver" el "problema" de la tierra mapuche sin ningún interés por cuestiones como la educación, el desarrollo o la ampliación de las tierras y los derechos de aguas, en el caso de las comunidades del norte. La Ley 19.253 de 1994 inauguraba una nueva institucionalidad acorde a los tiempos e intereses de los actores indígenas, la CONADI, un organismo descentralizado cuyo propósito fundamental era coordinar la política y las acciones del gobierno dirigidas a los pueblos indígenas. Pero el optimismo frente a estos cambios fue pasajero. Desde el principio se consideró que la ley era insuficiente en términos de la protección de los derechos indígenas, además el Estado no había ratificado el Convenio 169 de la OIT, asimismo la minoría parlamentaria de la Concertación en el Senado era esgrimida como una excusa permanente para postergar una reforma constitucional que reconociera a los pueblos indígenas del país[206].

Si bien el gobierno de Aylwin se manifestó como un activo y fructífero escenario para el mejoramiento de la situación de los pueblos indígenas del país, el inicio de la nueva institucionalidad y la nueva Ley quedó en manos del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2001). Desde un principio el nuevo gobierno mostró su desinterés por desarrollar una política indígena que diera cuenta de las demandas más urgentes expresadas

[206] Este argumento ha encubierto los desacuerdos de fondo existentes en la Concertación para aprobar una reforma acorde con los intereses indígenas, incluso un sector de la coalición, representado por parlamentarios de distintos partidos, han manifestado posturas similares a las de la oposición en cuanto a que un reconocimiento de derechos constitucionales a los pueblos indígenas pueden poner en peligro la unidad de la nación.

por los mapuche. Es cierto que durante este período se invirtieron miles de recursos en proyectos de desarrollo, ampliación de tierras e inscripción de derechos de aguas en el norte, pero también es cierto que junto con esto el gobierno daba un respaldo legal y político a proyectos que afectaban directamente a tierras, recursos y comunidades mapuche. La mejor expresión de esto fue la intervención que Frei realiza en la CONADI cuando ésta cuestiona los términos en que se está llevando a cabo el proyecto de Represa Ralco en el Alto Bío Bío[207]. A ello se sumará un progresivo cuestionamiento a la eficiencia de la CONADI y a su capacidad de dar respuesta a las demandas indígenas. Este cuestionamiento proviene no solo desde las organizaciones mapuche sino también del propio gobierno, así como de parlamentarios de las dos coaliciones representadas en el parlamento, a su vez que de organizaciones de agricultores y empresas forestales. Dentro de este contexto se hará evidente el interés de algunos sectores por socavar el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), blanco de acusaciones de corrupción y malos manejos administrativos.

Hacia fines del gobierno de Frei la política indígena está en crisis. A una CONADI debilitada y deslegitimada se suma un abierto conflicto entre comunidades y organizaciones mapuche de Malleco contra empresas y grandes propietarios de predios forestales. La tardía respuesta de Frei al conflicto mapuche se produce con la creación en mayo de 1999 de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena, la realización de los llamados Diálogos Comunales, realizados en 31 comunas de la IX Región y en zonas de agudo conflicto en la VIII Región del Bío Bío, como Alto Bío y Tirúa. Este proceso culminó con el Pacto por el Respeto Ciudadano suscrito el 5 de agosto de 1999 por el gobierno, organizaciones y representantes indígenas, así como personalidades de distintos ámbitos de la vida nacional[208].

Los Diálogos Comunales son una suerte de consulta pública itinerante destinada a identificar las "verdaderas" demandas indígenas, las que fueron completadas posteriormente por las Mesas de Diálogo Indígena[209]. Los Diálogos Comunales y la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena

207 Namuncura (1999), *Ralco ¿represa o pobreza?*, Santiago, LOM Ediciones.

208 Valenzuela (2002), La política indígena gubernamental y estatal, Santiago de Chile, *Documento de Trabajo No. 2, Coloquio Permanente sobre Política Indígena*, Escuela de Antropología Social de la Universidad Bolivariana y Departamento de Antropología de la Universidad de Chile, 19 de julio de 2002.

209 Valenzuela señala que los Diálogos Comunales buscaron cuantificar la demanda indígena para efectos de reorientar la política social del Estado en zonas de conflicto. De esta manera se recopiló información en 658 comunidades y asociaciones indígenas, con un universo de 3.599 dirigentes de comunidades de la IX Región. Véase Valenzuela, *op.cit.*, p. 17.

dieron un nuevo aire al gobierno de Frei y sirvieron de puente con la política indígena del gobierno de Lagos, de paso, los Diálogos cuestionaron, según las autoridades, la idea de que la demanda central de los mapuche fuera la tierra, ratificándose la idea de que el problema central para los mapuche es la pobreza, la educación o la falta de recursos para desarrollar las actividades agrícolas en las comunidades. Según Valenzuela, el gobierno se sintió satisfecho con los resultados de los Diálogos Comunales pues "descubrió" que a los indígenas les interesaban cuestiones de tipo económico-productivas, de infraestructura y servicios, y lo social en términos de demandas campesinas. No así el conflicto, la expansión de las empresas forestales o las inversiones de empresas translaciones en territorios indígenas[210]. Con estos resultados el gobierno de Frei tuvo argumentos suficientes para desplazar demandas tan sentidas como el reconocimiento de derechos colectivos, por ejemplo. Esta orientación de la política indígena habrá de tener una continuidad con la política de Lagos que si bien operó al principio discursiva y simbólicamente en planos más amplios, finalmente cedió ante la idea de dar un tratamiento asistencialista, campesinista y focalizado en la pobreza, cuya mejor expresión es precisamente el Programa Orígenes.

En marzo del 2000 el gobierno de Lagos crea un Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas que en un plazo de 50 días debía recoger nuevamente las demandas indígenas del país. Como respuesta a la labor del Grupo de Trabajo el Presidente Lagos emite la Carta a los Pueblos Indígenas de Chile en la que anuncia "16 medidas", entre las cuales se encuentra la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas[211]. Al mismo tiempo el gobierno propone la implementación de un programa de desarrollo integral para los pueblos indígenas. Con estas medidas el gobierno de Lagos le dio continuidad al trabajo iniciado durante el gobierno de Frei, a la vez que actuó en el plano simbólico y mediático intentado buscar puentes de diálogo en un contexto donde el conflicto entre comunidades y empresas forestales se incrementaba de manera creciente.

A mediado del año 2001 se realizaron las primeras reuniones y talleres que comenzaron a dar forma a lo que luego se denominaría Programa Orígenes, hasta que en marzo del 2001 el Presidente Lagos firma el convenio por el cual se entrega el préstamo del BID al gobierno de Chile, de ahí se produjo la implementación del Programa para luego, algunos meses más tarde, iniciar su ejecución.

210 *Idem.*, p.19.

211 La Comisión de Verdad y Nuevo Trato había sido propuesta por la organización Lafkenche.

Este Proyecto multifase, denominado Programa Integral de Desarrollo para Comunidades Indígenas y luego Programa Orígenes, fue presentado como una experiencia innovadora destinada a dar una amplia participación a los pueblos indígenas involucrados, integrando temas y demandas de interés que hasta entonces habían tenido una escasa acogida dentro de las políticas públicas del Estado. Además se comprometía a crear una nueva estrategia de involucramiento de los servicios públicos en la problemática indígena, hasta entonces marcada por el llamado "conflicto mapuche". Inmediatamente se comenzaron a generar expectativas después de un período marcado por desencuentros permanentes entre el gobierno y las organizaciones indígenas, producto del quiebre virtual del pacto de Nueva Imperial, lo que queda en evidencia desde el momento en que el Estado se convierte en uno de los principales promotores y defensores de megaproyectos en tierras mapuche.

Por otro lado, algunos sectores esperaban que el Programa viniera a fortalecer a la CONADI, necesitada de una fuerte inyección de recursos frescos así como de un proceso de reingeniería interna. Dentro de la CONADI se pensaba que lo natural era que el organismo se hiciera cargo del Programa y guiara así la nueva política indígena de Lagos. Pero esto no ocurrió, por el contrario la CONADI fue apartada de la ejecución del Programa Orígenes siendo una más de las contrapartes, junto con organismos como INDAP, MINSAL o MINEDUC. Como contrapartida el gobierno entregó toda la responsabilidad de la política indígena a la subsecretaría de MIDEPLAN, que fue dotada de amplias atribuciones y de un poder sin precedentes para tomar decisiones en materia de política indígena. De este modo, la llegada de Orígenes terminó por sepultar las expectativas de quienes deseaban ver una resurrección de la CONADI cuyo bajo perfil y discreta acción son hasta hoy sus características principales.

El Programa Orígenes: propósitos y supuestos

Dada la complejidad del Programa, dividido en componentes y subcomponentes, así como la amplia cobertura territorial, en este apartado intentaremos un acercamiento global y no específico a su arquitectura y operación[212]. Se debe considerar además que una parte de esta arquitectura sufrió modificaciones en el transcurso de la ejecución. La modificación más importante, tal vez, es la salida de la CONADI como órgano importante

[212] Para un análisis más profundo se sugiere ver la web del Programa www.origenes.cl

en la operación del Programa. En el contrato firmado entre el BID y el gobierno de Chile se establecía un mayor grado de participación de la entidad, pero al final las funciones principales de vínculo entre la institucionalidad pública y el Programa quedaron en manos de la Subsecretaría de MIDEPLAN, que a partir del año 2002 pasó a ser dirigida por Jaime Andrade. Así, el Subsecretario junto a la Secretaría Ejecutiva del Programa pasaron a ser las instancias máximas de dirección de Orígenes. Este hecho le dio un carácter especial al Programa desde su mismo inicio, pues se vinculó su ejecución a un manejo de tipo político destinado a controlar el conflicto mapuche. Asimismo, pese a que en un principio el Programa se propuso tener un carácter transversal dentro de la estructura del aparato estatal que se vincula con el mundo indígena, esto no ocurrió y el Programa pasó a ser un área especial fuera de las estructuras estatales tradicionales pero con una fuerte incidencia de éstas respecto del modo de operar y aun de las decisiones sobre los recursos y las prioridades de inversión. En la práctica, el Programa se convirtió en una entidad administradora de recursos adicionales a los del gasto regular, donde las decisiones más importantes continuaron en manos de organismos como INDAP, por ejemplo.

La implementación del Programa Orígenes comienza el año 2001 con un financiamiento crediticio del BID por US$80 millones y un aporte del Gobierno de Chile por US$53 millones[213]. El Programa Orígenes es un programa multifase, es decir su ejecución se diseñó para ser operativa en al menos dos fases. El objetivo general del Programa es mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental.

Según el contrato entre el BID y el gobierno de Chile, el Programa pretende: (i) mejorar las capacidades y oportunidades de los beneficiarios en el ámbito productivo, educativo, y de salud; (ii) fortalecer a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) y a las comunidades indígenas beneficiarias del Programa en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa; e (iii) institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores, creando capacidades en los organismos públicos para que la atención a las poblaciones indígenas sea articulada, adecuada y con pertinencia cultural.

[213] Estos US$53 millones de dólares no corresponden a recursos frescos sino a la contabilización de los recursos del presupuesto regular de las entidades estatales participantes en el Programa.

Los objetivos específicos del Programa son: (i) fortalecer la capacidad de los organismos públicos para atender de manera articulada la problemática específica de las poblaciones indígenas con pertinencia cultural; (ii) fortalecer a las comunidades para que participen en la planificación y ejecución de las intervenciones del Programa y para que se "apropien" de los proyectos; (iii) poner a prueba metodologías participativas e intervenciones que no se hayan aplicado anteriormente para conocer su efectividad; (iv) ejecutar proyectos de educación, salud y desarrollo productivo con pertinencia cultural, que permitan definir con mayor precisión el diseño de las actividades antes de extenderlas durante una segunda fase; y (v) obtener resultados de estudios de costo efectividad de las intervenciones, que permitan concentrarse en las actividades que ofrecen mayores beneficios y dar prioridad a los servicios estatales de mayor efectividad.

El Programa está organizado en componentes y subcomponentes que son producto del trabajo conjunto de los distintos actores que estarán involucrados en la ejecución y/o que se beneficiarán de este Programa, el cual será coordinado y/o ejecutado por su Secretaría Ejecutiva (SE). El Programa contempla ejecutar: (i) un componente de fortalecimiento de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas, cuya ejecución será responsabilidad de la SE y CONADI; (ii) un componente de desarrollo productivo, cuya ejecución será responsabilidad compartida del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y CONADI; (iii) un componente de educación y cultura, cuya ejecución será responsabilidad del Ministerio de Educación (MINEDUC) y de la CONADI; (iv) un componente de salud intercultural ejecutado por el Ministerio de Salud (MINSAL); y (v) un componente de mercadeo social ejecutado directamente por la Secretaría Ejecutiva del Programa.

El Programa cuenta con beneficiarios finales e intermedios. En el caso de los beneficiarios finales, para la primera fase del programa (abril 2001 a abril 2004), se seleccionaron 642 comunidades indígenas (I Región: 38 comunidades aymara; II Región: 13 comunidades atacameñas; VIII Región: 58 comunidades mapuche; IX Región: 414 comunidades mapuche; X Región: 122 comunidades mapuche), lo que representa aproximadamente 20.000 familias distribuidas en 44 comunas rurales. En el caso del componente Educación, se eligieron un total de 162 escuelas localizadas en las 44 comunas antes indicadas[214].

[214] Ministerio de Hacienda, 2003.

El esquema de ejecución del Programa tiene tres niveles: (i) Nacional, donde está la Secretaría Ejecutiva (SE) y un Comité de Coordinación (CC); (ii) Zonal, donde se establecen Unidades Ejecutoras Zonales (UEZ) apoyadas por un Comité Zonal (COZ); y (iii) Comunitario, desde donde provienen las propuestas de intervención de las comunidades indígenas y donde se implementan las acciones y proyectos del Programa. El esquema de ejecución tiene un carácter descentralizado, en cuanto a la provisión de los distintos productos, y promueve la activa participación de las familias y comunidades beneficiarias. Por otra parte, en toda la línea de ejecución del Programa participan profesionales y técnicos indígenas, dándose preferencia a la contratación de técnicos profesionales indígenas en igualdad de condiciones.

La SE es el órgano máximo del Programa y tiene como tarea principal administrar, coordinar, supervisar y orientar la ejecución de las actividades del Programa, así como crear mecanismos que aseguren el manejo eficiente de los recursos. Junto con el CC, constituyen el nivel superior en la coordinación-ejecución del Programa. El CC está compuesto por un representante de CONADI, que representa a las tres etnias participantes, por el Ministro de MIDEPLAN, representado por el Subsecretario del Ministerio, 5 Intendentes (Regiones I, II, VIII, IX y X), los Subsecretarios de MIDEPLAN, MINEDUC, MINSAL Y MINAGRI, los Directores de DIPRES, CONADI, INDAP Y CONAF y por el Secretario Ejecutivo del Programa, en calidad de Secretario del Comité.

La implementación del Programa se organizó en un principio en seis Unidades Ejecutoras Zonales (UEZ), siendo la IX Región la única región que cuenta con dos, en Malleco y Cautín. Al principio, el Contrato del Programa señalaba que las UEZ funcionarían en CONADI pero esto no ocurrió. Las UEZ tienen como función principal, realizar acciones de información, promoción y difusión hacia las comunidades involucradas, seleccionar a un conjunto de promotores, que, según el Contrato, serían validados por las comunidades, aunque esto no llegó a ocurrir pues en la mayoría de los casos los promotores eran personas externas a las comunidad y éstas no siempre tuvieron la posibilidad de elegirlos. De hecho, uno de los principales reclamos de las comunidades era justamente que los promotores no conocían las comunidades en que trabajan. Esto ocurrió porque el Programa cedió ante las presiones de distintos actores, como los partidos políticos por ejemplo, para incorporar promotores a las filas del Programa.

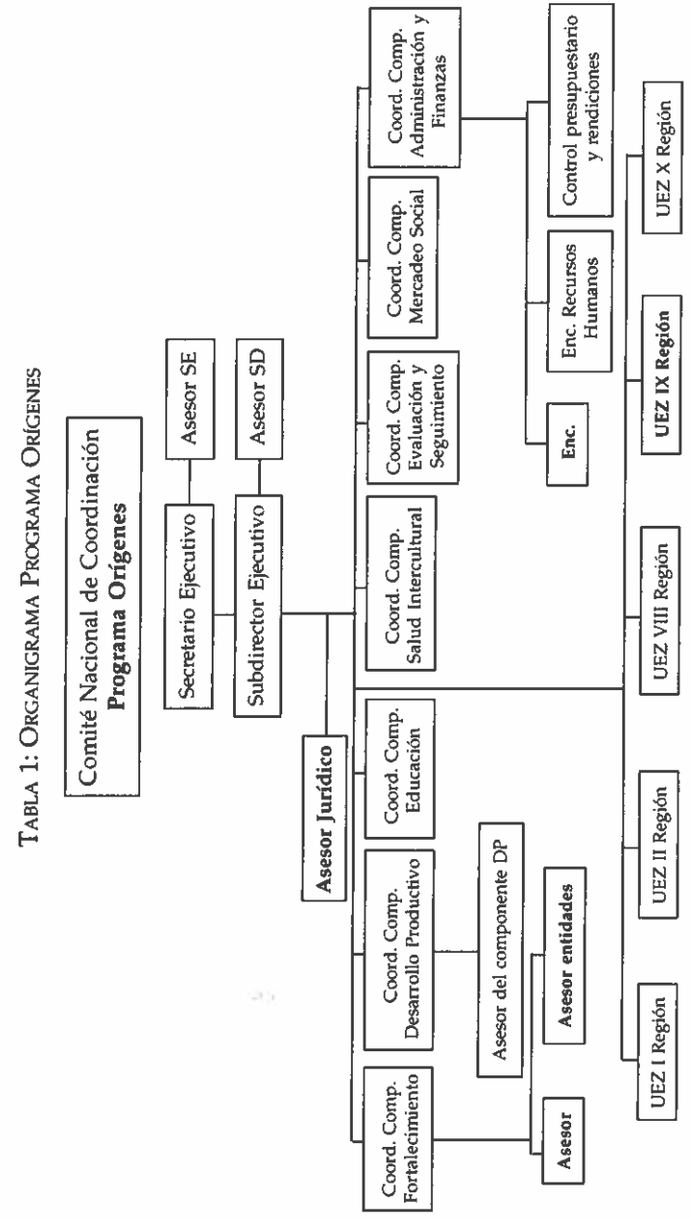
Los promotores deben además trabajar en conjunto con los coejecutores, realizar junto con éstos los diagnósticos de las comunidades

y diseñar, los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD), los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD)[215] y los convenios con las comunidades para su incorporación al programa, así como apoyar la suscripción de los convenios con los coejecutores para su intervención en las comunidades. También tienen como tarea realizar la evaluación técnica de los PCD o los PTD, incluyendo los proyectos productivos. También tienen como tarea convocar al Comité Operativo Zonal (COZ) para la revisión de los PCD y los PTD. En el Contrato del Programa, el COZ, está conformado por el Coordinador de la UEZ, el Secretario Ejecutivo de una Mesa Regional Indígena, el Secretario Regional de MIDEPLAN en la Región y dos representantes indígenas de la Mesa Regional, gobernadores, así como por los alcaldes de las comunas partícipes y los directores regionales o representantes de los organismos públicos involucrados en los proyectos (CONADI, INDAP, CONAF, MINEDUC, MINSAL) y de sectores asociados al proceso de desarrollo local.

A través de esta estructura se esperaba que las comunidades indígenas tuvieran una participación directa en cuanto a la identificación de los problemas, la priorización de las intervenciones, la planificación, la gestión, la elaboración de los PCD, así como la ejecución y seguimiento de las actividades. El Contrato señalaba que el espíritu del Programa "es delegar la ejecución de los proyectos a las comunidades beneficiarias". Además de comunidades, el Programa estableció que pueden participar en él las asociaciones indígenas que cuenten con personalidad jurídica.

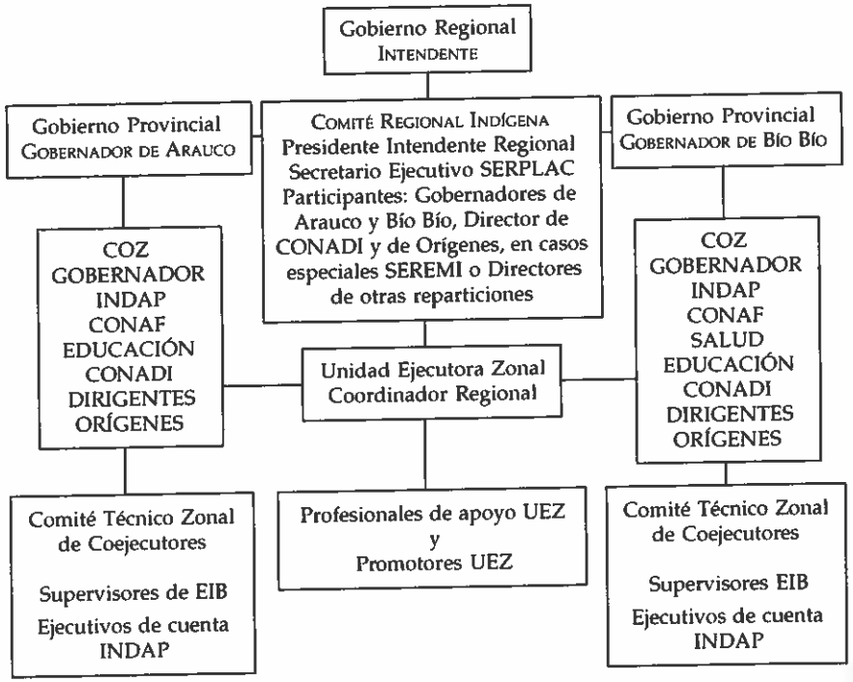
215 Nos referiremos a éstos más adelante.

TABLA 1: ORGANIGRAMA PROGRAMA ORÍGENES



UEZ = Unidad Equipo Zonal (Equipos Regionales)
Coord. Comp. = Coordinador Componente

TABLA 2: ORGANIGRAMA PROGRAMA REGIONAL (REGIÓN VIII)



En la práctica, el Programa fue diseñado para que operara con la siguiente lógica: El promotor inicia el enlace y relación con la comunidad que informa e invita a participar. La relación se establece con los dirigentes y con la asamblea, con la que se realizan variadas reuniones para ir dando forma a lo que se traducirá en el principal instrumento de gestión del programa: el PCD. Este plan define líneas de acción en materia de fortalecimiento institucional y un plan de fomento productivo. En dos oportunidades equipos de consultores apoyan el desarrollo del programa con la comunidad, en el proceso de formulación del plan productivo y el momento para la ejecución de los proyectos que constituyen el Plan Productivo, momento en el que prestan asistencia técnica.

En este proceso el presupuesto que operó es que las comunidades participarían de lleno en la definición y priorización de los PCD. El primer problema que se presenta es que al estar predefinida una estructura de este tipo la participación va a quedar limitada a los márgenes de dicha estructura

y no a las necesidades y demandas de las comunidades y sus dirigentes. Asimismo, es claro que las comunidades, frente a un programa de esta envergadura y de estas características debieron tener posibilidades limitadas de elegir lo que ellos consideraban como sus demandas más sentidas, el resto de la priorización es "propuesta" por el propio Programa. Esta camisa de fuerza no es una novedad dentro de los programas sociales del Estado, pero es más notoria en un Programa que se planteó desde un principio realizar una ejecución participativa e innovadora.

Una parte importante de lo que se pueda decir sobre Orígenes se encuentra precisamente en el diseño de su ejecución y en los supuestos que sustentaron tal diseño. El paso de la primera a la segunda fase del Programa, según el Contrato, está sujeta al éxito de las acciones de desencadenantes establecidas para cada componente, tal como aparece en el cuadro N° 1. Sobre la base del cumplimiento de estas acciones se ha planteado un conjunto de supuestos desde los cuales ha actuado el Programa.

CUADRO N° 1: ACCIONES DESENCADENANTES PARA EJECUTAR LA SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA

COMPONENTES	ACCIONES	JUSTIFICACIÓN
Fortalecimiento de las Comunidades Indígenas y de las Instituciones Públicas	Al menos 400 comunidades tienen un plan de desarrollo aprobado a nivel de la comunidad. Cinco ADI cuentan con organización indígena y con capacidad de diseño y gestión de su plan operativo anual de actividades e inversiones. Funcionarios de los organismos públicos involucrados ofrecen servicios con pertinencia cultural de acuerdo a la percepción de los usuarios. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) ha mejorado su capacidad técnica y organizacional.	La activa participación de las comunidades y el fortalecimiento de sus organizaciones, así como la oferta articulada de servicios del sector público con pertinencia cultural, constituyen la base e integralidad de las inversiones de desarrollo del Programa.
Desarrollo Productivo	El ingreso neto promedio de las familias que se benefician desde el primer año del Programa, excede en un 10% al de las	Las propuestas de diversificación de las actividades económicas agrícolas y no agrícolas, concebidas por las propias

(continúa en la página siguiente)

Componentes	Acciones	Justificación
	familias rurales indígenas no participantes.	comunidades indígenas como compatibles con su cultura, permitirán incrementar los ingresos de las familias.
Educación y Cultura	180 proyectos financiados para la recuperación del patrimonio cultural indígena. Al menos el 70% de las 150 escuelas que participan en el PEIB tienen una mejoría estadísticamente significativa de las tasas de retención escolar (asistencia, abandono y repitencia).	El desarrollo de proyectos culturales provenientes de las comunidades indígenas permitirá recuperar su patrimonio cultural. La participación del PEIB es clave para mejorar los resultados educativos, por su pertinencia cultural y lingüística.
Salud Intercultural	Modelos interculturales de atención diseñados, implementados y evaluados en cuatro centros pilotos (dos mapuche, uno aymara y uno atacameño). La utilización de los servicios de salud aumenta en un 30%.	El desarrollo de modelos interculturales de atención en salud genera una mayor valoración, favorecen la inclusión social de las comunidades indígenas y el acceso a los servicios públicos.

La segunda fase se iniciará, asimismo cuando se haya desembolsado por lo menos el 50% de los recursos del Programa y se haya realizado un conjunto de evaluaciones que permitan constatar el cumplimiento de las metas físicas que constituyen las acciones desencadenantes señaladas en el cuadro No.1. Las evaluaciones por tanto, han sido realizadas sobre la base del cumplimiento de las acciones desencadenantes y sobre los supuestos que estas acciones se plantearon[216].

El Programa Orígenes y los resultados de la primera fase

Finalizada la primera fase del Programa se han realizado un conjunto de evaluaciones que muestran básicamente el desempeño y la eficiencia del Programa; de las conclusiones de estas evaluaciones se pueden extraer algunas lecciones sobre cómo ha operado un Programa considerado novedoso y de gran beneficio para los pueblos indígenas. Sin embargo, la mayoría de estas evaluaciones se sitúan en el plano de la evaluación interna del Programa con una preocupación menor por las dinámicas

216 Las respectivas evaluaciones se realizaron desde mediados del año 2005 hasta diciembre del mismo año.

generadas por el Programa a nivel de las comunidades y los sujetos directamente afectados.

El año 2004 la Dirección de Presupuesto (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, encargó una evaluación del Programa que comprende el período 2001-2003. Entre los resultados más relevantes de la evaluación destaca el hecho de que el Programa ha hecho un uso eficiente de los recursos cumpliendo con los plazos y las metas estimadas pese al retraso en su implementación. Sin embargo la evaluación detecta una serie de nudos críticos que considera necesario resolver antes del inicio de la segunda fase. Esto es importante porque algunos de los nudos corresponden a cuestiones planteadas por las propias organizaciones y comunidades indígenas.

Uno de estos puntos es el hallazgo de que los recursos no están dirigidos totalmente a los beneficiarios finales, puesto que existe un porcentaje importante de ellos que se destina a beneficiarios intermedios (gasto en agencias estatales y capacitación de funcionarios públicos)[217].

Dentro del componente Desarrollo Productivo, señala la evaluación, hay una fuerte presencia de proyectos agropecuarios en los Planes Productivos (cerca del 80% de los proyectos), la mayor parte proyectos de inversión; sin embargo, señalan los evaluadores, el Programa no contempla acciones orientadas a garantizar la sustentabilidad de dichas inversiones; como por ejemplo, asistencia técnica productiva y/o empresarial (comercialización, gestión, etc) a los campesinos[218].

En el componente Salud Intercultural, existen dificultades para determinar sus niveles de producción y sus resultados lo que no permite evaluar si esta contribución se expresa en desarrollo integral de las comunidades y un fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas, elementos centrales del propósito del Programa[219].

En términos globales, la evaluación señala que el Programa debe ser rediseñado para la segunda fase "en función de aspectos claves del tema étnico". El problema, señalan, es que el Programa abarca demasiados componentes, lo que dispersa y desperfila "la necesaria visión de conjunto que debe orientar las acciones de un programa".

También señala cuestiones relativas al papel que cumple Orígenes dentro de la estructura de la acción estatal hacia los pueblos indígenas,

217 Le-Bert et al, op. cit., p. 107.

218 Dirección de Presupuesto (2004), *Evaluación Programa Orígenes (2001-2003), síntesis ejecutiva*, Santiago, Ministerio de Hacienda, DIPRES.

219 Idem.

donde queda en evidencia el papel de administrador de recursos y no de proponente u orientador de la política pública hacia los pueblos indígenas. Los evaluadores señalan a este respecto que:

> *El Programa a través de su SE debe plantear objetivos pertinentes a sus posibilidades, de tal modo de poder orientar y no solo administrar los recursos de los coejecutores. En este sentido se recomienda acotar los componentes del Programa a lo que efectivamente pueda ser conducido desde la SE, haciendo hincapié en la articulación territorial y dejando los componentes de educación y de salud como programas independientes, a cargo de los respectivos ministerios*[220].

La evaluación llama la atención sobre la necesidad de consensuar y operacionalizar conceptos como: desarrollo con identidad, integralidad y pertinencia cultural, entre otros, e introducir las modificaciones que correspondan. Esta es una observación relevante pues dentro del marco de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas se ha tendido a orientar las políticas en torno a categorías y principios que muchas veces no tienen un sustento claro o que no son concretizables pues no poseen los mecanismos para hacerlos operativos, como ocurre con la categoría "desarrollo con identidad", que generalmente deja poca claridad sobre el campo que involucra. En cierta forma se trata más de "artefactos discursivos" que de principios reales sobre cómo debe desarrollarse un política pública destinada a un grupo específico.

Finalmente, entre otras recomendaciones, la evaluación plantea que en la reformulación del Programa se asuma como eje central el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, para que el Programa en el mediano plazo plantee un traspaso de responsabilidades administrativas hacia las organizaciones indígenas. Esta observación es relevante pues la primera fase tenía entre sus propósitos fundamentales el fortalecimiento de la comunidades, sin embargo la recomendación se queda corta pues la falta de fortalecimiento no solo alcanza a las capacidades de responsabilidad administrativas, sino que también a un conjunto de otras cualidades que están más allá del Programa y más allá de cualquier programa social, como es la capacidad autónoma de organizase, decidir o elegir el programa más adecuado y en los términos que las comunidades estimen convenientes dentro de un marco razonable de opciones y posibilidades.

220 Ibíd.

El año 2005 el Programa contrató un conjunto de evaluaciones destinadas a crear las condiciones para el paso a la segunda fase. Estas evaluaciones con miradas más cualitativas sobre el papel del Programa en el mundo indígena confirman algunos de los aciertos de la evaluación de la DIPRES e incorporan otras perspectivas y datos. El proceso de evaluación contempló una Evaluación de desempeño de la primera fase, una Evaluación sobre las prácticas de gestión en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), una Evaluación sobre iniciativas comunitarias del componente fortalecimiento y una Evaluación sobre etnicidad y género en el Programa y la política pública destinada a los pueblos indígenas.

Entre las conclusiones de la evaluación sobre las ADI se lee que Orígenes, más que instalar capacidades de gestión, lo que ha hecho es facilitar procesos de inversión en las ADI lo que en cierta forma constituye una inercia respeto de lo que se estaba haciendo con anterioridad, confirmando de paso la idea de que el ADI es una "bolsa" para las inversiones públicas en materia indígena con escasa consideración sobre la participación indígena en su gestión[221]. Asimismo señala que, si bien el Programa incorpora mecanismos de participación, como los POA y los COZ, estos tienen un alcance limitado y no constituyen reales espacios de participación para las comunidades y sus dirigentes. La evaluación señala asimismo que el Programa ha privilegiado el Componente Desarrollo Productivo en desmedro de los otros Componentes, lo que al parecer se relaciona con el propósito del Programa de mejorar las condiciones de vida de las personas y atender sus necesidades más urgentes. Sin embargo este propósito, dada las condiciones en que ha operado el Programa, con un corte marcadamente asistencialista "predispone a pensar que el Programa Orígenes solo puede tener una incidencia positiva en las comunidades mientras dure el financiamiento que le da sentido a esta apuesta"[222]. Sobre esto mismo, la evaluación señala que el Programa ha actuado con una lógica donde son más bien las comunidades las que se deben adaptar a las estructuras y esquemas de funcionamiento del Programa y no al revés. Esta lógica podría estar generado la dependencia y clientelización de los sujetos indígenas y por lo tanto el debilitamiento de las organizaciones y comunidades indígenas[223]. Esto es cierto porque como señala otra de las evaluaciones, el Programa utilizó la mayor parte de los recursos destinados a fortalecer

221 Asesorías para el Desarrollo (2005), *Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena-ADI*, Programa Orígenes. En www.origenes.cl

222 Ídem., p. 174.

223 Ibíd.

a las comunidades en construir sedes comunitarias[224]. Es decir el fortalecimiento se entendió como la capacidad de otorgar infraestructura material y no como un proceso de instalación de capacidades, autonomía y autogestión.

Otra de las evaluaciones muestra los problemas del Programa en cuanto a su desempeño y funcionamiento[225]. La evaluación señala que el Programa en su primera fase encargó cada uno de los componentes a un organismo o servicio del Estado, competente en el área respectiva, transfiriendo los fondos respectivos. "Esta decisión organizativa –señala la evaluación– requería de un alto nivel de coordinación horizontal, tanto a nivel nacional como regional"[226]. Finalmente lo que buscaba el Programa con esta forma de organización multisectorial era "instalar capacidades" en servicios y reparticiones que fuesen apropiadas para el desarrollo de políticas hacia los pueblos indígenas.

Pero esta coordinación es insuficiente para cumplir con las necesidades del Programa. Tal insuficiencia se produce a nivel de la coordinación horizontal que debiera existir entre los servicios y reparticiones a nivel nacional como en algunos casos a nivel regional. El problema, señala la evaluación, es que las reparticiones del Estado chileno tienen un carácter centralizado y vertical, debido a eso las políticas se aplican en forma autónoma e independiente del Programa con la consecuente falta de integralidad. La evaluación agrega que además la SE del PO no tiene las atribuciones suficientes para que se lleve a cabo dicha coordinación en forma efectiva y que se logre un Programa Integral[227].

La misma evaluación señala que dentro del Programa existe una excesiva fragmentación de la inversión realizada en las familias, lo que no asegura el logro de los objetivos señalados en el programa Orígenes, como es dar sustentabilidad al desarrollo, mejorar la calidad de vida[228]. En base a esto los evaluadores concluyen de manera terminante que las acciones emprendidas por el Programa son insuficientes para garantizar un proceso de desarrollo sostenido. El programa está marcado por un excesivo proyectismo, "esto es una fragmentación de los recursos destinados muchas veces a paliar las necesidades inmediatas pero que no van a resolver los asuntos de mediano y largo plazo".

224 Villavicencio (S/f), Evaluación de las iniciativas comunitarias del Componente de fortalecimiento, Santiago, Programa Orígenes, en www.origenes.cl

225 Corporación Tiempo 2000 (2005), Informe Final Definitivo "Evaluación de desempeño de la Primera Fase del Programa Orígenes", noviembre 2005.

226 Ídem., p. 41.

227 Op.cit., p. 42.

228 Ídem., p.43.

Concluyen esta parte de la evaluación señalando que un análisis de esta naturaleza debería llevar a la formulación y ejecución de programas.

Otra de las dimensiones incluidas en la evaluación de desempeño es el de la participación. La participación ha sido una de las dimensiones más cuestionadas por los sectores críticos al Programa. Desde un principio se ha dicho que el Programa se creó sobre un campo ya delimitado que dejaba escasas opciones para las dinámicas de participación propias de las comunidades. Esto es reafirmado por la evaluación de desempeño que señala que en el Programa la participación esta acotada a opciones que por lo general vienen pre-establecidas, asimismo, señala la evaluación, el Programa ha tenido dificultades en acomodar los ritmos de participación de las comunidades, necesariamente más lentos, con los ritmos y prioridades de ejecución, señalan los evaluadores[229]. La participación en el Programa se reduce a lo local y a las personas involucradas que están exclusivamente en calidad de beneficiarios y receptores, es decir la participación de las personas en el Programa tiene un carácter pasivo y no garantiza la sustentabilidad del Programa en el mediano y largo plazo.

En conclusión, a cinco años de iniciado Orígenes son numerosas las falencias y limitaciones de un programa presentado como una estrategia innovadora para superar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Chile. Si nos atenemos a lo que plantean las evaluaciones señaladas, de las cuales hemos resumido solo algunas de sus principales conclusiones y recomendaciones, debemos concluir que la estrategia de mejoramiento de las condiciones de vida hacia las comunidades indígenas no ha podido ser cumplida, aunque se podría argumentar que el tiempo para medir este aserto es insuficiente, lo planteado por las evaluaciones muestra que aun en el mediano y largo plazo esto no será posible, pues el Programa no ha logrado la instalación de capacidades, la generación de procesos que empujen el fortalecimiento de las comunidades, por el contrario el Programa ha privilegiado formas de relación que crean dependencia y no aseguran la sustentabilidad en el mediano plazo.

Orígenes en las comunidades: el caso del Lago Budi

La llegada del Programa Orígenes generó grandes expectativas en algunos sectores del mundo indígena, lo que es reconocido por el propio

229 Ídem, p. 44.

Programa y por el gobierno en algunas de sus evaluaciones, sin embargo también fue visto con desconfianza por quienes veían en la política del gobierno de la concertación no una búsqueda para el reconocimiento de las demandas indígenas sino que el control del conflicto mapuche así como la continuidad del asistencialismo y el clientelismo. Desde un principio la identidad del Programa quedó estigmatizada por los recursos que prometía entregar a las comunidades, fue así como durante los primeros años fue llamado "el Programa de los 80 millones de dólares". El retraso en la ejecución exacerbó aun más las expectativas y en muchas partes se comenzaron a oír voces disonantes que rechazaban el nuevo Programa pues veían en él una suerte de promesa incumplida al mismo tiempo que una estructura que solo se justificaba por los recursos que prometía.

Si bien la estrategia de ejecución utilizada por el Programa fue la misma para todas las regiones involucradas, en cada una de ellas se presentan dinámicas propias que dan cuenta de los procesos vividos por los distintos pueblos indígenas del país, las formas de relacionarse con el Estado, los liderazgos, las organizaciones y un conjunto de otros procesos actuales o que tiene su origen en la historia reciente o lejana de las zonas donde ha operado el Programa. Este hecho pone de manifiesto que, pese a la homogeneidad de la estrategia de intervención, los sujetos indígenas responden de diferentes modos a los estímulos que implican las políticas públicas. Pero no se trata solo de las respuestas de las comunidades sino también de los propósitos del Estado en cada caso. Por eso se debe diferenciar la acción de Orígenes en el norte del país con la que tiene el Programa en las zonas mapuches, donde, como hemos señalado, existe un conflicto latente desde 1997. En este caso la acción del Programa está estrechamente ligada al "conflicto mapuche", ello se manifiesta en la participación activa de los actores políticos regionales en el proceso de instalación y ejecución del Programa, así como la intervención directa de las autoridades políticas, como las intendencias y las gobernaciones que aparecen "utilizando" el Programa con el fin de "pacificar" el conflicto, acallando a las comunidades conflictivas o buscando alianzas pasajeras con las autoridades comunales para alcanzar objetivos de corto plazo en el campo de la negociación política. Es así como los objetivos del Programa en estas zonas se encuentran ligados en forma estrecha a la búsqueda de la satisfacción inmediata de demandas materiales a través de lo cual se espera "ordenar la casa".

Dentro de las áreas indígenas en que se ha implementado el Programa destaca el área lafkenche del lago Budi en la costa de la IX Región que incluye a comunidades de Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt y Carahue.

En esta zona el Programa se enfocó principalmente en el Área de Desarrollo Indígena (ADI) Lago Budi. El Programa Orígenes llegó a la zona del lago Budi a fines del 2002. Sin embargo, existe una serie de antecedentes para entender la dinámica de las comunidades del Budi con el Programa Orígenes.

Desde finales de los noventa, la zona del lago Budi es escenario de diversos programas del Estado y la cooperación internacional que realizan un conjunto de acciones tendientes a generar procesos al interior del Área de Desarrollo Indígena creada en 1997 por decreto de MIDEPLAN. Este proceso de intervención y cooperación entre las comunidades y organismos del Estado o la cooperación internacional tiene resultados a corto plazo con la creación de una red de comunidades del lago Budi, la que luego dará paso al Consejo de Werkenes, organización que ocupará una parte importante de la escena política de la zona durante los últimos cinco años.

Entre los hitos de este período está el Futra Trawun o gran asamblea realizada en la Comunidad de Puaucho, comuna de Puerto Saavedra, el 15 y 16 de diciembre del año 2000 y que fue convocado por esa misma comunidad y la Comunidad Francisco Kelempan, Kechu Kawiñ; el Sindicato de Pescadores Lago Budi; el Centro Turístico Mapuche Puaucho; y, la Comisión de Werkenes Contraparte Adi Budi, que luego se convertirá en el Consejo de Werkenes[230]. En esta reunión las organizaciones emitieron un documento en el que señalan que "Desde hoy toda el área de desarrollo indígena del Budi posee una coordinación que nos acoge, defiende y reúne. Cada sector posee un Werken que representa a las Comunidades y comunica toda la información a los Lof".

A la llegada de Orígenes al ADI Budi el Consejo de Werkenes pasó a ser el principal interlocutor del Programa. Este fue un hecho inusitado, pues Orígenes plantea como sujetos de su acción, a las comunidades y asociaciones indígenas, y no a las organizaciones étnicas. Sin embargo, una serie de hechos vinieron a poner a los Werkenes como interlocutores. En primer término, la creación de la "Mesa Técnica del Budi", para administrar y decidir sobre las inversiones en el ADI. Esta mesa, impulsada por la Intendenta de la Araucanía, Berta Belmar, tenía como propósito apoyar procesos identificados por el proyecto GAR, un proyecto de gestión territorial

230 *Kiñe futra trawün taiñ lof mew. Gran Asamblea de Comunidades del Área de desarrollo Indígena del Budi. Celebrada en comunidad de Puaucho los dias 15 y 16 de diciembre del 2000.* Convocantes y organizadores: Comunidad Juan Ancán Levin, Puaucho; Comunidad Francisco Kelempan, Kechu Kawiñ; Sindicato de Pescadores Lago Budi; Centro Turístico Mapuche Puaucho; Comisión de Werkenes Contraparte Adi Budi.

de la cooperación alemana. Sin embargo, al cabo de un tiempo la mesa se convirtió en un espacio de negociación política que comenzó a enfrentar a autoridades y comunidades a través de la interlocución del Consejo. La llegada del Programa se realiza por tanto en ambiente de conflicto y con un alto nivel de expectativas respecto de los recursos del Programa. Las primeras reuniones de la mesa del Budi en este período, mediados del año 2002, buscaron establecer los criterios para la inversión de los recursos de Orígenes, sin embargo las comunidades se toparon con dos situaciones que agravaron la conflictividad en el área. Primero, los plazos para la implementación y ejecución del Programa no coincidían con las expectativas de las comunidades. En segundo lugar, cuando la ejecución comenzó, las comunidades se encontraron con que su participación estaba acotada a los términos y las estructuras del Programa. Pero las autoridades regionales y los servicios públicos veían en Orígenes una posibilidad de apaciguar el conflicto en el área a partir de la liberación de los recursos del Programa.

El Programa trabajó con 83 comunidades en el ADI, las que en base a la territorialización resultante del Proyecto GAR, se agrupan en 7 sectores representados por los Werkenes. Durante el período 2002 a 2005 el número de werkenes varió en función del ciclo del Programa así como de un conjunto de otros factores, principalmente políticos, ocurridos en el ADI. La mediación de los werkenes entre el Programa y las comunidades tuvo asimismo un efecto virtuoso pues privilegió nuevas formas de participación y toma de decisiones. La vinculación del Consejo con el Programa redundó en su empoderamiento pero también definió su sustentabilidad en el mediano y largo plazo al hacer dependiente su estrategia de la existencia misma del Programa. Tal es así que terminada la ejecución del Programa el Consejo ha perdido su presencia y capacidad de negociación en el área. Sin embargo su presencia permitió flexibilizar las formas de trabajo de Orígenes al otorgarle mayor participación en las instancias decisorias como el COZ.

Aunque el debilitamiento del Consejo de Werkenes es atribuible también a las disputas políticas generadas a partir de las elecciones municipales del año 2004. En efecto la disputa por el municipio, que tuvo un papel relevante en los procesos del ADI, más la intervención de los partidos políticos generaron un escenario de disputa que afectó directamente a las estructura de los Werkenes donde confluían diversas sensibilidades políticas.

Durante el período que operó el Programa se implementó el COZ para el ADI, el que sesionó con regularidad. En él participaron la mayor parte de los servicios públicos y un importante número de comunidades,

así como los werkenes. Este es tal vez el único espacio institucionalizado que se logró constituir en el ADI a partir de la acción de Orígenes. A través de los COZ se realizaba la "bajada" de los recursos[231].

La convocatoria al COZ se decidía sobre la base de los componentes y en función de los proyectos solicitados. Pero el problema del COZ es que limita la participación pues los proyectos que se deciden en él son priorizados primero por los coejecutores en base a criterios estrictamente técnicos más que por los dirigentes de las comunidades. No obstante el COZ permitió la creación de un espacio de diálogo e intercambio entre el Programa, los coejecutores y las comunidades indígenas del Lago Budi, y fue la estructura de coordinación que más tiempo permaneció después de la decadencia de la Mesa Técnica del Budi[232].

La inversión en el ADI se concentró en el componente de Desarrollo Productivo tanto en los aportes de la contrapartes (90%) como en los del Programa Orígenes (88%). El segundo lugar en inversión lo obtuvo el componente de Fortalecimiento, mientras que Educación y Salud Intercultural solo llegan al 1% cada uno. Según la evaluación de las prácticas de gestión en las ADI, el Programa financió 572 proyectos en el ADI de los cuales 392 corresponden al Componente Desarrollo Productivo, 43 al Educación y Cultura, 83 al de Fortalecimiento y 12 al de Salud Intercultural. El análisis de la información por tipo de proyectos, por comunidades y por componente muestra que en el Componente Desarrollo Productivo son mayoritariamente proyectos ganaderos, agrícolas, forestales y agroforestales, microempresas, apicultura y artesanía, mientras que en el componente Fortalecimiento se trata en su totalidad de la construcción/implementación y mejoramiento de sedes comunitarias, situación que se repite en las otras regiones del país donde operó el Programa en su primera fase.

En el componente de salud intercultural se trató del apoyo a la medicina mapuche e intercultural y en el caso de Educación los aportes del Programa se orientaron a la compra de instrumentos y vestimenta tradicional mapuche, actividades de rescate cultural, promoción y fortalecimiento de la identidad, eventos culturales, ceremonias y fiestas tradicionales, entre otras.

Un hecho que parece evidente es que dada la focalización de la inversión del Programa en el ADI, se percibe en la zona una fuerte identificación de las personas con dicha estructura, aunque se debe aclarar que dicha relación de identificación es más bien instrumental. Aunque el Consejo

231 Asesorías para el Desarrollo (2005), op. cit., pp. 143-144.
232 Ídem.

ha comenzado a generar procesos de rescate histórico y de reconstrucción de la identidad lafkenche en el área. En la medida que el ADI se convierte en un espacio para la inversión pública, los sujetos ven en ella una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida. En este proceso ha tenido un papel central el Programa Orígenes, sin embargo a medida que el Programa se ha comenzado a retirar queda la sensación de que los procesos ocurridos desde el año 2002 tienden a diluirse.

Conclusiones

El Programa Orígenes fue presentado como un proyecto que pretendía remediar lo que entonces y hasta ahora se considera por parte de algunos sectores como la principal causa del malestar mapuche, como es la pobreza y la marginación. Como en otras ocasiones se definió que la salida al "conflicto indígena" estaba supeditada al mejoramiento de las condiciones materiales y de subsistencia y que por lo tanto lo que se necesitaba era básicamente una inyección de enormes cantidades de recursos frescos entregados directamente a las comunidades. Desde una mirada distinta esto podía ser visto como una forma de frenar un conflicto en tierras mapuche que era visto con preocupación por sectores de gobierno y los grupos económicos con intereses en la región.

Los resultados de la primera fase del Programa muestran su insuficiente capacidad para cumplir con los objetivos que se propuso en términos de mejorar las condiciones de vida de las personas, por el contrario el Programa es limitado y funciona sobre una base territorial que fragmenta su accionar. La participación es limitada y está restringida a los mecanismos y espacios generados y propuestos por el propio programa. La participación es restrictiva y los sujetos solo pueden acceder a una cartera de proyectos previamente sancionados por las contrapartes y el Programa. Si bien el COZ es una instancia de participación ésta se ve limitada por el poder que tienen las contrapartes y por el peso de la opinión del asesor.

El diseño del Programa no consideró dentro de su operación la difusión y promoción de los derechos indígenas, cuestión que en las primeras fases del diseño había sido solicitada expresamente por algunas organizaciones indígenas. De hecho la concepción de derechos indígenas prácticamente quedó excluida del vocabulario del Programa. Pese a esto las personas que han recibido el Programa lo evalúan positivamente aunque demandad de él un mayor aporte en los temas culturales y una mayor decisión en los programas productivos.

El componente de fortalecimiento se orientó básicamente a la construcción, reparación o ampliación de sedes sociales sin hacerse cargo de instalar capacidades de gestión que perduren a lo largo de tiempo.

El programa nunca llega a definir ni a operacionalizar lo que denomina "desarrollo con identidad". Pese a ello esta categoría, junto a otras, ocupa un lugar central en la definición de lo que el Programa desea lograr.

Un hecho que queda en evidencia es que al analizar los diversos escenarios en que se ha desarrollado la acción de Orígenes, es que la eficiencia en la canalización de los recursos depende en gran medida de la conflictividad del área en que se desarrolla el Programa. Asimismo, la presencia o ausencia de autoridades políticas, su ingerencia en el Programa está determinada por el nivel de conflictividad que se presenta en las áreas donde trabaja Orígenes. Esto es lo que ocurrió en la zona del lago Budi y en Lleu Lleu, donde la conflictividad fue el verdadero dinamizador del Programa.

El programa tiene problemas de diseño en su lógica de funcionamiento horizontal, relación con contrapartes, y en su lógica vertical de interacción entre los diversos niveles (comunidad, local, comunal, regional, nacional), lo que limita su capacidad para dar respuesta a las demandas de las personas. Asimismo, la lógica del Estado chileno, su forma no coordinada de trabajo y en torno a recursos propios, limita las posibilidades del Programa, lo que se ve acentuado por la imagen que tiene de distribuidor de recursos y no de coordinador. En el terreno los ejecutores tienen más peso que el mismo programa pues se les percibe como organismos de Estado consolidados y permanentes. Mientras que Orígenes es visto como un programa pasajero y sin poder.

Bibliografía

Corporación Tiempo 2000 (Noviembre, 2005). Informe Final Definitivo "Evaluación de desempeño de la Primera Fase del Programa Orígenes".

Dirección de Presupuesto (2004). Evaluación Programa Orígenes (2001-2003), síntesis ejecutiva, Santiago, Ministerio de Hacienda, DIPRES.

Kiñe futra trawün taiñ lof mew (Diciembre, 2000). Gran Asamblea de Comunidades del Área de desarrollo Indígena del Budi. Celebrada en comunidad de Puaucho los días 15 y 16 de diciembre del 2000. Convocantes y organizadores: Comunidad Juan Ancán Levin, Puaucho; Comunidad Francisco Kelempan, Kechu Kawiñ; Sindicato de Pescadores Lago Budi; Centro Turístico Mapuche Puaucho; Comisión de Werkenes Contraparte Adi Budi.

Le-Bert, Juan; Lucy Winchester y Juan Carlos Caro (2004). Informe final de evaluación Programa Orígenes, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (DIPRES) (2004). Programa Orígenes, Síntesis ejecutiva, Período de evaluación 2001-2003.

Namuncura, Domingo (1999). *Ralco ¿represa o pobreza?*, Santiago, LOM Ediciones.

Orígenes (2005). Asesorías para el Desarrollo. Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena-ADI, Programa Orígenes. Disponible en: www.origenes.cl

Valenzuela, Rodrigo (2002). La política indígena gubernamental y estatal, Santiago de Chile, Documento de Trabajo N° 2, Coloquio Permanente sobre Política Indígena, Escuela de Antropología Social de la Universidad Bolivariana y Departamento de Antropología de la Universidad de Chile, 19 de julio de 2002.

Villavicencio, Hugo (S/f). Evaluación de las iniciativas comunitarias del Componente de fortalecimiento, Santiago, Programa Orígenes, disponible en: www.origenes.cl

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

Eduardo Letelier*

1. El derecho a la autodeterminación de los pueblos como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales

Una evaluación de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los pueblos originarios de Chile durante el Gobierno de Lagos (2000-2006), admite distintas perspectivas desde las cuales pueden juzgarse avances y retrocesos. Esta diferenciación nace del propio marco jurídico internacional que define el derecho a la autodeterminación de los pueblos como fundamento de los DESC[233]. Por tanto, es posible realizar una evaluación en referencia a lo que ha sucedido con:

i. los DESC que el propio Estado de Chile ha decidido garantizar, a través de su actual legislación y políticas.

ii. el nivel de reconocimiento otorgado por el Estado de Chile a los DESC de los pueblos originarios, desde el fundamento del derecho a la autodeterminación. Es decir, desde planteamientos que pueden exceder el actual marco institucional y político

* Economista, CET SUR.

233 "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural". Del Artículo 1° Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, aprobada el 16 de diciembre de 1966.

y que el Gobierno puede buscar encauzar por la vía legislativa; cuando no, por la vía policial y judicial.

iii. las posibilidades que tiene la ciudadanía para influir en el nivel de reconocimiento que el Estado de Chile otorga a los DESC de los pueblos indígenas y que también tiene como fundamento el derecho a la autodeterminación, en este caso, del pueblo chileno.

Distintos análisis plantean que si bien pueden valorarse algunos avances en relación a los DESC que el propio Estado de Chile ha decidido reconocer mediante la Ley N° 19.253 o Ley Indígena y, últimamente, a través de la implementación de la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (Gobierno de Chile, 2004), subsisten importantes deficiencias en relación a los DESC entendidos desde el fundamento del derecho a la autodeterminación (Naciones Unidas, 2003)

Estas deficiencias se han expresado dramáticamente en la imposición de grandes proyectos de inversión pública y privada en territorios ancestrales indígenas y se han atribuido por lo general a las limitaciones de nuestro ordenamiento constitucional, que no pueden ser superadas debido a la falta de consenso político y a las distorsiones a la representación y soberanía popular, introducidas por el sistema electoral binominal heredado de la Dictadura (Cámara de Diputados, 2006).

El presente artículo intenta una perspectiva distinta, planteando la relevancia que tiene una política pública sobre pueblos indígenas para crear condiciones y ampliar las posibilidades de avance en el nivel de reconocimiento del Estado de Chile a los DESC de los pueblos originarios. En tal modo, plantea una relectura estratégica de la actual Política de Nuevo Trato, como una construcción inestable que oscila entre las urgencias de gobernabilidad sobre los territorios indígenas que imponen los capitales nacionales y extranjeros y el simbolismo del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, en tanto meta declarada pero no construída desde la política gubernamental.

Para esto, el presente artículo está estructurado en torno a los resultados del estudio "Modelo de Gestión que Articule la Acción del Estado en Materia Indígena", encargado por CONADI y el Programa ORIGENES durante el año 2005 (CET SUR, 2005), proponiendo un conjunto de condiciones para una política pública que contribuya efectivamente a un nuevo trato entre sociedad y Estado de Chile y pueblos originarios y a una real ampliación de los DESC, desde el fundamento del derecho a la autodeterminación de los pueblos.

Tal estudio fue ejecutado entre diciembre del 2004 y agosto del 2005, cubriendo el análisis la gestión de la Política de Nuevo Trato (PNT) en las regiones de Tarapacá (I), Antofagasta (II), Bío Bío (VIII), La Araucanía (IX) y Los Lagos (X). Adicionalmente, consideró el análisis de la misma política a nivel ministerial.

La investigación constó de dos componentes que fueron abordados metodológicamente en forma diferenciada. Un primer componente de análisis de contexto político, empleó el método de análisis de contenido de comunicación electrónicos, a partir de bases de datos de medios disponibles en Internet, a fin de caracterizar el posicionamiento de los actores nacionales en torno al Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT, 2003) y a la Politica de Nuevo Trato (Gobierno de Chile, 2004). El segundo componente del estudio se basó en el Modelo de Sistemas Viables (Beer, 1985) para caracterizar la gestión pública de la Política de Nuevo Trato, empleando métodos de consulta a informantes claves, a través de entrevistas abiertas semiestructuradas y grupos focales.

En términos de actividades, además de la revisión de información secundaria, se ejecutaron 41 entrevistas a directivos públicos regionales y nacionales, fueron realizados 5 talleres regionales y un seminario interno de carácter nacional, con la participación de CONADI y Secretaría Ejecutiva del Programa ORIGENES.

2. Antecedentes e hipótesis de trabajo del estudio sobre modelo de gestión pública

El estudio tiene como antecedente la problemática planteada por CONADI y el Programa ORIGENES en términos de la deficiencia e insuficiencia de la actual institucionalidad pública indígena, basada en la Ley N°19.253 o Ley Indígena, para que el país reconozca su multietnicidad y multiculturalidad y para que sean garantizados los derechos indígenas individuales y colectivos.

A partir de esta problemática central, el estudio propuso, a modo de una primera hipótesis de trabajo, que para lograr impactos significativos en materia de reconocimiento y garantía de derechos indígenas era necesarios sostener en el tiempo un conjunto de estrategias y políticas, capaces de generar cambios de condición y posición social de los sujetos destinatarios. Dicha sostenibilidad enfrentaría tres obstáculos principales:

i. La ausencia de un marco político conceptual que superara lo establecido en la Ley Indígena, asunto que determinaría una gestión pública insuficiente e inconsistente con el desarrollo democrático de la sociedad chilena y sus expresiones de diversidad.

ii. La debilidad social y política de actores sociales directamente interesados en la existencia de un país multiétnico y multicultural y capaces, por tanto, de garantizar la sostenibilidad de estrategias y políticas en el largo plazo.

iii. Limitantes a nivel de los marcos legales, políticos y presupuestarios propios de la actual institucionalidad pública en materia indígena, acotados a períodos presupuestarios anuales o gubernamentales, que trabarían la intersectorialidad y territorialización de la acción pública y la participación ciudadana y que, por tanto, no guardarían relación con los plazos y condiciones propicias para hacer efectivos el reconocimiento y garantía de los derechos indígenas.

Respecto de los dos primeros obstáculos, el estudio propuso concentrar el análisis en los dos principales hitos de políticas indígenas del quinquenio: el informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT, 2003), liderada por el ex Presidente de la República, Patricio Aylwin; y el documento de Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, presentado por el Presidente de la República, Ricardo Lagos, a mediados del 2004 (Gobierno de Chile, 2004).

En particular, importaba ponderar en qué medida se habían profundizado los marcos político-conceptuales respecto de la Ley Indígena, cuál era el nivel de elaboración y la configuración de posiciones de los actores sobre estos hitos y cuáles podían ser escenarios de futuro favorables al cumplimiento de los compromisos gubernamentales.

Del mismo modo, importaba analizar cómo, en particular, los servicios públicos estaban elaborando definiciones operativas de conceptos presentes en diversas políticas públicas como "exclusión", "focalización", "participación", "inserción global" y "modernización", a la luz de las orientaciones de la Política de Nuevo Trato.

Respecto del tercer obstáculo, el estudio propuso que la sostenibilidad de las estrategias y políticas indígenas requería de la implementación de mecanismos de participación que aseguraran no solo la ejecución de las acciones, sino la propia viabilidad de las estructuras asociativas que sostenían dichas acciones.

Específicamente, los "mecanismos de participación" aquí fueron entendidos como una secuencia de acciones que permiten operativizar políticas, programas o planes de acción, desde actores que conforman distintos tipos de estructuras asociativas, denominadas genéricamente grupos de socios o grupos de interés (*stakeholder groups*). Estos mecanismos están comprendidos en un ciclo que parte con la definición de las estructuras asociativas, la identificación de los temas de interés, el análisis de dichos temas con la comunidad, la planificación de acciones y su posterior evaluación (ICLEI, 1996).

En tal modo, el estudio apuntó a identificar aquellos mecanismos de participación que además de permitir la operativización de las políticas, programas o planes de acción, favorecen la viabilidad de las estructuras asociativas, en términos de los criterios de autonomía, autocontrol y autoorganización (Montero, 2002), expresados en variables e indicadores[234].

Recíprocamente, el estudio buscó identificar mecanismos de participación que si bien pudieron permitir operativizar políticas, programas y planes de acción a través de una diversidad de acciones, inviabilizaron las estructuras asociativas, tanto de tipo ciudadano como de la propia acción pública, determinando la falta de sostenibilidad de las estrategias y políticas indígenas.

A partir de este trabajo fueron identificados factores críticos, en las distintas unidades y niveles de implementación de la PNT, que dieron cuenta de:

i. Coherencia entre objetivos, atribuciones y capacidades para la acción de cada unidad implementadora de la PNT;

ii. Existencia de controladores, amplificadores y atenuadores de entorno debidamente diseñados;

iii. Cumplimiento de funciones para la viabilidad.

En función de esto, el estudio se concentró en el análisis de la Política de Nuevo Trato, mediante la cual el Gobierno se ha propuesto la ampliación del nivel de reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas y el mejoramiento o adecuación de la institucionalidad pública responsable del desarrollo de políticas en este ámbito.

Sobre este punto es necesario precisar que la calidad de la información recopilada no permite garantizar exhaustividad respecto de lo encontrado. Así, el Modelo de Sistemas Viables solo pudo ser empleado

---

234 Ver anexo.

como marco interpretativo para un estudio de carácter descriptivo, antes que como modelo explicativo del comportamiento de las variables registrado.

Por lo mismo, los resultados obtenidos tienen en lo fundamental un carácter exploratorio, orientado a la formulación de recomendaciones para el diseño de un modelo de gestión pública que articule la acción del Estado en materia indígena.

Cabe destacar aquí también que el concepto de efectividad de la "gestión pública" aquí empleado es distinto al de efectividad de "política pública". Este último hace referencia a resultados observables a nivel de sujetos o destinatarios de la acción pública. Es decir, en su condición o posición social. En cambio, la efectividad de la gestión pública hace referencia a conceptos como "prácticas inteligentes" en términos de focalización y pertinencia, que aparecen como relevantes para medir la acción coordinada del Gobierno en materia indígena (Bardarch, 1998).

Finalmente, cabe precisar que la gestión de propia PNT ha dado lugar a diversas modalidades de funcionamiento, algunas más efímeras que otras, que se han ido ajustando en virtud de condicionantes nacionales y locales. En tal sentido, el análisis que se presenta corresponde a la situación levantada al término de la primera fase del Programa ORIGENES, a partir de las entrevistas y talleres de validación sostenidos. Nuevos cambios se anuncian para la segunda fase de este programa.

3. Resultados y conclusiones del análisis de contenidos de medios de comunicación

A partir del análisis de contenidos de medios de comunicación el estudio concluyó la práctica inexistencia de actores nacionales elaborando o posicionándose en torno a los dos documentos claves de las políticas indígenas en Chile del último quinquenio. Tanto el lanzamiento del informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT) como el de la Política de Nuevo Trato (PNT) fueron empleados como coyunturas políticas y mediáticas para manifestar posiciones frente a conflictos generados por intervenciones estatales o empresariales en territorios mapuche.

En la práctica, los contenidos que tendían a prevalecer estaban marcados por el concepto de "conflicto mapuche", instalado por los medios de comunicación.

Al situar el análisis desde una perspectiva nacional, con excepción de unas pocas personalidades del mundo intelectual o político, no se visibilizan

actores colectivos que sean contrapartes discursivos de la política gubernamental hacia los pueblos indígenas.

Por su parte, la expresión Política de Nuevo Trato no se prestó para el discurso público. Tampoco aparecía como un tópico que hubiera sido captado por los periodistas y tampoco aparecía en el discurso de las personeros del propio Gobierno. Con menos de 20 menciones anuales en los medios de comunicación en el 2004 y una cifra similar en lo que va del 2005, fue prácticamente invisible.

Desde el punto de vista metodológico, bajo estos resultados la elaboración de mapas de actores y escenarios futuros favorables para concreción de medidas de la Política de Nuevo Trato quedó imposibilitada.

Respecto del desarrollo de un marco político conceptual de la política indígena, el informe de la CVHNT, en particular, realizó una extensa revisión histórica del trato dado por el pueblo chileno y su Estado a los indígenas o habitantes originarios del territorio y propuso medidas concretas de reparación o corrección de dicho trato. Es decir, se trataba de un documento que aspiraba a un reconocimiento por parte del conjunto de la sociedad y del Estado, expresado en medidas de reparación concretas, conteniendo propuestas de mediano y largo plazo. Para esto, el documento empleaba como fundamento los derechos humanos de carácter colectivo. Es decir, los derechos como pueblos indígenas u originarios.

Sin embargo, el documento de Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas no se planteaba tales consideraciones históricas, sino que enfatizaba, más bien, la acción de los Gobiernos de la Concertación en materia indígena. Es decir, se trataba de documento de política de Gobierno y no de política de Estado, con medidas de corto y mediano plazo.

Del análisis comparativo de ambos documentos se aprecia que la Política de Nuevo Trato solo asume una parte menor de las recomendaciones del documento de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, dando cuenta que los niveles de acuerdo en la sociedad civil expresados en el informe de la CVHNT superan la capacidad o voluntad gubernamental de hacerse cargo de sus recomendaciones.

Adicionalmente puede decirse que, junto con recoger algunas medidas inmediatas recomendadas por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas de Chile, el documento de Política de Nuevo Trato instala paralelamente el concepto de "desarrollo con identidad" como eje de la acción gubernamental. Bajo esta definición se potencian acciones que ya venían impulsándose desde distintas reparticiones públicas y se generan otras nuevas. Sin embargo,

el mismo concepto no aparece fundamentado ni por el propio Gobierno ni como resultado de un proceso deliberativo que los propios pueblos indígenas hayan dado. En tal modo, el uso del concepto solo puede ser asumido como una oferta del Gobierno para discutir y construir una modernización indígena en forma paralela o como resultado del proceso de ejecución de las políticas públicas. Definición que sería legitimada a través del expediente de la participación indígena en tales políticas públicas.

Pese a esto, de la revisión de las orientaciones principales de los servicios públicos contenidos en sus declaraciones de misión, filosofía institucional, objetivos institucionales y otras orientaciones de política, públicamente expuestas en los sitios de Internet, se concluye que estos servicios no han visto aun a las etnias indígenas como un grupo diferenciado con el cual relacionarse y que requiere consideraciones especiales, dada su exclusión y discriminación respecto del resto de la población, estableciendo o reforzando orientaciones especiales para su "participación" y "modernización" en el contexto de políticas focalizadas. En otras palabras, aun cuando la Política de Nuevo Trato declara u ofrece un "desarrollo con identidad", esta definición no ha permeado aun a los servicios públicos o más bien éstos no se han hecho cargo de construir tal definición con los pueblos indígenas. En tal modo, no se ve reflejada la existencia de una política de desarrollo indígena a nivel nacional, sino solo la existencia de una política social focalizada.

Finalmente, pudo establecerse que o bien no existe una estrategia comunicacional para posicionar la PNT[235] o de existir, han sido inefectivas en sensibilizar al Estado, a la ciudadanía y a los medios de comunicación. Del mismo modo, pudo establecerse que el informe de la CVHNT prácticamente ha desaparecido como hito y que su instalación pública aun está pendiente.

4. Conclusiones y resultados del análisis bajo el modelo de sistemas viables

Coherencia entre objetivos, atribuciones y capacidades en la implementación de la PNT

El Modelo de Sistemas Viables (MSV) establece, como un primer criterio de viabilidad, la coherencia entre objetivos, atribuciones y capacidades a nivel de los distintos sistemas y subsistemas que implementan la PNT.

235 De hecho, el documento no se encuentra disponible en el sitio Internet de MIDEPLAN (www.mideplan.cl), sino que en un sitio creado por la Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas (www.coordinacionindigena.cl).

Del análisis de viabilidad realizado pudo determinarse que la instalación de la Política de Nuevo Trato vino a ordenar una situación de facto, caracterizada por la crisis de la institucionalidad indígena (Aylwin). Crisis cuya salida generó la intervención directa del nivel central de Gobierno mediante un conjunto de diálogos comunales que redundaron en el levantamiento de una demanda económica y social, a la que el propio Gobierno terminó respondiendo con una oferta de inversiones diseñada centralizadamente y con un conjunto de medidas de represión policial y judicial.

En tal modo, la Política de Nuevo Trato terminó concretándose como una política de focalización de inversión pública en áreas de pobreza rural indígena, antes que como una redefinición de la institucionalidad pública en materia indígena.

Este énfasis marca la acción del principal esfuerzo gubernamental, el Programa ORIGENES, determinando una tensión entre un diseño inicial que buscaba promover procesos de participación indígena respecto de una ejecución que terminó enfatizando la entrega de bienes y servicios; imponiendo metas de ejecución física y financiera a los diversos servicios públicos coejecutores y limitando los procesos de participación a simples validaciones operativas.

Esta tensión explica la relativa autonomización del componente de desarrollo productivo respecto de los componentes de salud intercultural y educación intercultural bilingüe. Es decir, la preminencia de la ejecución de proyectos en lugar de la construcción de procesos.

Del mismo modo, explica por qué el Plan Comunitario de Desarrollo, eje inicial del Programa ORIGENES, fue dejado de lado a favor de Planes de Desarrollo Productivo, consistentes en carteras de proyectos de inversión no asentadas necesariamente en un diagnóstico comprensivo de la situación local.

Finalmente la misma tensión da cuenta de que parte sustantiva del componente de fortalecimiento institucional haya sido orientada hacia la atención de demandas inmediatas de las mismas comunidades indígenas, expresadas en proyectos de carácter productivo.

Paradójicamente, los Planes Comunitarios de Desarrollo y Planes Territoriales de Desarrollo, comienzan a ser impulsados en la finalización de la primera fase del programa. Y el componente de fortalecimiento institucional que debía haber conducido la instalación del Programa ORIGENES solo entró a ser implementado en la segunda mitad de la primera etapa.

En síntesis, la presión por colocar un conjunto de proyectos familiares y comunitarios antes que instalar procesos de participación, transformaron la coordinación promovida por el Programa ORIGENES desde un nivel estratégico (i.e.: "Nuevo Trato") a un nivel operativo (i.e.: focalización de subsidios para pobreza rural).

Sin embargo, esta coordinación operativa enfrentó como principal dificultad la heterogeneidad de los marcos operacionales de los servicios públicos coejecutores, la sobrecarga de actividades que presentaban[236] y la ausencia de atribuciones formales de un programa gubernamental como ORIGENES, para coordinar la acción de servicios públicos establecidos.

Esto explica por qué, en los hechos, la coordinación de inversiones operó con relativa eficiencia solo cuando fue instruida por una autoridad con atribuciones sobre los servicios públicos. Es decir, el Intendente Regional. En ausencia de esta figura, los costos de coordinación crecían exponencialmente y consumían casi todas las capacidades de las Unidades Ejecutoras Zonales, en desmedro de cualquier proceso de participación local.

Este cuadro tendió a agravarse en presencia de una elevada demanda local de carácter asistencial y frente a débiles capacidades de la contraparte indígena para responder por los marcos operacionales del sector público (i.e.: formatos de proyectos, rendiciones contables, documentación formal que respalde gastos, etc.).

En contraposición a esto, el estudio pudo constatar que la construcción de procesos de participación más sistemáticos se dio en aquellos servicios públicos cuyo mandato no es responder, precisamente, por urgencias asistenciales. Tal es el caso de salud y educación y, en menor medida, de las acciones de rescate, protección y conservación del patrimonio histórico y cultural de las comunidades indígenas.

No obstante, la instalación de lógicas de gestión pública centradas en la colocación de una oferta de productos, ha afectado tales procesos de participación y ha erosionado sus resultados. El caso de los fondos concursables para iniciativas de medicina indígena es una muestra de ello. En breve, las capacidades de los encargados del Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas para facilitar procesos de participación, terminaron consumidas en asuntos administrativos y, por su parte, fue incentivada la aparición de dirigentes funcionales como nuevos interlocutores, dificultando la participación de sabios y especialistas tradicionales.

236 Destaca aquí el caso del componente de Educación Intercultural Bilingüe en la Región de La Araucanía, donde 10 supervisores debían apoyar técnicamente a unas 160 escuelas.

Existencia de controladores, amplificadores y atenuadores de entorno debidamente diseñados

Un segundo criterio de viabilidad propuesto por el MSV tiene que ver con la existencia de canales de variedad bien diseñados y, específicamente, mecanismos de atenuación y amplificación, que permitan a las unidades que implementan la PNT interactuan con el entorno.

Entre tales mecanismos, el estudio relevó las figuras de los facilitadores interculturales, asesores culturales comunitarios, visitadores comunitarios de monumentos y afines, todos relacionados con la valorización del patrimonio histórico y cultural de las comunidades indígenas.

Estas figuras aparecieron como verdaderos transductores que aportaron una mayor pertinencia a diferencias políticas, programas y acciones, posibilitando un diálogo entre modernidad y tradición y una elaboración sobre "desarrollo con identidad" desde tales experiencias. No obstante, tales aportes no lograron permear los niveles decisorios de Gobierno, observándose más bien un déficit de elaboración y apropiación de nuevos marcos político-conceptuales para la política pública indígena, que dieran cuenta de nuevas tensiones entre modernidad y tradición. Así nociones como "territorio", "patrimonio", "desarrollo", "identidad" e "interculturalidad", aun permanecieron en lo fundamental como contenidos por elaborar.

Sin perjuicio de lo anterior, donde se observaron las mayores dificultades en el diseño de canales de variedad fue en el desarrollo de la figura de los asesores comunitarios del Programa ORIGENES. Inicialmente estas figuras operaron como un poderoso amplificador de la oferta gubernamental, levantando un alto nivel de expectativas. Sin embargo, su instalación en terreno no fue debidamente acompañada de la definición de procedimientos y de una formación mínima en gestión pública, que permitiera canalizar la demanda social de las comunidades indígenas, hacia las distintas ventanillas gubernamentales. Frente a esta situación, distintos asesores comunitarios terminaron asumiendo las reivindicaciones de sus respectivas comunidades y desmarcándose del Programa ORIGENES. Esto obligó a movilizar en distintos casos a los equipos profesionales de servicios públicos y de las Unidades Ejecutoras Zonales a terreno, con el objetivo de precisar la modalidad de operación del Programa ORIGENES. Como consecuencia de esto, para el momento en que hubo que definir la modalidad concreta como los recursos serían canalizados hacia la comunidad y los montos en que esto sería posible, distintos asesores comunitarios

entraron en crisis respecto de las definiciones asumidas y terminaron con sus contratos rescindidos.

Finalmente, destacó el hecho de que los criterios de focalización del Programa ORIGENES, basados en comunidades indígenas legalmente constituídas, levantaron nuevas tensiones en los casos en que comunidades legales e históricas no coincidieron. Del mismo modo, como fue mencionado precedentemente, en el caso de las acciones de salud intercultural, distintos dirigentes funcionales reclamaron su derecho a intermediar las acciones o proyectos establecidos con sabios o especialistas tradicionales.

Cumplimiento de funciones para la viabilidad

Finalmente, un tercer criterio de viabilidad del MSV guardó relación con el cumplimiento o no cumplimiento de las denominadas funciones para la viabilidad, en los distintos niveles de implementación de la PNT[237].

En función de esto fueron elaborados mapas funcionales para cada una de las regiones donde el estudio tuvo lugar[238], además del nivel nacional. A diferencia de los organigramas jerárquicos burocráticos, que muestran las líneas de mando, dependencia y coordinación, basadas en la autoridad legal, los mapas funcionales inspirados en el MSV permitieron visibilizar el cumplimiento efectivo de funciones de la PNT, partiendo por identificar las unidades o subsistemas que la implementaban y construyendo en un sentido ascendente las funciones de gestión, a diferentes niveles (provincial, regional, nacional).

A partir de este análisis funcional pudo concluirse que:

La función de "política" estuvo radicada en unidades de alcance nacional, confirmando el carácter centralizado y autoritario del régimen presidencialista vigente en Chile. La implicancia práctica de esto es que el mandato de impulsar la PNT se mantiene vigente tanto tiempo como el Presidente de la República lo defina, asunto que entraña una extrema fragilidad. En otras palabras, basta con que la coyuntura política gire y el mandato político presidencial se debilite para que el conjunto de las autoridades de gobierno baje de prioridad los temas de la PNT, independientemente del contexto sectorial, regional o local.

---

237 Ver anexo.

238 Cabe destacar que uno de los hallazgos del estudio fue que la I Región de Tarapacá se comportaba en la práctica como dos regiones, desde la perspectiva de implementación de la PNT enfocada sistémicamente.

Una primera implicancia de esta características es que el aprendizaje inmediato del entorno respecto del sistema de la PNT es que solo la movilización y presión social permanente puede mantener vigente la PNT. Sin embargo, la misma centralización lleva a una segunda consecuencia dramática, cual es la baja capacidad del sistema de la PNT para resolver conflictos y la alta proclividad a tratar tales movilizaciones y presiones sociales por la vía de la represión policial y judicial. Más aun, cuando la PNT, como política de gobierno, puede ser vista desde un sistema recursivo superior, de carácter estatal, como funcional a la gobernabilidad exigida por el capital globalizado.

En cuanto a la función de "inteligencia", encargada de incorporar elementos de contexto y futuro en el diseño y ejecución de la PNT, el estudio determinó que estuvo sistemáticamente ausente en todos los niveles de gestión e implementación de la PNT. Esto quiere decir que la PNT, tratada como sistema, estuvo caracterizada por un importante nivel de autorreferencia.

En la práctica, solo donde existió desempeño de funciones de política e inteligencia a nivel local, se hizo evidente una mayor necesidad de discusión sobre el sentido de "desarrollo con identidad", tal como lo demuestran los casos de la Provincia de Arica y Región de Antofagasta. En particular de cara a un conjunto de marcos legales e institucionales que impidían a los pueblos indígenas ser protagonistas de un "desarrollo con identidad".

La función de "optimización" de la PNT, por su parte, fue desempeñada en forma irregular por los Intendentes Regionales y mostró una dependencia crítica de la voluntad política de estas autoridades. En la práctica, solo donde los Intendentes Regionales asumieron el mandato de la PNT y condujeron los espacios de articulación regional, provincial o local, tuvo lugar un rediseño de programas y proyectos que permitieron a la PNT corregir a tiempo los problemas derivados de su implementación y minimizar los conflictos generados en tales acciones. En tal modo, con excepción de la Región de Antofagasta y Biobío, en el resto de las regiones la PNT se comportó como un sistema sin capacidad de aprendizaje y con crisis recurrentes que obligaban al nivel central a intervenir.

En contraste abierto con la debilidad del cumplimiento de la función de "optimización", la función de "coordinación" mostró un importante nivel de hipertrofia en todos los niveles, asociado a multiplicidad de mecanismos de control que no necesariamente se transformaban en aprendizaje y retroalimentación para los responsables de ejecutar la PNT.

En breve, el intento de diseñar procesos de trabajo coordinados consumió gran parte de las energías de los funcionarios públicos, quienes no solo debían enfrentar rigideces legales y administrativas, sino debilidades en la conducción de la PNT (función de "optimización") y en la definición del mandato político respectivo.

Finalmente, en cuanto a las funciones de "implementación", más allá de volver a destacar una generalizada desproporción entre mandatos, atribuciones y capacidades, el estudio pudo constatar problemas mayores en la propia definición de las Unidades Ejecutoras Zonales del Programa ORIGENES, cuya autocomprensión osciló permanentemente entre la implementación y la coordinación.

5. Reflexiones finales

A partir de la presentación de las conclusiones y recomendaciones del estudio un conjunto de reflexiones y perspectivas aparecieron desde quienes participaron en talleres y en el seminario interno de clausura. Considerando la riqueza de la discusión, a continuación se sistematiza el debate generado y se recogen algunas de las opiniones expresadas.

Necesidad de instalar un nuevo marco conceptual y político para un nuevo trato efectivo

Respecto del informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, existe consenso en que, inspirado en procesos de la misma naturaleza que tuvieron lugar en Canadá (Québec), desbordó las capacidades de manejo del mismo Gobierno y superó con creces la voluntad política existente. En tal modo, la PNT aparece respondiendo coyunturalmente a lo que se podía hacer en los dos años restantes del período de Gobierno actual. Por lo mismo recoge débilmente principios que inspiran demandas estratégicas de los pueblos indígenas, de orden religioso y cultural.

Tras esto se puede situar como causa: a) una baja capacidad del sector público de trabajar con contenidos interculturales; b) dificultades de operacionalizar institucionalmente tales contenidos; c) contradicción entre contenidos interculturales y contenidos hegemónicos, de inspiración neoliberal.

En función de esto aparece como necesario profundizar sobre la concepción de desarrollo y territorio. El Programa ORIGENES declara asumir

el enfoque territorial y que esto le ha facilitado la interacción con otros servicios públicos y con las comunidades indígenas. Por su parte la PNT declara asumir el Desarrollo con Identidad. Sin embargo, en ambos casos el nivel de elaboración al respecto es heterogéneo e incluso suele ser desechado como contenido en algunos servicios públicos. Hay una debilidad del discurso relativista de la antropología u otros, capaces de sensibilizar o facilitar la interculturalidad.

En general la ausencia de renovación del marco conceptual de la política indígena se expresa en la falta de elaboración no solo sobre desarrollo con identidad, territorio e interculturalidad, sino que también en relación a conflictos ambientales, procesos de certificación de calidad en la agricultura, suscripción de tratados internacionales y otros asuntos emergentes.

Necesidad de ampliar la PNT desde la esfera del Gobierno a la del Estado y sociedad chilena en su conjunto

Otra complejidad no menor es que hasta hoy el ambiente o entorno de la PNT es el Gobierno. Es decir, los niveles de sensibilización están lejos de involucrar al conjunto del Estado. De ahí el atraso en la agenda legislativa, por ejemplo.

En la Coordinación de Política Indígena habría situaciones que se escapan de manejo por esta misma falta de comprensión, que redunda en análisis políticos deficitarios. En general, se reconoce que los errores en la conducción política son más frecuentes que en la operación formal de los programas. Particularmente, frente a las intervenciones que hace el Ministerio del Interior, basadas en consideraciones de seguridad pública.

De este modo, una eventual Subsecretaría Indígena aparecería centrada en la gestión de la PNT, teniendo como brazo operativo a CONADI y ORIGENES y con una gestión enmarcada por la contención del conflicto con comunidades indígenas en el sur de Chile.

En tal sentido, la capacidad de control que tiene el Gobierno difiere de lo que ocurre con los actores que construyen la realidad. Así, la zona norte aparece más intencionada y ordenada, pues la población es más pequeña y localizada. Hay niveles de capital económico, social y cultural superiores. En la zona sur, por el contrario, los liderazgos intervienen con demandas fuertes a las que a veces se puede responder y a veces desencadenan represión. ¿Es posible en este último caso presentar un análisis que muestre avances a pesar o en función de los conflictos?

Movimientos indígenas y partidos políticos chilenos: entre la democratización multicultural y gobernabilidad neoliberal

Existen núcleos de indigenismo concertacionista que aun mantienen vigentes los Acuerdos de Nueva Imperial en la zona norte y logran aprovechar tal marco de política para seguir avanzando. Tales núcleos aparecen desarticulados en la zona sur.

En la zona norte existe un juego político entre movimiento indígena e indigenismo concertacionista en el Gobierno, que logra negociar las intervenciones modernizantes del Estado desde una perspectiva de pueblo. Facilita esto la relativa concentración de la población en las ADI y su menor peso demográfico. Este indigenismo concertacionista se ve a sí mismo en la gestión de políticas públicas. No obstante, el resto del Gobierno los ve solo en la operación o implementación de las políticas públicas definidas en otros espacios. Esto genera conflictos intragubernamentales e incluso intrapartidarios.

En la zona sur no hay una institucionalidad indígena equivalente a la del norte. Los dirigentes se han funcionarizado. Ha primado la estrategia de empleo público o de gerencia de proyectos como medio de sobrevivencia. La PNT aparece como jugada entre Gobierno y partidos, bajo una lógica de gobernabilidad y seguridad pública. La escala territorial, el peso demográfico y la deuda social hacen muy compleja la respuesta gubernamental, dados los bloqueos institucionales que existen para transformarla en respuesta de Estado.

La municipalización de la política indígena: entre el territorio y la clientela

Dado esto, ha aparecido como hipótesis de trabajo la concentración del Programa ORIGENES en una escala de corte local, donde pudieran apreciarse impactos en términos de presencia indígena en gobiernos municipales. Sin embargo, en la medida que hay una sociedad civil debilitada o desarticulada, donde los referentes ideológicos están difusos, aquí se corre el riesgo de una intervención estatal conducida desde la lógica de los partidos que buscan crear una clientela indígena a través de las municipalidades. Y no desde la lógica de un Gobierno que busca legitimar contrapartes de pueblos en función de procesos de desarrollo con identidad.

El juego político para dirigentes mapuche, en particular, es de alta complejidad. Implica una combinación de roles entre dirigente de pueblo, autoridad política y militante de partido.

Por lo mismo, parece claro que la ausencia de espacios donde los pueblos indígenas se piensen como tales, desarrollen su visión y definan lo que es estratégico y táctico, amenaza la calidad de las políticas públicas, desde la perspectiva de un desarrollo con identidad. Más aun, en la medida que hay un conflicto discursivo donde se contraponen la agenda legislativa y la política gubernamental, desde el punto de vista de los principios que reconocen. La primera, a nivel de derechos de pueblo. La segunda, a nivel de gobernabilidad del orden neoliberal.

Coordinación y focalización de inversiones en áreas de desarrollo indígena: de la eficiencia al reconocimiento de derechos

En esta dirección, existiendo esfuerzos de desconcentración y descentralización de las políticas públicas, aun son insuficientes para dar cuenta de un "nuevo trato", en la medida que se ha privilegiado la eficiencia en el cumplimiento de medidas (lógica de productos de la PNT) en desmedro de procesos de reconocimiento histórico que se deben enmendar (lógica de procesos de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato), que necesariamente implica una dinamización de la participación ciudadana unida a una voluntad y visión política capaces de impulsar los cambios de fondo necesarios.

Más aun cuando el BID instala sus políticas que priorizan inversiones en tierras sujetas a regímenes de propiedad privada. Tras esto se expresa una contradicción del concepto de desarrollo con identidad que maneja este organismo internacional respecto del que manejan los indígenas. Las negociaciones que se generan en esta divergencia permiten contener pero no construir.

El Programa ORIGENES declara voluntad de recoger la opinión indígena, pero esta tiene que ser filtrada debido a que no existe un discurso unificador respecto de lo que se quiere para el país. En tal medida, sigue al BID y se focaliza priorizando a familias o individuos, respecto de los lof o comunidades. Esto tiene que ver con el impulso a la privatización y desconocimiento de derechos colectivos, que son disfuncionales a los procesos de globalización del capital.

Avances cuantitativos y retrocesos cualitativos de la PNT

En síntesis, colocando una línea de tiempo desde los '90, se puede decir que los avances en materia de política indígena son fundamentalmente cuantitativos. Se ha hecho un camino de políticas públicas con CONADI

y luego con ORÍGENES. Los actores se han reconvertido en este proceso. En particular, destaca que los acuerdos que puede alcanzar la sociedad civil son superiores a los que puede impulsar el Gobierno. Del Informe sobre Verdad Histórica y Nuevo Trato, el Gobierno recoge una décima parte de las recomendaciones. Sin embargo, aun asi parece que le quedara grande tal responsabilidad.

¿Qué sucede a nivel de la gestión política que no se logra avanzar? Aspectos explicativos podrían ser: a) una forma de instalación de las políticas públicas centradas en los recursos; b) procedimientos engorrosos; c) debilidad del juego de la política indígena; d) voluntades políticas y e) funcionarización de dirigencia.

La PNT aparece como estancada a nivel de agenda legislativa, desde el propio Gobierno. Por lo mismo, el modelo de gestión actual es vulnerable. La práctica democratica es precaria. Depende mucho de voluntad de partidos políticos y autoridades gubernamentales. En la práctica, a nivel de Gobierno se termina confundiendo la gestión pública con la administración de programas, eludiéndose la responsabilidad política de dar respuesta efectiva a las propuestas planteadas por la comisión que el mismo Gobierno nombró.

La Araucanía merece un análisis particular. Los conflictos son de otra naturaleza y tienen un tratamiento distinto. En general hay un mal manejo de conflictos pues la primera exigencia de La Moneda hacia la Intendencia Regional es el control. Esto hace retroceder rápidamente cualquier construcción avanzada.

Bibliografía

BARDACH, EUGENE (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*, Brookings, Washington, DC, pp. 36-39.

BEER, STAFFORD (1985). *Diagnosing the System for Organisations*, John Wiley, London and New York.

CÁMARA DE DIPUTADOS (2006). Proyecto de Reforma Constitucional sobre Pueblos Indígenas (http://www.coordinacionindigena.cl), última actualización: 08 de marzo del 2006; consultada: 16 de marzo del 2006.

NACIONES UNIDAS (2003). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/staven6.html), última actualización: sin dato; consultada: 16 de marzo del 2006.

CVHNT (2003). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (http://www.coordinacionindigena.cl/documentos.htm), última actualización: 08 de marzo del 2006; consultada: 16 de marzo del 2006.

CET SUR (2005). Modelo de Gestión Pública que Articula la Acción del Estado en Materia Indígena, Centro de Educación y Tecnología para el Desarrollo del Sur, Chile.

ESPEJO, RAÚL y ANTONIA GILL (1997). The Viable System Model as a Framework for Understanding Organizations (http://www.ictnet.es/ICTnet/servicios/documentos/default.jsp), consultada: 16 de marzo del 2006.

ICLEI (1996). Manual de Planificación para la Agenda 21 Local, International Council for Local Environmental Iniciative y United Nations Environmental Programme, Canadá.

GOBIERNO DE CHILE (2004). Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas: Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural (http://www.mideplan.cl/publico/ ficha_tecnica.php?cenid=168), última actualización: 16 de abril del 2004, consultada 16 de marzo del 2006.

MONTERO, ALEJANDRO (2002). Agenda Local 21: Sus Contribuciones y Limitaciones a un Desarrollo Sustentable en América Latina, tesis de magíster, Centro de Desarrollo Sustentable, Universidad Católica de Temuco, Chile.

WALTER, JON (2001). The Viable Systems Model: A Guide For Co-operatives and Federations (http://www.greybox.uklinux.net/vsmg_2.2), ultima actualización 11 de noviembre del 2001, versión 2.21, consultada: 16 de marzo del 2006.

Anexo

El estudio se propuso analizar los mecanismos de participación y la viabilidad de las estructuras asociativas generadas en torno a a la gestión pública de la Política de Nuevo Trato, para lo cual fue empleado el paradigma sistémico y en particular el Modelo de Sistemas Viables (Beer, 2003; Walker, 2001).

Desde esta perspectiva una organización es vista como un conjunto interrelacionado de roles y recursos con la capacidad de diseñar, regular y elaborar sus propios productos y/o servicios.

Este concepto funcional supera la visión estructural propia de los organigramas jerárquicos de las instituciones gubernamentales –basados en las leyes que les dieron origen– y que solo muestran quién es el responsable cuando algo va mal. Como contrapartida, el Modelo de Sistemas Viables apunta a describir cómo trabaja realmente la organización, tomando como punto de inicio no la cadena de mando, sino la interacción efectiva que tiene lugar entre el entorno y el sistema analizado y el conjunto de interacciones internas que esta actividad desencadena.

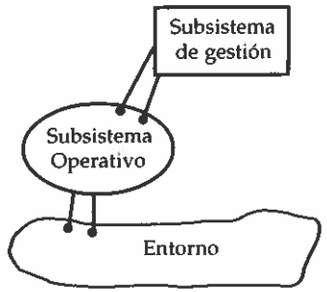
Bajo la definición de organización que propone el Modelo de Sistemas Viables, se pueden dar casos en que una institución pública puede en realidad estar formando parte de distintas organizaciones o bien puede estar conteniendo en su interior a distintas organizaciones.

Operacionalmente, desde esta perspectiva, cualquier organización puede ser vista como un sistema constando de los siguientes subsistemas:

- **Operaciones (O):** elemento que ejecuta acciones en el entorno.
- **Gestión (G):** elemento que controla la ejecución de las acciones en el entorno.
- **Entorno (E):** medio en el cual la organización ejecuta acciones.

Gráficamente estos subsistemas se ilustran a continuación (véase figura 1). En particular, las líneas que conectan el entorno con el subsistema operacional y ésta con el subsistema de gestión, se denominan "mecanismos de control" y determinan las posibilidades del subsistema operativo de manejar el entorno y del subsistema de gestión en relación al manejo del subsistema operativo, respectivamente.

FIGURA 1: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE ENTORNO, SUBSISTEMA OPERACIONAL Y SUBSISTEMA DE GESTIÓN DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS



Para delimitar el sistema respecto de su entorno es necesario identificar el objetivo que le da identidad al sistema y define sus fronteras. En el caso del estudio "Modelo de Gestión que Articule la Acción del Estado en Materia Indígena", se definió como objetivo general lo establecido en la política gubernamental en términos de:

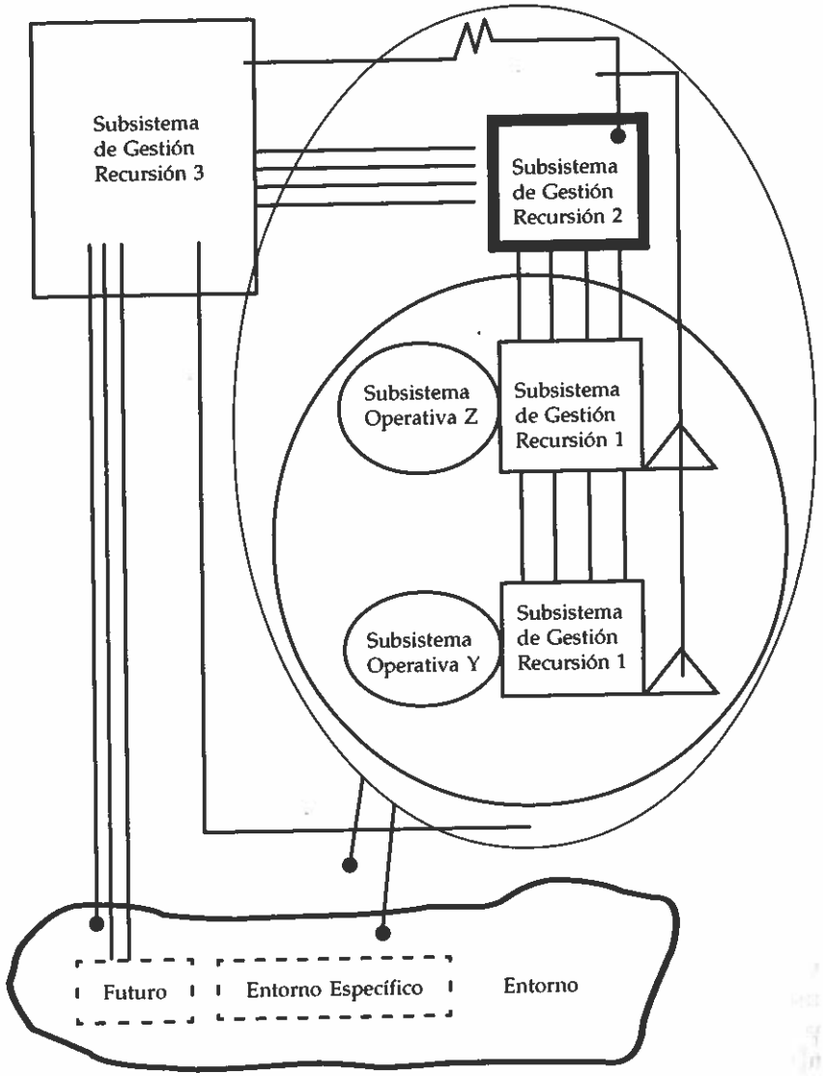
Lograr un nuevo trato con los pueblos indígenas

Por consiguiente, el sistema a estudiar comprende todas aquellas estructuras gubernamentales (Ministerios, Servicios Públicos, Divisiones, Departamentos, Unidades, Secciones, Funcionarios, etc.) que están relacionadas con la ejecución y control de la ejecución de las medidas contenidas en la "Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas".

De esto se desprende que el entorno del sistema "Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas" queda delimitado por el conjunto de estructuras estatales que no participan de la implementación de las medidas de dicha política y por la ciudadanía, el conjunto de organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, tanto nacionales como extranjeras, además de otros Estados nacionales y organismos internacionales, que manifiestan interés en la misma política.

La recursividad como atributo de cualquier sistema implica que las estructuras que desempeñan la función de operación en relación al sistema mayor, pueden ser tratadas a su vez como subsistemas delimitados por objetivos específicos propios, pero que contribuyen subordinadamente al objetivo general. Tales subsistemas contarían con sus propias estructuras soportantes de las funciones de gestión y operación (véase figura 2).

FIGURA 2: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE RECURSIVIDAD DE SUBSISTEMAS OPERACIONALES Y DE GESTIÓN DESDE TEORÍA DE SISTEMAS.



De acuerdo a documentación y entrevistas realizadas a fin de describir el sistema enfocado, se tiene que el objetivo general de "lograr un nuevo trato con los pueblos indígenas" puede descomponerse en cinco objetivos específicos asociados a la línea estratégica denominada "Desarrollo con Identidad". Cada objetivo específico permite reconocer subsistemas operativos que implementan la política (véase tabla 1) a modo de hipótesis de trabajo[239].

TABLA 1: OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y SUBSISTEMAS DE ESTRUCTURAS RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN DE OPERACIÓN DEL SISTEMA "POLÍTICA DE NUEVO TRATO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS"

Objetivo General	Líneas de Acción	Objetivos Específicos	Hipótesis de trabajo sobre estructuras relacionadas con la función de operación
Lograr un Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas	Desarrollo con identidad	Promover el desarrollo productivo	Ministerio de Agricultura, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Obras Públicas, Programa ORÍGENES, CONADI, CONAF, INDAP, SERNAPESCA, CNR, SERCOTEC, SENCE, CORFO
		Impulsar una educación intercultural	Ministerio de Educación, CONADI, PEIB, Programa ORÍGENES
		Rescatar la cultura indígena	Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, CONADI, Programa ORÍGENES
		Impulsar una salud intercultural	Ministerio de Salud, PESPI, Programa ORÍGENES
		Restituir tierras y aguas indígenas	Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Justicia, CONADI, DGA

FUENTE: Elaboración propia a partir de Gobierno de Chile (2004)

En este ordenamiento de las medidas de la "Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas", las restantes líneas de acción y un conjunto

239 Esta relación debe ser entendida provisionalmente, a modo de hipótesis de trabajo. En las entrevistas a informantes claves pueden aparecen nuevas estructuras o eliminarse algunas que se consideraban operativas.

objetivos específicos y medidas asociadas, han sido consideradas como parte del desempeño de funciones de gestión, como se verá más adelante. En particular, esto aplicaría a los objetivos específicos de:

- "reconocer los derechos de los pueblos indígenas", que involucra un conjunto de medidas relacionadas con la ampliación de derechos políticos, mediante iniciativas legislativas.
- "profundizar los derechos de los pueblos indígenas", que considera un conjunto de medidas de promoción y fiscalización del ejercicio de derechos políticos, mediante iniciativas reglamentarias o administrativas.
- "fortalecer la institucionalidad pública en materia indígena", que comprende un conjunto de medidas de desarrollo de estructuras, funciones y capacidades del sector público y de las comunidades para interactuar en torno a la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas", mediante iniciativas legislativas (i.e. Creación de Subsecretaría Indígena), reglamentarias y administrativas.

Con el fin de potenciar el análisis, el subsistema de gestión (G) fue subdividido en cuatro subsistemas que desempeñan funciones que interactúan entre sí y que se describen en la Tabla 2, junto con el subsistema de operaciones (O) (véase figura 3).

TABLA 2: SUBSISTEMAS Y FUNCIONES DE UN SISTEMA VIABLE

Subsistema	Nombre	Funciones
5	(G)[240] POLÍTICAS (Etica)[241]	Políticas, última autoridad o identidad.
4	(G) PLANEACIÓN FUTURA (Inteligencia)	Adaptación, planeamiento o estrategia.
3	(G) SINERGIA (Control)	Optimización, regulación interna o sinergia.
2	(G) ESTABILIDAD (Coordinación)	Resolución de conflictos o estabilidad.

(continúa en la página siguiente)

[240] Ubicación en los tres sistemas: Operación, Gestión y Entorno.
[241] Entre paréntesis la nomenclatura utilizada por Espejo y Gill (1997).

Subsistema	Nombre	Funciones
1	(O) OPERACIÓN (Implementación)	Implementación o actividades primarias

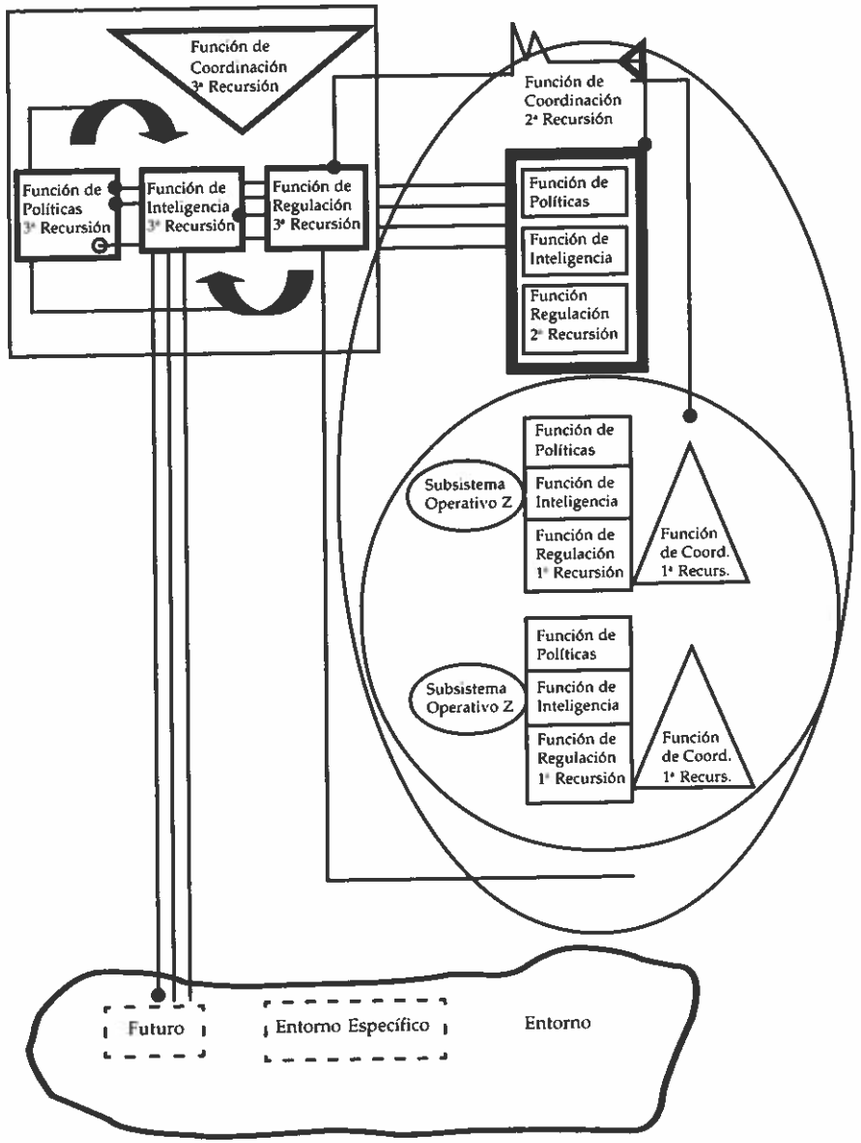
FUENTE: Elaboración propia a partir de Walker (2001) y Espejo y Gill (1997)

En particular, la "viabilidad" de una organización es definida por su capacidad de mantener una existencia independiente. Es decir, por la capacidad de adaptarse a las condiciones de su entorno y, por otra parte, de promover cambios en su entorno para poder desarrollarse.

Operacionalmente, la viabilidad depende de la presencia de tres dimensiones críticas:

- **Mecanismos de Control y Canales de Variedad:** relacionada con los bienes, servicios e información que un sistema intercambia con su entorno y mediante el cual lo modifica a su favor y/o se adapta a él.
- **Funciones para la Viabilidad:** relacionada con el desempeño o no desempeño de funciones de operación, regulación, coordinación, inteligencia y políticas, con sus consencuencias desde el punto de vista de la relación entre subsistemas de operación y gestión, en los diferentes niveles de recursividad.
- **Autonomía:** relacionada con la coherencia entre atribuciones, mandatos o responsabilidades y capacidades para la acción de los diferentes subsistemas y sus consencuencias para el funcionamiento del sistema.

FIGURA 3: FUNCIONES DEL SUBSISTEMA DE GESTIÓN DESDE TEORÍA DE SISTEMAS



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

ARIEL LEÓN*

Introducción

En este trabajo se me ha encomendado indagar acerca de las reformas legislativas chilenas durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar.

Establezcamos los límites temáticos de este documento. Para poder realizar este trabajo, tuvimos que discriminar entre los proyectos de ley que afectan directa e indirectamente a los pueblos indígenas. Escogimos a los que los nombraban o abarcaban expresamente, así como también otros cuyo contenido desconocía u omitía a los mismos, siempre y cuando afectaran positiva o negativamente sus derechos individuales y colectivos, particularmente aquellos ya sistematizados por la doctrina que afectan su patrimonio (los bienes materiales y simbólicos que constituyen el patrimonio de los pueblos indígenas).

No abordamos aquí los proyectos de ley presentados durante el Gobierno de Lagos, sino solo las leyes aprobadas durante este período. Esto, porque el trabajo encargado establecía sus propios límites ("reformas legislativas"), y además porque este tópico ya ha sido abordado por un trabajo propio anterior[242]. Sería excelente obtener un trabajo unificado,

---

* Aymara, asesor del Consejo Nacional Aymara (CNA), Presidente de la Corporación Jach'a Marka Aru (Voz del Pueblo Grande).

242 Dan a conocer informe sobre los proyectos de ley que afectan a Pueblos Indígenas. 6 de Junio de 2005. Disponible en: http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=350; *La agenda legislativa indígena: hacia la implementación del consentimiento informado en el poder legislativo de Chile*. Ariel León Bacián. Mayo de 2005. Disponible en: http://argentina.indymedia.org/uploads/2005/06/informe-leon-pdf.pdf

para poder emprender una visión de conjunto. No obstante, los límites de tamaño impuestos a este trabajo lo impiden.

Ahora, establezcamos los límites temporales de esta investigación. ¿Por qué limitar este trabajo al Gobierno de Lagos? Más allá de los argumentos formales, el Presidente ostenta poderes y facultades de derecho público que exceden a la mera labor administrativa o ejecutiva. Tal como señala gran parte de la doctrina constitucional, en Chile opera un sistema de gobierno presidencialista, en el que el Presidente goza de plenos poderes sobre un gran y amplio número de materias legislativas.

Así, tenemos que el Presidente está investido de atribuciones exclusivas para proponer determinados proyectos de ley[243], de hecho existe consenso en la academia, en orden a señalar que en Chile existe un Poder Colegislador (al Congreso se agrega el Presidente[244]). Además, es el Presidente quien mediante actos potestativos establece los plazos para tramitar los proyectos de ley, mediante el respectivo decreto de urgencia[245]. Sus poderes son tan extensos, que un ex Presidente de la Cámara de Diputados ha llegado a señalar que "el Congreso no puede ser el despacho de correos del Gobierno"[246].

243 Art. 65 de la Constitución Política de la República de Chile. Entre ellos encontramos aquellos que "tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país". Disponible en: http://www.bcn.cl/pags/legislacion/leyes/constitucion_politica.htm

244 Vicente Sota, Diputado PPD, en su discurso de jueves 3 de noviembre de 1994, al asumir la Presidencia de la Cámara Baja, señaló: "Actualmente, el Parlamento está convertido en un poder colegislador y la iniciativa de las leyes aprobadas en el período 1990-1994 correspondió, en un 92 por ciento, al Ejecutivo. Una asistencia como la propuesta, permitiría aumentar el número y la calidad de nuestras mociones" Disponible en: http://www.camara.cl/hist/archivo/discurs/discurCD/sota.pdf . Asimismo, en la inauguración del Año Judicial 2005, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Don Marcos Libedinsky Tschorne, señaló: "En todo caso, se ha tomado conocimiento que el Poder Ejecutivo –en su carácter de organismo colegislador- estaría preparando un anteproyecto de ley, denominado de "empalme" destinado, entre otros aspectos, a aproximar los tiempos de resolución de los conflictos penales del sistema nuevo –de próxima aplicación en la Región Metropolitana- con los del sistema antiguo". 01 de Marzo del 2005. Disponible en: http://www.poderjudicial.cl/0.8/noticias/venot.php?id=659. Finalmente, el actual Presidente de la Cámara de Diputados, don Gabriel Ascencio, señaló "Naturalmente, espero que con mi presidencia esas relaciones tan importantes con el Poder Ejecutivo se normalicen lo antes posible. Aquí tenemos que tener una relación fluida con el Poder Ejecutivo; el Poder Ejecutivo es colegislador nuestro". Ascencio apuesta a la distensión. Miércoles 12 de enero de 2005. Disponible en: http://www.diariolanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050111/pags/20050111202927.html

245 Disponible en: http://www.bcn.cl/pags/ecivica/urgencia.htm

246 Las palabras son de Pablo Lorenzini, ex Presidente de la Cámara de Diputados, quien renunció a tal cargo, después de una dura crítica en que acusó de corrupción a un ministro de Estado.

Es por ello que podemos señalar que en este caso no existe solo una responsabilidad del Poder legislativo en relación a los proyectos de ley que éste tramita y aprueba. El Presidente goza de facultades que lo convierten en colegislador y co-responsable de los resultados y efectos de las leyes.

Seguidamente, aclaramos que este trabajo no está destinado a indagar necesariamente en la historia de la ley, aunque lo haga en varias oportunidades. Preferentemente, trataremos de mostrar los resultados de un trámite legislativo que queda oculto. Manifestamos nuestra opinión acerca de los resultados, de las leyes tal cual están en sus textos ya consolidados y aprobados, mostrando sus aciertos y deficiencias, mostrando sus voces y denunciando sus silencios.

En lo que sigue, analizaremos algunos hitos del Gobierno de Ricardo Lagos en materia indígena, y luego pasaremos a examinar el contenido y posibles efectos de cada una de las leyes que afectan directamente a los pueblos indígenas, para luego sacar algunas conclusiones y extraer de ahí las recomendaciones necesarias para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

I. El gobierno de Ricardo Lagos: 2000-2005

La labor de Ricardo Lagos respecto de los pueblos indígenas tiene diversos hitos. Tan solo los nombraremos, pues no constituyen el objeto de este trabajo, al no constituir reformas legislativas:

i. En marzo de 2000 el Presidente forma un Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, el que cuenta con un plazo de 50 días para recoger las demandas indígenas del país. El 31 de mayo de 2000, el Presidente responde con una carta a los Pueblos Indígenas de Chile que contiene "16 medidas", dentro de las cuales se establece la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, destinada a asesorar al Presidente sobre la visión de los pueblos en la historia y en la actualidad, recomendando una política de nuevo trato[247].

ii. Por Decreto Supremo N° 19 del 18 de enero del año 2001, se crea la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, a la cual se le encomendó la preparación de un informe acerca de la historia de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado, y sugiriera

247 Disponible en: http://www.coordinacionindigena.cl/hitos_carta_pueblos_indigenas.htm

propuestas y recomendaciones para una política de Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena toda[248].

iii. En septiembre de 2001 nace el Programa Orígenes, que beneficia directamente a 24.500 beneficiarios en 44 comunas de alta densidad de población indígena, mediante dineros estatales y del Banco Interamericano de Desarrollo[249].

iv. Por Decreto Supremo N° 132 del 06 de septiembre del 2002, se crea la Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas, que tiene por objetivo *prestar asesoría al Presidente de la República, en todo cuanto diga relación con la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales que tengan incidencia en el ámbito indígena*[250].

v. En abril de 2004, el Presidente Lagos anuncia la Política Indígena de Nuevo Trato 2004-2010, que se concentra en tres ejes: Derechos de los Pueblos Indígenas; Desarrollo con Identidad; y Adecuación del Estado a la Diversidad Cultural.

II. Las reformas legislativas durante el gobierno de Lagos

Tal como señalamos, expondremos las leyes aprobadas durante el Gobierno de Lagos en orden cronológico.

1.Ley 19.806 que dicta normas adecuatorias del sistema legal chileno a la Reforma Procesal Penal[251]

Esta ley fue producto de la iniciativa del ex Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el miércoles 12 de agosto de 1998 a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 13 de mayo de 2002, y publicada en el *Diario Oficial* de 31 de mayo de 2002. Esta ley estuvo en trámite durante los dos primeros años del Gobierno de Ricardo Lagos, cuando ya estaba en el Senado (en su segundo trámite constitucional), antes de su primer informe, y por tanto,

248 Disponible en: http://www.coordinacionindigena.cl/hitos_politica_nuevo_trato.htm
249 Disponible en: www.origenes.cl
250 http://www.coordinacionindigena.cl/quienes_somos.htm
251 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?2217-07

antes de las dos votaciones (en general y en particular) que tuvo lugar en el Senado.

Como es sabido, por Ley N° 19.696, de 12 de octubre de 2000, originada en el Mensaje Presidencial presentado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se estableció el Código Procesal Penal. En virtud del nuevo Código, la legislación procesal penal entraba en la modernidad: juicios transparentes, fortalecimiento de la presunción de inocencia, limitaciones a la prisión preventiva, salidas alternativas al proceso penal, establecimiento del principio de oportunidad, más la separación del rol del fiscal del juez propiamente garantizaban la protección de los derechos del imputado, así como la eficacia total del sistema.

La Ley N° 19.806 buscaba adecuar las normas procesales contenidas en cuerpos legales especiales a las nuevas normas del Código Procesal Penal, en virtud a que el *carácter sistémico del ordenamiento jurídico de un Estado, tiene como consecuencia que toda modificación legal importante produce efectos en otros cuerpos legales que inicialmente no son objeto de la nueva regulación pero que se relacionan con ella. Estos efectos habrán de ser tanto mayores cuando en este caso la nueva regulación consiste nada menos que en la introducción de un nuevo procedimiento penal, estructurado sobre bases completamente diferentes al que existe hasta ahora*, tal como señalan los fundamentos del proyecto.

Ahora, ¿por qué analizar esta ley? Debido a que en virtud de las movilizaciones del pueblo mapuche y de la política del control territorial emprendida por algunas de ellas, comenzó a aplicarse la Ley Antiterrorista, N° 18.314, y las modificaciones establecidas por la norma en comento, a algunos dirigentes y autoridades ancestrales del pueblo mapuche. La Ley Antiterrorista N° 18.314 (utilizada por el Gobierno de Pinochet como método de sanción y represión a la disidencia política de la época) fue modificada en un intento por purgar los elementos políticos que contaminaban a la figura penal de terrorismo incorporada a la legislación. No obstante, tales reformas, aprobadas durante el Gobierno de Patricio Aylwin y que dieron fruto a la Ley N° 19.027, son las que abrieron la puerta para la aplicación de la ley antiterrorista a activistas mapuche al incluir el delito de incendio terrorista entre la tipificación de conductas consideradas terroristas[252]. Asimismo, estas reformas propician la suspensión de garantías procesales, básicas para que exista un debido proceso.

252 *La Ley 18.314 dispone de instrumentos especiales para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se ocupen de los delitos terroristas. Los detenidos pueden estar recluidos hasta diez días antes de ponerlos a disposición de un juez o acusarlos formalmente. Se trata de una semana más del tiempo permitido en el caso de los detenidos por delitos ordinarios,*
(continúa en la página siguiente)

Una de ellas es la establecida por el artículo 49 de la Ley 19.806:

Artículo 15.- Sin perjuicio de las reglas generales sobre protección a los testigos contempladas en el Código Procesal Penal, si en la etapa de investigación el Ministerio Público estimare, por las circunstancias del caso, que existe un riesgo cierto para la vida o la integridad física de un testigo o de un perito, como asimismo de su cónyuge, ascendientes, descendientes, hermanos u otras personas a quienes se hallaren ligados por relaciones de afecto, dispondrá, de oficio o a petición de parte, las medidas especiales de protección que resulten adecuadas.

Para proteger la identidad de los que intervengan en el procedimiento, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, el fiscal podrá aplicar todas o alguna de las siguientes medidas:

a) que no conste en los registros de las diligencias que se practiquen sus nombres, apellidos, profesión u oficio, domicilio, lugar de trabajo, ni cualquier otro dato que pudiera servir para su identificación, pudiendo utilizar una clave u otro mecanismo de verificación para esos efectos.

b) que su domicilio sea fijado, para notificaciones y citaciones, en la sede de la fiscalía o del tribunal, debiendo el órgano interviniente hacerlas llegar reservadamente a su destinatario, y

c) que las diligencias que tuvieren lugar durante el curso de la investigación, a las cuales deba comparecer el testigo o perito protegido, se realicen en un lugar distinto de aquél donde funciona la fiscalía, y de cuya ubicación no se dejará constancia en el registro respectivo.

Cualquiera de los intervinientes podrá solicitar al juez de garantía la revisión de las medidas resueltas por el Ministerio Público.

---

aunque en este periodo el detenido puede recibir la visita de un abogado. Una vez acusado de un delito terrorista, las visitas pueden restringirse; los fiscales pueden solicitar al juez permiso para intervenir teléfonos, interceptar correspondencia, correos electrónicos y otras comunicaciones con cualquier persona, salvo el abogado, durante un período indefinido; y, si el fiscal considera que la seguridad física de testigos corre peligro, se pueden mantener pruebas en secreto durante un máximo de seis meses. Todas estas facultades se han empleado en casos relacionados con mapuche. Indebido Proceso: los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile. Informe elaborado por Human Rights Watch y el Observatorio de Derechos indígenas. Octubre 2004. Disponible en: http://www.hrw.org/spanish/informes/2004/chile1004/4.htm#_ftn30

Por su parte el Artículo 16 faculta al tribunal para *decretar la prohibición de revelar, en cualquier forma, la identidad de testigos o peritos protegidos, o los antecedentes que conduzcan a su identificación. Asimismo, podrá decretar la prohibición para que sean fotografiados, o se capte su imagen a través de cualquier otro medio,* sin perjuicio de ordenar custodia policial del mismo (art. 17), *disponer que los testimonios de estas personas se presten por cualquier medio idóneo que impida su identificación física normal,* incluso en el juicio oral (art. 18), provisión de recursos económicos a los testigos encubiertos *suficientes para el cambio de domicilio u otra que se estime idónea en función del caso* (art. 19), y autorizar cambios de identidad (art. 20).

Todo esto viola las normas del debido proceso (*due process of law*), o justo y racional procedimiento, que es el estándar establecido como garantía constitucional en el art. 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.

Tal como señala el Informe realizado por Human Rights Watch y el Observatorio de Derechos de los Pueblos indígenas, "Indebido Proceso", la defensa carecería de igualdad de derechos respecto de los querellantes: *al negársele información sobre los nombres y los datos personales de los testigos, la defensa no puede examinar su credibilidad. Los factores relevantes pueden incluir el posible parentesco u otra relación con los acusados, las víctimas u otros testigos de la acusación; historial profesional; antecedentes penales; o detalles médicos tales como si el testigo tiene limitaciones de visión o sufre problemas de memoria. Una de las garantías más importantes contra el perjurio es la capacidad de la defensa para interrogar a los testigos sin que se restrinja su acceso a la información pertinente. Además, de acuerdo con el artículo 373 del nuevo Código de Procedimiento Penal, el hecho de no garantizar la plena protección del derecho a la defensa podría conllevar la anulación de todo el proceso por violación de derechos constitucionalmente protegidos.*

Los organismos internacionales de derechos humanos han expresado la opinión de que el uso de testigos anónimos viola las normas internacionales con respecto al debido proceso. En sus Observaciones Finales sobre Colombia, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas concluyó que el sistema judicial regional de Colombia, 'que permite la existencia de jueces sin rostro y de testigos anónimos, no está en consonancia con el artículo 14 del Pacto, y en particular los apartados b) y e) del párrafo 3, ni con la Observación General 13 (21) del Comité'.

El artículo 14 (3) (e) del Pacto declara que los acusados tendrían derecho '[a] interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo'. Según la Observación General 13 (21), el propósito de esta disposición es 'garantizar al acusado las mismas facultades jurídicas para obligar a comparecer a testigos e interrogar a éstos sobre la acusación'.

Incluso el relator Stavenhagen, de las Naciones Unidas, se ha pronunciado no solo contra la utilización de la ley antiterrorista de manera descontextualizada (lo que no ocurrió por reformas durante el Gobierno de Lagos, insistimos), sino también por la utilización de testigos sin rostro y el excesivo período de detención preventiva (en virtud de la Ley N° 19.806)[253].

Los juicios injustos han provocado movilizaciones, y huelgas de hambre[254], reacciones políticas de reparación[255], negociaciones de alto nivel en el Gobierno[256], lobby indígena[257], reconocimientos del error de aplicar esta ley por parte del Gobierno[258], y un Proyecto de Ley en actual trámite en el Senado, que mira la concesión de beneficios especiales extracarcelarios para los presos[259]. Así, finalmente, los costos políticos de las injusticias aquí señaladas los vino a pagar el Gobierno de Michelle Bachelet.

2.Ley N° 19.891, que crea Dirección Nacional de Cultura y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural[260]

Esta ley también fue producto de la iniciativa del ex Presidente de la República Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien presentó el correspondiente

253 Informe "Derechos humanos y cuestiones indígenas" del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, de 17 de noviembre de 2003, se realizan las siguientes recomendaciones al Estado de Chile:
71. El Relator Especial recomienda que sea revisado el caso de los lonkos procesados, Pascual Pichún de Temulemu y Aniceto Norín de Didaico *(IX región de Araucanía), con estricto apego a las garantías de debido proceso establecidas en las normas internacionales de derechos humanos.*
72. La puesta en práctica de la reforma procesal penal deberá tomar en cuenta las normas internacionales en materia de protección de los derechos humanos, incluyendo el debido proceso de todos los imputados indígenas por motivo de actividades de defensa o protesta social (especialmente con referencia a la utilización de testigos sin rostro y la detención preventiva de los indiciados). (..)

254 Disponible en: http://www.presospoliticosmapuche.org/

255 Disponible en: http://elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=189584. http://elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=189584

256 Disponible en: http://www.radio.uchile.cl/interno.asp?id=29623

257 Disponible en: http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=219077

258 Disponible en: http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060513/pags/20060513141702.html

259 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?4188-07

260 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?2286-04

mensaje presidencial el jueves 7 de enero de 1999 a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 31 de julio de 2003, y publicada en el *Diario Oficial* de 23 de agosto del mismo año. Esta ley estuvo en trámite durante los tres primeros años del Gobierno de Ricardo Lagos, antes de su primer informe en la Cámara de Origen, en su primer trámite constitucional, y por tanto, antes de cualquiera de las votaciones (sea en particular o en general) en cualquiera de las Cámaras.

La presente ley establece un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. El Consejo tiene la misión de apoyar el desarrollo de las artes y la difusión de la cultura, contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la Nación y promover la participación de éstas en la vida cultural del país. El Consejo se divide en distintos órganos: el Directorio, el Presidente, el Subdirector Nacional, el Comité Consultivo Nacional, los Comités Consultivos Regionales y los Consejos Regionales.

El art. 12 de esta ley dispone que el Comité Consultivo será *ad honorem*, y que *tendrá por objeto asesorar al Directorio en lo relativo a políticas culturales, plan anual de trabajo, y preparación de proyectos de ley y actos administrativos concernientes a la cultura (...) Estará integrado por quince personas de reconocida trayectoria y experiencia en las distintas áreas de la creación artística, el patrimonio cultural, la actividad académica y la gestión cultural. Siete de dichas personas provendrán de la creación artística, concretamente de cada uno de los ámbitos de las artes musicales, artes visuales, artes audiovisuales, teatro, danza, literatura y artes populares; dos provendrán del ámbito del patrimonio cultural; dos representarán las culturas indígenas, y cuatro provendrán de las universidades, las industrias culturales, la gestión de corporaciones y fundaciones de derecho privado y la empresa privada.*

Luego, su artículo 28 crea un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, *que será administrado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes con el objeto de financiar, total o parcialmente, proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, ejecución, difusión y conservación de las artes y el patrimonio cultural en sus diversas modalidades y manifestaciones.*

El art. 30 dispone por su parte que el Fondo se desglosará en "líneas específicas de funcionamiento", entre las que se encuentra la de "Desarrollo de las Culturas Indígenas", destinada a *financiar proyectos de investigación, rescate, preservación y difusión de las distintas culturas indígenas del país. Los recursos se otorgarán mediante concurso público. Los proyectos serán evaluados por Comités de Especialistas. A partir de los resultados de esta evaluación, los proyectos serán seleccionados por jurados. La reglamentación de dichos concursos será establecida por el Directorio, oyendo previamente a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.*

Esta ley en sí misma no puede considerarse negativa, sino todo lo contrario. No obstante, opera en un contexto normativo que ha depreciado tanto a la identidad indígena, y que ha socavado de tal forma sus patrones culturales, su patrimonio, y las bases materiales de su subsistencia espiritual, que parece una moneda de cambio de todo lo anterior. Dado que los indígenas en Chile no constituyen pueblos, negándose con ello la dimensión política que la diversidad cultural impone en sí misma, esta ley viene a reforzar en el imaginario legal una visión culturalista de lo indígena.

No obstante, cabe señalar que la administración de los fondos y su asignación, debería quedar en manos de especialistas indígenas, y por jurados indígenas, pues de lo contrario, el arte indígena financiado y oficial, sería penetrado por criterios de origen y desarrollo que no necesariamente fortalecerían las identidades en juego, imponiendo elementos que intensificarían la aculturación y la asimilación en el ámbito de la cultura. Nadie más que los pueblos pueden determinar qué debe ser *difundido, rescatado, preservado e investigado* desde la perspectiva de lo cultural, so pena de atentar contra su soberanía cultural, e incurrir en un trasnochado paternalismo.

3. Ley N° 19.944, que crea la comuna de Cholchol, en la Región de La Araucanía[261]

Esta ley es la primera que analizamos que fue producto de la iniciativa del Presidente de la República Don Ricardo Lagos Escobar, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el jueves 4 de septiembre de 2003 a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 12 de abril de 2004, y publicada en el Diario Oficial de 22 del mismo mes y año.

Este proyecto de ley fue propiciado por iniciativa de diputados de la alianza de partidos de la derecha (Eduardo Díaz, UDI; Iván Moreira, UDI, Marcelo Forni, UDI; Eugenio Bauer, UDI; Andrés Egaña, UDI; José Antonio Kast, UDI; y Lily Pérez, RN), y de la concertación gobiernista (Guillermo Ceroni, PPD; Patricio Walker, DC; y Enrique Jaramillo, PPD), quienes presentaron un Proyecto de Acuerdo solicitando al Presidente Lagos la creación de la comuna de Chol Chol, la cual es considerarla como *Sede del Alma Mapuche*. Las razones que arguye el Proyecto son que Chol-Chol depende administrativamente de la comuna de Nueva Imperial, lo cual no es una ventaja para sus habitantes, los que son en un 80% mapuches y desarrollan actividades agrícolas. Asimismo consideró la aspiración

261 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?3341-06

de la localidad de volver a tener la calidad jurídica de comuna, la cual le fue otorgada en 1922, durante el gobierno del Presidente Alessandri Palma y revocada en 1927. El Proyecto de Acuerdo fue aprobado el 14 de noviembre de 2002 por 37 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones[262].

Por MENSAJE N° 212-349, de fecha señalada, el Gobierno argumentó la medida en que *en su territorio se presentan particulares características étnico culturales de su población, que la diferencian claramente del resto de la comuna de Nueva Imperial, lo que suscita dificultades para poder administrarlo adecuadamente desde su municipio. En tal sentido una administración directa podría definir, orientar e implementar con mayor eficacia líneas de desarrollo específicas para sus pobladores. Por otra parte, al dotarse de una administración propia a este territorio se le permitiría, además, la canalización de diversas acciones de programas nacionales y regionales hacia áreas específicas y acotadas a sus realidades territoriales y culturales.*

En cifras concretas, se estableció que la comuna contaría con una población aproximada de 10.000 habitantes, en su gran mayoría de origen mapuche, organizada en más de veinte comunidades. Se manifiesta que la propuesta cuenta con el respaldo del Alcalde de Nueva Imperial y de la autoridad regional y provincial correspondientes.

Luego de la aprobación en la Cámara de Diputados de este proyecto, la propia subsecretaria de Desarrollo Regional, Adriana Delpiano, explicó que *la única característica especial de Chol Chol es su alta población indígena, pero que por estar en el mismo continente y muy cerca de la capital regional, Temuco, no recibirá... especiales*[263], haciendo alusión al caso Rapa Nui, en el que se planea constituir un territorio sometido a un estatuto especial de administración.

Ahora cabe preguntarse, ¿para qué crear comunas en territorios de alta densidad indígena? Claramente, las razones manifestadas en la fundamentación de un proyecto de ley no siempre son las reales.

Tal como ya señalamos, los fundamentos que sustentan el proyecto de ley señalan que se pretende *orientar e implementar con mayor eficacia líneas de desarrollo específicas para sus pobladores*. O sea, se crea una comuna para convertirla en un instrumento de solución de problemas sociales y culturales en un determinado territorio. Mediante ella se quiere administrar de mejor manera los recursos humanos, técnicos y financieros

262 Piden crear comuna de Chol-Chol en la IX Región. 14/11/2002). Disponible en: http://www.camara.cl/diario/noticia.asp?vid=2790

263 Chol Chol no tendrá trato especial si pasa a comuna. 06 de Marzo de 2004. Disponible en: http://cuarta.cl/diario/2004/03/06/06.22.4a.NAS.CHOLCHOL.html

del Estado, para propiciar el desarrollo de ese territorio y de sus habitantes, mejorando los índices sociales y derrotando a la pobreza.

Surge una duda: Las razones y fines manifestados para la creación de esta comuna son los mismos que los de las Áreas de Desarrollo Indígena. De acuerdo a los dispuesto en el art. 26 la Ley Indígena, las ADI son *espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades*. De acuerdo al art. 27 de la Ley Indígena *la Corporación, en beneficio de las áreas de desarrollo indígena, podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas.*

Entonces tenemos que las ADI y los Municipios tienen los mismos fines. O sea, que para lograr los mismos efectos que una ADI, se crea una comuna, un municipio. ¿Para qué crear entonces, una comuna? No podemos decir con certeza que el Gobierno de la época presentó este proyecto solo con intenciones sociales. No obstante, si así hubiese sido, se hubiese mantenido el Área de Desarrollo Indígena existente en la zona[264].

Quizás, una respuesta es que con ello se satisfacen demandas políticas indígenas. Los municipios han sido campo experimental de autogobiernos indígenas locales. Concejales y alcaldes indígenas han ido en aumento no solo en Chile, sino en Latinoamérica. Los elementos etnopolíticos que subyacen en la creación de una comuna en territorios de alta densidad indígena, deben entrar en el análisis. No obstante, el fenómeno obviamente se puede prestar para cooptar liderazgos indígenas a favor de las fuerzas políticas dominantes, o frenar liderazgos indígenas tradicionales en alza.

Más allá de los fines manifiestos, creemos que la creación de esta comuna pudo obedecer también a cierto ánimo de coartar el surgimiento o consolidación de liderazgos indígenas locales, autónomos de los partidos políticos tradicionales. De ser así, la operación tuvo éxito: Luego de constituida la comuna, en el proceso eleccionario de 2004, se erigió como alcalde por 4 años, don Luis Huirilef Barra, mapuche de la Concertación Gobiernista (PPD), por 1.218 (26,38% de los votos de un total de 4.617 válidamente emitidos), mientras que Juan Painemal Huaiquinao, candidato independiente

264 Área de Desarrollo Indígena Alto Bío Bío. Creada por Decreto N° 93 del 31 de marzo de 1997. http://www.conadi.cl/8region.htm

de referentes estrictamente organizacionales, alcanzó solo 99 votos (un 2,14% del total). El proyecto analizado en el punto siguiente nos dará una visión de contexto para arribar a estas afirmaciones.

4. Ley N° 19.959, que crea la comuna de Alto Bío-bío, en la región del Bío-bío[265]

Esta ley también fue producto de la iniciativa del Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el jueves 4 de septiembre de 2003 a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 16 de julio de 2004, y publicada en el *Diario Oficial* de 21 del mismo mes y año.

Como es sabido, desde mediados de 1999 se comenzó a construir en pleno territorio mapuche-pehuenche el Proyecto Central Hidroeléctrica Ralco en la zona del Alto Bío-Bío, VIII Región del Bío-Bío y IX de la Araucanía de Chile, que es desarrollado por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), empresa chilena privatizada, cuyo control accionario está en manos actualmente de la empresa ENDESA-España.

Sucesos tan lamentables como la expulsión de dos Directores de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) por oponerse al proyecto, al desconocimiento de un informe de la CONADI que señalaba que tal como se había diseñado el proyecto este implicaba el *"etnocidio"* del pueblo mapuche-pehuenche[266], y el cierre forzado por Carabineros de la sede de la CONADI para que los Consejeros indígenas no votaran, y el posterior empaque de archivos para llevarlos a La Moneda, fueron hitos

265 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?3342-06

266 "En este marco, ENDESA elaboró su estudio de impacto ambiental y lo presentó a CONAMA el 29 de marzo de 1996. A lo largo de dos meses, a partir de la fecha de la fecha de esa presentación, CONAMA desarrolló un proceso de evaluación y estudio en el que 22 servicios públicos, consultores externos y entidades ciudadanas expusieron su posición sobre el proyecto presentado y la descripción de sus impactos hecha por ENDESA. El Estudio de Impacto Ambiental de ENDESA fue seriamente objetado por la mayoría de los Servicio Públicos consultados. Particularmente severo fue el informe de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que juzgó que la realización del Proyecto entrañaba la inevitable desestructuración de la cultura pehuenche y su extinción como pueblo antes de una década, impacto que resultaba inaceptable y no podía "sino catalogarse de etnocidio". Para una completa visión hasta el año 2000, véase, El Proyecto Ralco de ENDESA en Chile: Un caso de genocidio. Universidad ARCIS, de Arte y Ciencias Sociales. Departamento de Derechos Humanos y Estudios Indígenas. Santiago de Chile, enero de 2000. Disponible en: http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/endesa/arcis.html

de una seguidilla de actos poco transparentes propiciados por el Gobierno y osadamente contrarios a la legalidad vigente[267].

Algunos mapuche-pehuenche aceptaron permutar sus tierras con autorización de CONADI, pero otros resistieron. Con el pasar del tiempo, se iba haciendo inminente la posible "evicción forzada", o el desalojo violento de los mapuche-pehuenche que permanecieron en sus tierras ancestrales[268].

---

267 *De este modo, las permutas con toda probabilidad iban a ser rechazadas en el Consejo Nacional del 6 y 7 de agosto, lo que provocó la rápida intervención del Ejecutivo.*

- *El 27 de julio de 1998, en el mismo momento que el Director Nacional de CONADI sostenía una reunión sobre el tema con los Ministros de la Secretaría General de Gobierno y del Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN), más el Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia, se le pide su renuncia a los dos consejeros del gobierno opuestos a las permutas.*
- *Luego, el 5 de agosto de 1998, después de una última reunión sostenida entre el Director Nacional y representantes del Ejecutivo, donde quedaron en evidencia las posiciones irreconciliables de ambas partes, el Ministro de MIDEPLAN le solicita, por orden del Presidente de la República, la renuncia al Director Nacional de CONADI, la que debió hacer efectiva de inmediato.*
- *Con esto, la sesión del Consejo para el día siguiente quedó abortada, y la CONADI, y con ello las relaciones entre el segundo gobierno democrático y los pueblos originarios, sufre una irreversible fractura.*
- *El día 6 de agosto de 1998, fecha en que debía reunirse el Consejo, los consejeros nacionales indígenas demandan que el Consejo se constituya de inmediato y que sea presidido por el Fiscal Nacional. Éste, de acuerdo a la ley, podía reemplazar al Director Nacional, con lo que era posible llevar a cabo la sesión con su presencia. Sin embargo, dicho Fiscal fue obligado a permanecer en Santiago y a firmar una resolución, previamente preparada, suspendiendo el Consejo hasta nueva fecha.*
- *Paralelamente a esto, a la sede de la Corporación llega ese día mucha gente a protestar por la remoción de su Director Nacional. El gobierno, en respuesta, ordena el despliegue de un importante contingente de carabineros, que aísla el área con vallas antimotines. Se cambian las cerraduras de las puertas principales de la Corporación y ni siquiera sus funcionarios pueden ingresar a sus oficinas. La intervención del gobierno en favor del proyecto Ralco se hace escandalosa.*
- *Al día siguiente, 7 de agosto de 1998, nuevamente los consejeros indígenas intentan constituir el Consejo, pero se encuentran con la oposición de carabineros. Espontáneamente se desarrollan masivas protestas contra la destitución del Director de CONADI, en Santiago, en las ciudades de Temuco y Osorno, en el Alto Bío-Bío, y en otros lugares. Pero, en definitiva, el Consejo no se constituye y la política del Gobierno y sus próximas designaciones en CONADI ya no tiene ambigüedades: las permutas han de ser aprobadas de todos modos.* Ibíd.

268 *La construcción de la Central Ralco, que apresuradamente avanza en sus obras iniciales, implicaría el desarraigo y la relocalización de numerosas familias y miembros de las comunidades mapuche-pehuenches de Quepuca-Ralco y Ralco-Lepoy, en el Alto Bío-Bío, y el traslado forzado ("evicción forzada" - "forced eviction", en la nomenclatura legal anglosajona) de todas aquellas familias y propietarios indígenas que se oponen al proyecto y que se niegan a ser desplazados de sus tierras ancestrales.* Ibíd.

El diagnóstico en La Moneda señalaba como impresentable que esto sucediera pocos meses antes de la entrega del Informe Final de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas[269]. Todo esto, en pleno trámite de una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

Sorpresivamente, e incluso en la ignorancia de parte del equipo de abogados de la defensa de las mujeres mapuche-pehuenche[270], se llega a un preacuerdo que luego se convierte en las *Bases de Acuerdo en la OEA entre el Estado de Chile y las familias mapuche-pehuenche peticionarias del Alto Bío Bío para una Propuesta de Solución Amistosa*, celebradas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[271].

En su N° 2, este documento, señala, entre las medidas a que está obligado el Estado de Chile, las *tendientes a fortalecer la identidad territorial y cultural mapuche pehuenche, y mecanismos de participación en su propio desarrollo: a] Creación de una comuna en el sector del Alto Bío Bío. (...) c] Fortalecer la participación indígena en el Área de Desarrollo Indígena del Alto Bío Bío.*

En el Mensaje Presidencial, al señalar las razones de la creación de la comuna de Alto Bío Bío, ni siquiera se hace mención del Acuerdo. Al igual que el proyecto anterior, se argumenta la presencia de *ciertas características étnico culturales de su población, que la diferencian claramente del resto de la comuna de Santa Bárbara, lo que suscita serias dificultades para poder administrarlo adecuadamente desde este último municipio. En tal sentido, una administración autónoma permitiría definir, orientar e implementar con mayor eficacia líneas de desarrollo específicas para los pobladores de la nueva área comunal. Asimismo, la dotación de una administración propia a dicha porción territorial permitiría canalizar de mejor forma hacia ésta diversas acciones contempladas en programas nacionales y regionales, enfocándolas en un sector específico y tomando en cuenta su realidad cultural y étnica.* Además se alega la existencia de servicios básicos y sustento económico (actividades forestal, acuícola y apícola), las que *sumadas al funcionamiento pleno de las represas y la utilización de la laguna El Barco, van a permitir un desarrollo turístico sustentable de significación.*

Dirigentes Indígenas de la Coordinación de Identidades Territoriales Mapuche, y candidatos a Alcalde y Concejales Indígenas, durante la presentación de tales candidatos a la prensa, en el cerro Huelén (Santa Lucía), a finales del año 2004, realizaron graves críticas a uno de los abogados

---

269 Conversación personal con diputado oficialista. Fuente no revelable.

270 Conversación personal con abogado de la defensa de las mujeres mapuche. Fuente no revelable.

271 Disponible en: http://www.derechosindigenas.cl/Actualidad/acuerdo_ralco260503.htm

de la defensa de las mujeres pehuenche, por lo inconsulto de esta parte del Acuerdo. Se enrostraba que el proceso llevado a cabo por los pueblos indígenas en la zona, para llevar candidatos a las respectivas alcaldías, se veía entorpecido por la creación de esta nueva, la cual, en vez de ser un aporte, un experimento de la autonomía indígena (a nivel municipal claro está), iba a ser un nuevo municipio entregado a las facciones políticas dominantes, las que sin más podrían cooptar líderes locales para instalarlos como candidatos partidarios, y luego, como alcaldes y concejales oficialistas. En definitiva, piedras de tope para el desarrollo autonómico de los pueblos.

Esto dio lugar a un autocrítica de parte de plataformas académicas y ONG`s de apoyo a los pueblos indígenas, pues se vio meridianamente claro que en un asunto de interés colectivo para los pueblos, se había optado por una solución fraguada individualmente (o más bien, desde una perspectiva individual), lo que sin más, implica una violación al principio del consentimiento informado previo y colectivo de los pueblos, y las aspiraciones autonómicas que subyacen a ella. Tal autocrítica motivó, en el seno de la Coordinación de Identidades Territoriales y los equipos jurídicos de apoyo en Chile, un compromiso tácito de respetar la voluntad informada, previa y colectiva de los pueblos.

Los proyectos de ley presentados por Lagos para crear nuevas comunas debido a sus características étnico culturales, resultaron en pobres experimentos de autogobierno indígena a nivel local, pues finalmente los procesos eleccionarios se rindieron a dinámicas electorales no indígenas, con la intervención de los partidos políticos tradicionales. Tales procesos eleccionarios fueron más bien una caja de resonancia del resto de las elecciones municipales, que una manifestación específica de política indígena.

La elección municipal de diciembre de 2004, fue ganada por Félix Vita Manquepi[272], pro PPD (Concertación gobiernista) por 692 votos, 37,63% de los válidamente emitidos (1.839 votos).

5. Ley N° 20.017, que modifica el Código de Aguas[273]

Esta ley fue producto de la iniciativa del ex Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el miércoles 9 de diciembre de 1992, a la Cámara de Diputados.

[272] Disponible en: http://www.ppd.cl/ficha.php?id=45

[273] Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?876-09

Fue promulgada el 11 de mayo de 2005, y publicada en el Diario Oficial de 16 de junio del mismo año.

Esta ley estuvo en trámite durante trece años, cinco años y medio correspondientes al Gobierno de Ricardo Lagos, cuando ya estaba en el Senado (en su segundo trámite constitucional), antes de la votación en general, y estando pendientes los informes de tres Comisiones (hacienda, Constitución, legislación y justicia), y por tanto, antes de las dos votaciones (en general y en particular) que sufrió en el Senado; y por cierto, antes de su tercer trámite constitucional en el que se toman los acuerdos de la Comisión Mixta de ambas Cámaras, que destraba los conflictos de lo aprobado en una y otra.

Después de su larga tramitación el Proyecto de Ley que modifica el Código de Aguas, fue aprobado. Esta reforma mitiga el régimen excesivamente liberal del antiguo Código. La propiedad del agua separada de la tierra continúa vigente. También el derecho real de aguas como sistema de asignación. El agua sigue siendo gratuita para quien la solicite.

El nuevo cuerpo legal promueve de manera débil un uso racional y sustentable del recurso. Entre sus principales reformas, a partir del 1 de enero del 2006, considera el cobro de una patente por no uso de los derechos de agua existentes con el fin de desincentivar el acaparamiento y la especulación, monto que se ira incrementando en forma progresiva.

Hasta ahora, y a diferencia de otros países, el agua en Chile se otorgaba sin limitación de caudal. A partir de esta nueva ley es necesario justificar el caudal solicitado en función de la actividad económica a realizar y la Dirección General de Aguas del MOP puede denegar aquellas peticiones que no se ajusten a la realidad.

También se perfecciona el mecanismo del remate de los derechos de agua con el fin de promover un acceso competitivo al aprovechamiento del recurso. Hasta la fecha existía un plazo de tres meses para rematar un derecho de agua sobre el cual existía más de un peticionario. Este plazo se amplía a seis meses.

Con esta nueva legislación los conservadores de bienes raíces se ven obligados a informar al Ministerio de Obras Públicas sobre las inscripciones y transacciones de derechos de aguas que realicen los usuarios.

En la discusión en el Senado se agregaron otras consideraciones asociadas a temas rurales, tales como el agua potable rural y pequeños pozos. Se aprobó regularizar los pozos de pequeños agricultores que ocupen hasta 2 litros por segundo en el norte del país, incluida la Región Metropolitana, y hasta 4 litros por segundo en la parte sur de Chile que tiene más disponibilidad de agua.

Ahora, si bien las reformas al Código de Aguas tuvieron una orientación ambiental, estas no recogieron la perspectiva de la diversidad cultural y las demandas de los pueblos indígenas por recuperar el recurso usurpado, por administrarlo, y por el justo reparto de beneficios. Entre los objetivos sociales del desarrollo sustentable se encuentra el respeto a la identidad y base material de la reproducción social de los pueblos indígenas. Muchas veces, por olvidarse de este objetivo, los pueblos indígenas se han visto despojados de los recursos hídricos que son base de su supervivencia, sea por intereses de la minería, la creación de embotelladoras, o por necesidades de abastecimiento de ciudades cercanas.

El *manejo integrado y sustentable del recurso hídrico* debe ser cruzado por la variable cultural, antropológica, incluso religiosa. Veamos:

En tanto el agua es imprescindible para la supervivencia material y cultural de los pueblos indígenas, las decisiones relativas a su administración, deben respetar esa base material y cultural, so pena de condenar a los pueblos afectados a la extinción de su forma de vida.

Entre las variables que estas asociaciones deben respetar, desde una perspectiva antropológica jurídica, están:

i. *La propiedad de la tierra es inseparable del recurso hídrico*. Para el mundo andino, la propiedad sobre la tierra es inseparable de las aguas. La petición indiscriminada de derechos de agua es la causa del abandono de territorios tradicionalmente habitados por indígenas en el Norte. Ello no solo afecta a terrenos que son de propiedad comunitaria inscrita, sino también a territorios de uso ancestral en materia de pastoreo, como vegas y bofedales. La actual Ley Indígena congeló la petición de nuevos derechos de agua sin antes asegurar el acceso de las comunidades al recurso. Asimismo, los artículos 58 y 63 del Código de Aguas prohíben la exploración o explotación de aguas en acuíferos que alimenten vegas o bofedales en la I y II regiones. Asimismo, el artículo 64 de la ley indígena señala que se presume dueño de las aguas a la comunidad indígena en cuyos terrenos ella estuviere, sin perjuicio de derechos de terceros. En virtud de ello, cuando quedan libres derechos de aguas, ellos deben quedar en manos de las comunidades por cuyos terrenos ellas pasan. Claramente existe un avance si se exige una patente por el agua utilizada, pero la reforma de fondo de que la propiedad ancestral es inseparable entre el agua y la tierra debe ser reconocida no solo entre indígenas.

ii. *Reconocimiento de las formas de reparto de aguas en las comunidades indígenas*. La administración de las aguas debe ser mediada por razones técnicas, pero estas deben ser mediatizadas y confrontadas con la costumbre indígena, toda vez que es impensable que estos pueblos hayan podido sobrevivir durante siglos, sin un elaborado sistema de reparto de agua. El uso eficiente del agua es producido no solo por obras hechas por los indígenas, como canales, pozos, terrazas, y otros, sino también por la asignación del recurso rigurosamente reglamentada, sea por ciclos y medidas de tiempo, así como por turnos tradicionales (mitas). Estas formas de reparto tienen la ventaja de ser muy variables, y de ajustarse a las realidades locales y temporales específicas de las comunidades involucradas.

iii. *Reconocimiento de las autoridades tradicionales y religiosas en materia de aguas*. Este punto es un verdadero desafío, pues el mundo andino tiene sus propias autoridades y el reconocimiento legal de estas autoridades y de sus decisiones, no necesariamente se produce por que se reconozca el imperio legal de la autoridad tradicional, sino que también por el simple hecho de reconocer la participación indígena en las asociaciones de cuencas significa el reconocimiento de las formas tradicionales de participación. Lo contrario es desconocer la identidad indígena y sus manifestaciones participativas en el marco de la administración integrada de cuencas hidrográficas, asunto que es muy común. En particular, ello viene presionado por el artículo 187 del Código de Aguas, que establece las comunidades de aguas, sin respetar las formas tradicionales de organización indígena en materia de aguas, y por ende, su forma de administración. En los hechos, ello provoca inseguridad jurídica en cualquier decisión que tome la comunidad indígena. Hoy, las comunidades pueden inscribir aguas a su nombre, pero las formas de votación siguen siendo por número de acciones de aguas que se detenten, mientras que en el mundo andino, se vota por igual (una persona un voto). Por lo menos, la nueva ley entrega a la comunidad de aguas personalidad jurídica, pero no hay un reconocimiento de la comunidad indígena y de las autoridades del mundo andino como co-gestionadoras o co-administradoras del recurso, lo que implica la necesaria coordinación entre el derecho occidental y el derecho propio.

6. Ley N° 19.996, modifica ley N° 19.039, que establece normas aplicables a los privilegios industriales y protección de los derechos de propiedad industrial[274]

Esta ley fue producto de la iniciativa del ex Presidente de la República Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el miércoles 20 de octubre de 1999, a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 11 de mayo de 2005, y publicada en el Diario Oficial de 16 de junio del mismo año.

Esta ley estuvo en trámite durante 5 años del Gobierno de Ricardo Lagos, cuando estaba aun en la Cámara, en su primer trámite constitucional, antes de su Primer informe, y por tanto, antes de las dos votaciones (en general y en particular) que sufrió en ambas Cámaras.

Tal como señala el artículo 3 de la Ley N° 19.996, se establece un nuevo art. 3 de la Ley N' 19.039: *La tramitación de las solicitudes, el otorgamiento de los títulos y demás servicios relativos a la propiedad industrial competen al Departamento de Propiedad Industrial, en adelante el Departamento, que depende del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.*

Las solicitudes podrán presentarse personalmente o mediante apoderado.

La presente ley garantiza que la protección conferida por los derechos de propiedad industrial que aquí se regulan, se concederá salvaguardando y respetando tanto el patrimonio biológico y genético como los conocimientos tradicionales nacionales. El otorgamiento de los derechos de propiedad industrial que constituyan elementos protegibles, que hayan sido desarrollados a partir del material obtenido de dicho patrimonio o de dichos conocimientos, estará supeditado a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Con esta ley se juega el patrimonio y la soberanía genética de los pueblos. Así, En su primer trámite constitucional, en el Primer Informe de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, de fecha 08 de agosto de 2001 los Diputados Encina, Ortiz, Velasco, Villouta y Núñez, proponen agregar un inciso segundo al artículo 32 de la Ley N° 10.039, que no había sido modificado por el mensaje del Gobierno:

> El principio de no discriminación por área de la técnica se entenderá previa salvaguarda y respeto del patrimonio biológico y genético nacional, así como los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas o locales. *En consecuencia, el otorgamiento de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido de dicho patrimonio o dichos conocimientos* estará sujeto a que ese material haya sido adquirido de conformidad con las normas internacionales y nacionales pertinentes.

[274] Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?2416-03

La Comisión aprobó por cinco votos a favor y una abstención la indicación señalada. En el fondo, lo que esta indicación propone es la posibilidad de apropiarse del patrimonio genético asociado al conocimiento indígena respecto del manejo de biodiversidad. Ello da pie para apropiarse del patrimonio genético, y del conocimiento indígena asociado a él. Estos elementos (naturales y culturales) son difícilmente divisibles. Es por ello que los pueblos plantean el manejo autónomo de su patrimonio genético, a decidir libremente cómo han de disponer de él. El derecho internacional (mediante el art. 8 j) del Convenio de Diversidad Biológica, ha dispuesto que debe existir un "reparto equitativo de beneficios", pero es claro que esta no es una propuesta que haya madurado, ni que sea consentida por todos los pueblos indígenas. Algunos aun protestan que se impone un modelo de relación con la naturaleza que es de apropiación, cuando para algunas cosmovisiones indígenas estos son bienes "inapropiables".

La redacción aprobada en la Cámara pervivió sin modificaciones en el resto de las Comisiones, hasta que dos años después, el 29 de agosto de 2004, el Senado, en el Segundo Informe de la Comisión de Economía, por la unanimidad de sus miembros presentes, los Honorables Senadores señores Gazmuri (PS), Novoa (UDI) y Orpis (UDI), eliminó el inciso 2° del art. 32. El senador Gazmuri motivó su voto en que *hay que buscar una formulación más precisa del artículo 32, porque su carácter excesivamente genérico y declarativo no amerita la aprobación. Latinoamérica y Chile poseen un valioso patrimonio, en lo que se refiere a la biodiversidad, que merece protección.* La Comisión argumentó que al parecer las patentes no eran la mejor manera de proteger este patrimonio, y oficiaron al Departamento de Propiedad Industrial para ilustrarse acerca de mejores métodos de protección del patrimonio genético tradicional e indígena.

En esa búsqueda, y teniendo en cuenta la técnica de apropiación de variedades vegetales, conocidas como "derechos del obtentor", modificaron el artículo 37: *No se considera invención y quedarán excluidos de la protección por patente de esta ley:*

a) Los descubrimientos, las teorías científicas y los métodos matemáticos.

b) Las plantas y los animales, excepto los microorganismos que cumplan las condiciones generales de patentabilidad. Las variedades

vegetales solo gozarán de protección de acuerdo con lo dispuesto por la ley N° 19.342, sobre Derechos de Obtentores de Nuevas Variedades Vegetales. Tampoco son patentables los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales, excepto los procedimientos microbiológicos. Para estos efectos, un procedimiento esencialmente biológico es el que consiste íntegramente en fenómenos naturales, como los de cruce y selección.

Ante la posibilidad de cruces normativos, o en la conciencia (o quizás ignorancia) de las posibilidades de utilizar la Ley de Propiedad Industrial para apropiarse de patrimonio genético asociados a conocimientos (sean o no tradicionales o indígenas), el 14 de mayo de 2004, en el seno de la elaboración del Primer Informe de la Comisión de Hacienda por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Gazmuri, Novoa y Orpis, se sustituye el art. 3 estableciendo en su inciso 3°, que:

La presente ley garantiza que la protección conferida por los derechos de propiedad industrial que aquí se regulan, se concederá salvaguardando y respetando tanto el patrimonio biológico y genético como los conocimientos tradicionales nacionales. *El otorgamiento de los derechos de propiedad industrial que constituyan elementos protegibles, que hayan sido desarrollados a partir del material obtenido de dicho patrimonio o de dichos conocimientos, estará supeditado a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.*

Esta modificación constituye una usurpación del conocimiento indígena asociado al manejo de biodiversidad biológica. Como un lugar común en el derecho indígena, es casi natural señalar que los pueblos indígenas tienen derechos sobre los recursos naturales presentes en sus territorios (agua, suelo, minas, germoplasma, etc)[275]. El status de los pueblos en tanto que tales, es disminuido por la redacción definitiva, pues su patrimonio cultural (el conocimiento asociado) es ahora del Estado ("nacional"). Asimismo, este conocimiento y el patrimonio genético o biológico

[275] La misma Ley Indígena es base para concluir que el patrimonio genético es un recurso natural del cual dependen los indígenas para subsistir material y espiritualmente, por lo que es natural concluir que sin esos recursos, los pueblos dejan de ser tales, extinguen. Para constituir Áreas de Desarrollo Indígena, entre otros requisitos debe existir "e) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, *flora y fauna*".

al que está asociado, se pueden apropiar mediante derechos de propiedad industrial. Es la típica técnica de usurpación, que consagra el patrimonio indígena como "nacional", y luego traspasado a particulares (así ocurre en el caso de las minas, de las aguas, de la energía geotérmica, etc.).

Cuando el proyecto pasa a su tercer trámite constitucional, la Cámara de Diputados rechaza las reformas del Senado el 31 de agosto de 2004. Una mención muy curiosa, es que el artículo 3 es considerado en el Informe de la Comisión de Economía de la Cámara como *cambios sustanciales*, pero que no provocan mayor discusión, *tales como, la incorporación de un artículo destinado a respetar la existencia de los conocimientos tradicionales y el patrimonio biológico y genético nacional por el Derecho de Propiedad Industrial.* O sea, los indígenas no fueron en absoluto una prioridad en esta materia.

Se constituye la Comisión Mixta que corresponde, la cual deja el texto tal como se había consolidado en el Senado, aprobándose, publicándose, y convirtiéndose en Ley de la República en la fecha ya indicada más arriba.

7. Ley N° 19.912, que adecua legislación que indica conforme a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, suscritos por Chile[276]

Esta ley fue producto de iniciativa del ex Presidente de la República Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el martes 9 de noviembre de 1999 a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 24 de octubre de 2003, y publicada en el *Diario Oficial* de 4 de noviembre del mismo año.

Esta ley estuvo en trámite durante los tres primeros años del Gobierno de Ricardo Lagos, cuando estaba aun en la Cámara, en su primer trámite constitucional, antes de su Primer informe, y por tanto, antes de las dos votaciones (en general y en particular) que sufrió en ambas Cámaras.

Tanto el patrimonio genético de los pueblos indígenas, como su patrimonio cultural inmaterial (idioma, música, folclore, etc.), puede ser apropiado por quien lo inscriba en el correspondiente registro. Esto es especialmente grave, pues la Ley 19.912 establece especiales protecciones a la propiedad industrial e intelectual. Así, su artículo 6 dispone que los titulares de tales derechos *podrán solicitar por escrito ante el tribunal competente, la suspensión del despacho de mercancía que, de cualquier forma, signifiquen una infracción de los derechos adquiridos en virtud de las leyes N° 19.039 y N° 17.336.*

[276] Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?2421-03

Señala que se entiende por despacho de mercancía, las gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúen ante el Servicio Nacional de Aduanas. Consagra los mismos derechos *cuando existan motivos fundados para creer que se está cometiendo una infracción*.

Por su parte el art. 16 dispone que tal suspensión puede disponerse de oficio, o sea, por propia iniciativa de Aduanas *cuando del simple examen de la misma resultare evidente que se trata de mercancía de marca registrada falsificada o de mercancía que infringe el derecho de autor*, informando al titular de los derechos respectivos y efectuando la denuncia conforme a la ley.

Estas especiales facultades de Aduanas, limitan gravemente el etnodesarollo de los pueblos, pues lejos de abrir sus productos al comercio internacional, se limita su comercio al desconocerles sus derechos de propiedad sobre los recursos genéticos asociados, sobre su patrimonio cultural inmaterial. No parece beneficioso que estas facultades de Aduanas se utilicen contra una comunidad que exporta o importa productos propios, o de otros pueblos, patentados por terceros no indígenas, o lo que es lo mismo, usurpados legalmente.

Por cierto, ello no quita la posibilidad de establecer un *reparto equitativo de beneficios* (al estilo del art. 8 j del Convenio de Diversidad Biológica de la ONU)[277], pero es claro que tal reparto no pertenece a la demanda de muchos pueblos, que siguen reclamando propiedad y manejo autónomo de su patrimonio, sea genético u otro.

8. Ley N° 20.026, que establece un impuesto específico a la actividad minera[278]

Esta ley fue producto de la iniciativa del Presidente de la República Don Ricardo Lagos Escobar, quien presentó el correspondiente mensaje presidencial el martes 4 de enero de 2005 a la Cámara de Diputados. Fue promulgada el 27 de mayo de 2005, y publicada en el *Diario Oficial* de 16 de junio del mismo año.

277 Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (...) j) Con arreglo a su legislación nacional, *respetará, preservará y mantendrá* los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y *fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente*; Disponible en: http://www.biodiv.org/convention/articles.asp?lg=1&a=cbd-08

278 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?3772-08

Esta ley establece un impuesto específico para las empresas mineras que tengan ventas anuales superiores a 12 mil toneladas métricas de cobre fino, impuesto que se cobrará en forma escalonada y que tomará como base la renta imponible operacional del explotador minero. Quienes produzcan menos de la cifra indicada no estarán afectos a este cobro[279].No obstante, esta ley, al no contener un Fondo especial al cual destinar lo recaudado, va al erario nacional, pozo común de los dineros estatales si no existe un destino determinado especialmente.

Como se sabe, el pueblo aymara sufrió la desestructuración de su cultura en virtud de la actividad minera. Esta industria usurpó los derechos de agua, y con ello secó los acuíferos y bofedales que alimentaban ganado y regaban los cultivos de muchas comunidades aymara. Sin agua, tuvieron que abandonar sus lugares ancestrales, muchos de ellos habitados actualmente solo por ancianos empobrecidos. Paralelamente, el daño ambiental producido por la actividad minera ha sido suficientemente documentado. Los estudios antropológicos realizados por Milka Castro, académica de la Universidad de Chile, y el investigador Juan Van Kessel, de la Universidad de Amsterdam, demuestran hasta qué punto puede llegar el daño inferido a las culturas indígenas por los megaproyectos, si no respetan los derechos fundamentales de las personas y los pueblos. Un concepto mínimo de justicia debería mover a la autoridad a destinar por lo menos una parte del dinero obtenido con el impuesto para financiar proyectos de etnodesarrollo, que aminoren los actuales efectos que la actividad minera sigue teniendo sobre el pueblo aymara[280].

El diputado Alejandro Navarro antes de que este proyecto fuera al Senado, y en virtud de cartas y recomendaciones de Cecilia Flores Carlos, a nombre del Consejo Nacional Aymara, intentó presentar una indicación que no logró las firmas necesarias. Allí planteaba la creación de *un Fondo de la Innovación Tecnológica de los pueblos andinos, el que tendrá por objeto financiar iniciativas de innovación productiva y el etnodesarrollo de estos pueblos, sus comunidades y organizaciones. Este Fondo estará constituido por el 50% de lo recaudado a favor de las regiones mineras*. En su artículo 2° se facultaba *al Presidente de la República para que, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos por el Ministerio de Hacienda, los que deberán ser suscritos también*

279 Disponible en: http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_articulo_en_actualidad.php?id_destaca=643

280 Royalty minero y Pueblo Aymara. Ariel León B., Fundación Oceana. Oficina para América del Sur y Antártica, Diario la Estrella de Arica, Año XXVII - Nro. 10.292 - Jueves 10 de junio de 2004. Disponible en: _http://www.estrellaarica.cl/site/edic/20040610041441/pags/20040610053754.html

por los Ministerios de Planificación y de Educación, determine la forma, condiciones y el organismo responsable de la administración del Fondo, y para que fije las condiciones para la asignación de los recursos y los requisitos de evaluación, previa consulta a las organizaciones más representativas de los pueblos andinos reconocidos por la Ley Indígena[281].

Presentados estos antecedentes al subsecretario de Mideplan, don Jaime Andrade, éste los remite al Sr. ministro de Hacienda don Nicolás Eyzaguirre, el mes de mayo de 2005.

La Ley 20.026 surgió del rechazo del denominado Proyecto de Royalty[282], el cual, junto con proponer el establecimiento de un royalty, entendido no como impuesto, sino como precio de los recursos naturales extraídos, constituía un Fondo de Innovación Tecnológica. Solo la primera parte fue rechazada. El mencionado Fondo de Innovación, aun está en trámite, mas no existe intervención suficiente de organizaciones indígenas que hablen en favor de un porcentaje de este Fondo se dedique a los pueblos andinos. El proyecto de ley se encuentra en el Senado.

9. Ley N° 20.050, de reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República[283]

Esta reforma constitucional es la única ley de las analizadas propuesta por parlamentarios. La primera moción fue presentada por los senadores Sergio Diez Urzúa, Hernán Larraín Fernández, Sergio Romero Pizarro y Andrés Chadwick Piñera, de la alianza de partidos de derecha, el martes 4 de julio de 2000. Luego, los senadores Enrique Silva Cimma, Sergio Bitar Chacra, Juan Hamilton Depassier y José Antonio Viera-Gallo Quesney, de la coalición gobiernista, presentaron moción el jueves 6 de julio de 2000 (2 días después de la anterior). Ambos proyectos fueron refundidos y tomaron la misma tramitación, con el apoyo y lobby directo del gobierno. Fue promulgada el 18 de agosto de 2005, y publicada en el *Diario Oficial* el día 26 del mismo año y mes. Toda su tramitación corrió, como se puede ver por las fechas, durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar.

281 Disponible en: http://www.navarro.cl/indigenas1.htm#

282 N° Boletín: 3588-08. Proyecto de Ley que Establece una regalía minera ad-valorem y crea el fondo de innovación para la competitividad. Martes 6 de Julio, 2004. Mensaje Presidencial, presentado a la Cámara de Diputados. Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?3588-08

283 Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?2526-07
Disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?2534-07

Como es sabido, Chile es uno de los pocos países que no han reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas. Es por ello que en el Senado, durante su primer trámite constitucional, al 15 de abril de 2002, se presentaron propuestas de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Se notaba en ellas la sensibilidad política de los partidos a los que pertenecían los senadores: a la derecha del espectro político, se reconocían las *poblaciones indígenas originarias* (Espina, Horvath), la *diversidad de origen de los chilenos* (Martínez). Los de la Concertación gobiernista, hablaban de pueblos (Flores, Viera-Gallo, Gazmuri, Muñoz Barra, Naranjo, Núñez y Ominami, Parra y Silva), al igual que el Gobierno[284].

284 BOLETINES N°s 2526-07 y 2534-07. Indicaciones. 15.04.02. INDICACIONES FORMULADAS DURANTE LA DISCUSIÓN GENERAL DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL. ARTÍCULO ÚNICO.
Al Artículo 1° (...) N° 1:
6.- Del H. Senador señor Espina, para reemplazarlo por el siguiente:
"1.- Intercálanse en el artículo 1°, los siguientes incisos tercero y cuarto, nuevos, pasando los actuales incisos tercero, cuarto y quinto, a ser incisos quinto, sexto y séptimo, respectivamente: La Nación chilena es indivisible.
El Estado reconoce la diversidad de origen de los chilenos que forman parte de la Nación y la identidad propia de las poblaciones indígenas originarias, a las cuales garantiza su derecho a conservar y promover sus tradiciones, lenguas y cultura".
7.- De S.E. el Presidente de la República, para reemplazar el inciso propuesto como cuarto, nuevo, por el siguiente:
"El Estado reconoce a los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena y habitan su territorio. La ley promoverá su participación, y la de quienes los integran, en la vida nacional y les garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idioma, instituciones y tradiciones en lo espiritual, cultural y social".
8.- De los HH. Senadores señores Flores y Viera-Gallo, y 9.- de los señores Gazmuri, Muñoz Barra, Naranjo, Núñez y Ominami, para sustituir el inciso propuesto como cuarto, nuevo, por el siguiente:
"El Estado reconoce a los pueblos indígenas como parte integrante de la nación. Para hacer posible su preservación y desarrollo, sus instituciones deberán promover su cultura, costumbres y lenguas y garantizar su participación política y social, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la población".
10.- Del H. Senador señor Martínez, para reemplazar el inciso propuesto como cuarto, nuevo, por el siguiente:
"El Estado reconoce la diversidad de origen de los chilenos que forman parte de la Nación y declara su especial preocupación porque todos se integren debidamente a ella, en condiciones de igualdad ante la ley y de pleno disfrute de las demás garantías constitucionales que reconoce esta Carta Fundamental".
11.- Del H. Senador señor Horvath, para sustituir el inciso propuesto como cuarto, nuevo, por el siguiente:
"El Estado reconoce la diversidad de los chilenos que forman parte de la Nación y declara su especial atención y respeto por las poblaciones indígenas originarias a las cuales garantiza su derecho en sus rasgos esenciales de su identidad".
(continúa en la página siguiente)

Ninguna de estas propuestas fue aprobada, y el proyecto pasó sin reconocimiento a la Cámara.

Al no contener reconocimiento constitucional alguno, el diputado Alejandro Navarro presentó su propio proyecto el día 23 de marzo de 2005, en el seno de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara. En su manifestación de motivos señala *reconozco que esta propuesta es ilegítima, pues no ha sido consentida por organización alguna. Tan solo recojo la aspiración de muchos indígenas y organizaciones, pero falta un proceso de diálogo para lograr una propuesta verdaderamente consentida, legítima, y que verdaderamente surja de un proceso democrático. Me asilo en la posibilidad de que esta propuesta pueda ser discutida entre los pueblos y comunidades, para darle la legitimidad y justicia necesaria*[285].

13.- De los HH. Senadores señores Parra y Silva, para reemplazar, en el inciso propuesto como cuarto, nuevo, la frase "las poblaciones indígenas originarias, a las cuales" por "los pueblos indígenas originarios, a los cuales".

Al Artículo 5°

31.- De los HH. Senadores señores Gazmuri, Muñoz Barra, Naranjo, Núñez y Ominami, para intercalar, a continuación del N° 2, el siguiente, nuevo:

"...Agrégase, al artículo 5°, el siguiente inciso tercero:

"El Estado deberá promover el desarrollo económico, social y cultural para los pueblos indígenas pudiendo desplegar una actividad compensatoria para corregir las desigualdades que entraben el mencionado desarrollo."

285 **Intercálase el siguiente inciso 4° al artículo 1°:** "La nación chilena es multicultural. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y política, y participar activamente en sus asuntos locales y regionales; así como mantener y recuperar las formas comunitarias de propiedad de sus tierras, aguas y recursos naturales, así como el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley.

Agrégase el siguiente inciso 2° al Artículo 3°: "El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados, difundidos y enseñados a las personas indígenas, de acuerdo a la ley".

Intercálase el siguiente inciso 6° del N° 3 del artículo 19: "Se reconocerán a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley y de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional".

Agrégase el siguiente inciso 6° al N° 10 del artículo 19: "El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para ceder su uso por tiempo determinado, readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que detentan los pueblos originarios asentados en territorios de riqueza arqueológica".

El último día para presentar indicaciones en la Comisión de Constitución (30 de marzo de 2005), el Gobierno presentó la siguiente propuesta:

> *Artículo Único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:*
>
> 1. *Intercálanse en el artículo 1°, los siguientes incisos tercero nuevo, pasando los actuales incisos tercero, cuarto y quinto, a ser incisos cuarto, quinto y sexto, respectivamente: 'La Nación chilena es una e indivisible'.*
> 2. *Reemplázase en el Artículo 1° el inciso final por el siguiente: 'Es deber del Estado resguardar la seguridad de la nación, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional'*[286].

Conocida la propuesta del Gobierno, hubo una férrea oposición. Así, por ejemplo, la Coordinación de Identidades Territoriales Mapuche levantó diversos argumentos en contra del proyecto:

i. No existe proceso de consulta del reconocimiento constitucional: El Gobierno no está consultando a los pueblos el reconocimiento, sino que está informando acerca de lo que ya está, y que es inmodificable. Con ello se viola el pacto del Estado de Chile con las mujeres mapuche-pehuenche en el caso Ralco, en virtud del cual el Estado se compromete a consultar a los pueblos el texto del reconocimiento[287].

286 La indicación legislativa del Gobierno sobre reforma constitucional: Disponible en: http://argentina.indymedia.org/uploads/2005/04/indicacion-gobierno.rtf

287 La Coordinación denuncia: *En efecto, hay varias obligaciones y normativas locales e internacionales que se refieren al respecto. Una de ellas es el propio convenio de la OIT N° 169, otra es la Ley indígena en su artículo 34°: 'Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley'.* A propósito de Reconocimiento Constitucional y Pueblo Mapuche. 19 April, 2005. Disponible en: http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=278

ii. El proyecto no reconoce derechos. Es como eso de "Todo para el pueblo, pero sin el pueblo": *El territorio, como lo señalan algunas organizaciones, es el Derecho a la vida del Pueblo, como espacio para el ejercicio de sus Derechos y su desarrollo, no solo económicas, sino sociales, culturales y espirituales. Además, es el espacio para atender las perspectivas de futuro: crecimiento demográfico y sus proyectos de desarrollo integral. Las propuestas legislativas no consideran estas demandas, sobre reconocimiento del pleno goce de los derechos. Tampoco, derechos colectivos en tanto éstos sean indispensables para el pleno goce de los Derechos Humanos individuales de sus miembros (...) Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras para protegerse especialmente. Comprendiendo el derecho a la utilización. Administración y conservación de dichos recursos, entre otros*[288].

iii. El texto reconoce, al señalar que junto con reconocer a los pueblos, declara al territorio del Estado como indivisible, endosa a los pueblos un peligro a la unidad del Estado. Revive con ello la doctrina de la seguridad nacional. Sitúa a los pueblos dentro del imaginario constitucional como "enemigos internos", lo que constituye intrínsecamente un insulto, pues prejuzga a los pueblos como si fuésemos violentos, separatistas. Eso es racismo, sospechas por motivos raciales, sin razón ni sustento lógico[289].

Por su parte, el Consejo de Todas las Tierras encabezó la elaboración de una propuesta en conjunto con personas de los pueblos aymara, rapa nui, likan antai, y mapuche. La propuesta de reconocimiento surgida de este proceso aun no se conoce[290].

288 Ibíd.

289 La propuesta *podría ser considerado como acto fatal por cuanto, con ese mensaje, implícitamente a los Pueblos originarios, se les convierte en sospechoso de separatismos, en un peligro para la 'seguridad nacional' y en potenciales enemigos internos, según señala un profesional Aymará, quien agrega que la autonomía indígena, como Derecho político, cuando ha sido aplicado en otros lugares no ha causado separatismo alguno, por el contrario se asegura la convivencia y unidad al interior de los Estados*. La propuesta de reforma constitucional que impone el gobierno sobre Pueblos indígenas. Disponible en:http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=287

290 A mediados de abril de 2005, la organización de jóvenes mapuche Wechekeche ñi Trawün, me solicitó una propuesta de reforma. A inicios de mayo de 2005, envié la ss. propuesta: "Intercálase el siguiente inciso 4° al artículo 1°: **'La nación chilena es pluricultural. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos**

(continúa en la página siguiente)

Llegado el día de votación en la Cámara de Diputados, el martes 18 de mayo de 2005, el Consejo Nacional Aymara, a través de su Presidenta Cecilia Flores, hizo llegar una carta por correo electrónico señalando la oposición al proyecto del Gobierno, por incompleto, inconsulto (por lo cual también es nulo) y no reflejar la demanda aymara. Luego los 8 Consejeros Indígenas de la CONADI, electos por voto popular, suscribieron una Carta Abierta a los Parlamentarios de Chile, donde señalan que el texto es inferior al mínimo común latinoamericano, que es inconsulto, por lo que viola el art. 34 de la Ley Indígena, que no reconoce derechos y que "no garantiza nada, ni nuestra supervivencia, ni la protección de nuestros derechos más esenciales". Invita finalmente al Gobierno a trabajar "en conjunto para realizar un procedimiento verdaderamente participativo, y que el próximo proyecto de reconocimiento constitucional de pueblos indígenas que sea presentado en el Congreso, de cara al Bicentenario, sea uno consentido por los pueblos"[291].

culturalmente diferenciados anteriores a la formación y organización del mismo. Los pueblos urbanos participarán de las políticas sociales en igualdad de condiciones que los rurales".

Agrégase el ss. nuevo inciso 2° al Artículo 74: **"Las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas aplicarán justicia según sus costumbres y procedimientos, de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos".**

Agrégase el nuevo inciso 3° del N° 10 del art. 19: **"Los contenidos y metodología de la educación intercultural bilingüe impartida a niños indígenas será aplicada mediante planes previamente consentidos por las comunidades y organizaciones destinatarias de las mismas. El Estado velará por que la comunidad nacional sea educada en los valores del respeto y la no discriminación racial, cultural, religiosa, social u otra."**

Agrégase el ss. nuevo inciso 3° al N° 23 del artículo 19: **"Las áreas protegidas administradas por pueblos indígenas, las tierras comunales de los mismos, las recuperadas con fondos estatales, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. El Estado velará por la progresiva recuperación de los territorios ancestrales indígenas de acuerdo a la ley".**

Agrégase el nuevo inciso 3° del N° 12 del art. 82: **"Todo examen de constitucionalidad de normas sobre pueblos indígenas, o que los afecten de manera relevante, se realizará previa consulta o consentimiento de los mismos según el caso"**

Agrégase al Art. 102 el nuevo inciso 3°: **"El Consejo regional estará obligado a consultar a los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas respecto de los proyectos y políticas que** pretenda aplicar en su ámbito de competencias".

Agrégase el ss. nuevo inciso 3° al artículo 66: **"Los proyectos de ley sobre pueblos indígenas, o que los afecten de manera relevante, solo pueden ser aprobados previa consulta o consentimiento de los mismos según el caso".**

291 *El actual texto que será votado hoy, no recoge las demandas mínimas de los pueblos indígenas, y es totalmente inferior a todos los reconocimientos de otras constituciones de Latinoamérica (...) un texto mínimo no debe ser meramente declarativo, ni retórico, sino que debe reconocer derechos, como el derecho a la participación política, al consentimiento*

(continúa en la página siguiente)

El mismo día, miembros del Consejo de Todas las Tierras se tomaron forzadamente el Palacio Ariztía. Enviaron un fax al Presidente de la Cámara de Diputados, don Gabriel Ascencio, para que paralizara la votación. El palacio fue desalojado por dos buses de Carabineros.

Después de todas estas acciones, de horas de discursos y de lobby indígena intenso, llevado a cabo por los Consejeros que mantenían su palabra empeñada horas antes, el proyecto fue rechazado abierta y exitosamente por la derecha (quien objetaba el uso de la palabra pueblos), y aprobado por los diputados de la Concertación, salvo excepciones[292]. Los diputados de derecha optaron en último momento por presentar una indicación que consagrara la palabra etnias, la que fue rechazada ampliamente por los diputados de la Concertación[293].

Después de este lastimoso y accidentado ejercicio de reconocimiento constitucional fracasado, podemos señalar que felizmente el proyecto

informado previo en los proyectos de ley y políticas del Estado, de ejercer legalmente el derecho propio, y el derecho a que los pueblos puedan participar equitativamente de los beneficios de la explotación de los recursos naturales que se ubiquen en nuestro territorio. Nada de esto encontramos en el reconocimiento presentado por el Gobierno (...) Que este texto tampoco ha sido consultado o consentido, ni menos ha contado con la participación de los pueblos indígenas de Chile. Esto viola el artículo 34 de la Ley Indígena, que consagra el derecho a la consulta para todo acto de gobierno. Por tanto, creemos que el texto del reconocimiento actual. Consejeros CONADI se oponen al texto actual del reconocimiento. Disponible en: http://www.colegioantropologos.cl/documentos.asp. El texto fue firmado por ZENÓN ALARCÓN RODRÍGUEZ, Representante Pueblo Aimara; WILSON REYES ARAYA, Representante Pueblo Atacameño; ALBERTO HOTUS CHAVES, Representante Pueblo Rapa Nui; JOSÉ LLANCAPAN CALFUCURA, Representante Mapuche Urbano; MIGUEL LIGUEMPI HUILITA, Representante Mapuche Lafkenche; HILARIO HUIRILEF BARRA, Representante del Pueblo Mapuche; JOSÉ SANTOS MILLAO, Representante del Pueblo Mapuche; y EMILIA NUYADO ANCAPICHUN, Representante del Pueblo Huilliche. Dos de ellos, luego de presiones de Diputados y de funcionarios de MIDEPLAN, desconocieron públicamente la firma de este documento.

292 El día de la votación, el Diputado Alejandro Navarro intervino señalando "A los indígenas les hemos dado CONADI, los fondos de tierras y aguas, de desarrollo productivo, el BID, el Fondo Indígena, el Programa Orígenes. Pero no les hemos dado libertad de vivir como ellos quieren, que es algo de los que los despojamos, que les robamos junto con las tierras y las aguas. Es como el todo para los pueblos, pero sin ellos. Pan, pero no libertad. O peor, pan por libertad. Según el art. 34 de la Ley indígena, y el artículo 6 del Convenio 169, los pueblos tienen el derecho a la consulta y al consentimiento: Ello implica que todo proyecto de ley que no ha sido elaborado en conjunto con los pueblos, es nulo. Por lo tanto, frente a este proyecto, yo me abstengo". *Cabe señalar que ese día se encontraba presente en graderías el Subsecretario de Mideplan, Jorge Andrade y los asesores autores de la propuesta del Gobierno. Al voto de abstención de Navarro le siguió el de Fulvio Rossi, ambos del Partido Socialista.*

293 Las votaciones de este proyecto pueden consultarse en: http://www.camara.cl/vt/votar2.asp?vperiodo=05-2005

mencionado fue rechazado. Sin perjuicio de esto, a las objeciones que señalaron las organizaciones, podemos agregar dos más:

iv. Que el proyecto del gobierno, al reconocer solo el *derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional*, reconoce solo esas dimensiones, desconociendo la dimensión política y participativa de los pueblos indígenas. La reforma es gravemente culturalista, pues no reconoce derechos de participación política, sino solo 'derechos espirituales, sociales y culturales'. Vale decir, solo se puede ser indígena en el ámbito privado. Esto provoca que ante el imaginario constitucional, para entrar en el ámbito de "lo público", el indígena debe asimilarse al no indígena, o sea debe *dejar el indio guardado en el closet.*

v. La reforma constitucional fue aprobada mediante un procedimiento inconstitucional. Ello porque se formó una Comisión Mixta para resolver el conflicto de textos emanados por el Senado y el que probablemente aprobaría la Cámara. La Constitución no contempla la figura de la Comisión Mixta para las reformas constitucionales, pues este procedimiento está solo contemplado para el resto de los proyectos de ley. Por eso se le denominó "Comisión Mixta de Hecho", por ser contraria a derecho. La Comisión contó con el apoyo expreso del entonces ministro del Interior don José Miguel Insulza. Fue el mismo Presidente del Senado, senador Sergio Romero (RN), quien señaló a la prensa que *la comisión bicameral es como 'una comisión mixta de hecho' ante la imposibilidad de tener una mixta real en caso de haber discrepancias entre el Senado y la Cámara*[294].

El objetivo era tener aprobada la reforma constitucional antes del 21 de mayo de 2005. Es así que el 4 de mayo el Presidente de la Cámara de Diputados, Gabriel Ascencio, dio a conocer la fórmula, la que fue acordada *en una reunión en la que participaron Ascencio; el ministro del Interior, José Miguel Insulza; los jefes de la bancada de la Concertación y los integrantes de la comisión.*

294 Conforman comisión bicameral para resolver reformas constitucionales, Angélica Meneses. La Nación, Miércoles 11 de Mayo de 2005. Disponible en: http://www.lanacion.cl/cgi-bin/print_page_02.cgi?URL=http%3A//www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050510/pags/20050510221623.html

Agregó que hoy propondrá a su par del Senado, Sergio Romero, la formación de una 'comisión mixta de hecho', *pues oficialmente en materia de reformas constitucionales no está contemplada esa figura, que permite resolver las discrepancias entre ambas ramas legislativas. El objetivo es que se pueda 'avanzar en aquellos puntos que, siendo aprobados por la Cámara, van a tener que ser necesariamente conocidos y resueltos por el Senado. Si vamos avanzando en esta comisión mixta de hecho, lo más probable es que a fines de junio' las reformas sean despachadas definitivamente del Congreso Nacional, concluyó el titular de la Corporación*[295].

La denominada "Comisión Mixta de hecho" tuvo un primer apronte con una reunión entre el diputado Ascencio y el senador Romero, en la Presidencia del Senado con los integrantes de las comisiones de Legislación y Justicia de ambos escaños del Parlamento. *El grupo está integrado por los senadores Andrés Zaldívar (DC), Enrique Zurita (quien asiste en reemplazo del senador institucional Marcos Aburto), Andrés Chadwick (UDI), Alberto Espina (RN) y José Antonio Viera Gallo (PS), además de los diputados Zarko Luksic (DC), Dario Paya (UDI), Laura Soto (PPD), Nicolás Monckeberg (RN) y Juan Bustos (PS) (...) Los parlamentarios acordaron que sesionarán el próximo jueves 12 a las 10 de mañana en el ex Congreso Nacional, también que las modificaciones se harán en base de las indicaciones resueltas por la Cámara, y finalmente, se contará con un texto comparado que va a permitir con mayor facilidad las diferencias entre ambas cámaras*[296].

Lo más triste de todo esto es que la prensa señalaba que *...la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados aprobó este miércoles (11 de mayo de 2005) la reforma que reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas, en el marco de la discusión de los cambios a la carta fundamental*[297], cuando la Comisión Mixta de hecho ya había rechazado el mismo reconocimiento, quedando entonces fuera del acuerdo político. Este simulacro no obstó para que el diputado Eduardo Saffirio (DC), representante de la Novena Región, expresara *su esperanza de que el cambio sea ratificado por la Sala de la Cámara, al considerar que se trata de una 'deuda histórica' de Chile hacia esos pueblos.* En tanto, Sergio Ojeda (DC) destacó que *aunque el proceso ha sido lento, hemos ido cumpliendo una a una las demandas de las comunidades indígenas*[298].

---

295 Cámara despachará reformas constitucionales antes del 21 de Mayo. Miércoles 4 de mayo de 2005. http://www.camara.cl/diario/noticia.asp?vid=14394. Ver también, Cámara acuerda fórmula para agilizar reformas constitucionales. 3 de mayo del 2005. Disponible en: http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=159134

296 Diputados y senadores trabajan conjuntamente las reformas constitucionales. Martes 10 de mayo de 2005. Disponible en: http://www.camara.cl/diario/noticia.asp?vid=14558&v=1

297 Comisión aprueba reconocimiento constitucional de indígenas. 11 de mayo del 2005. Disponible en: http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=159681

298 Ibid.

Dado que la única manera de impugnar esta lamentable situación es a través de un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, que solo pueden presentar los parlamentarios, los pueblos se hubieran visto impedidos de reclamar en caso de que el reconocimiento se hubiese aprobado en la Comisión Mixta de Hecho.

Conclusiones

No podemos dejar de calificar a la gestión legislativa sobre pueblos indígenas ante el gobierno de Lagos como un soberano fracaso. El Gobierno de Ricardo Lagos no pudo cumplir con sus compromisos establecidos en la campaña electoral del año 1999, y de su Programa de Gobierno, en orden a aprobar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y a aprobar el Convenio N° 169 de Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT. A mayor abundamiento, vemos que los otros proyectos presentados son manifestación de desconocimiento y violación flagrante de los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, uso y administración sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio. La usurpación legal del patrimonio material de los pueblos (base para las posibilidades de su subsistencia material y cultural) está todavía presente, y siguió profundizándose durante el sexenio 2000-2005.

Reconocemos, además, el ánimo de "sacar al pizarrón" a la coalición de derecha, para luego culparla del rechazo de determinados proyectos, como ocurrió respecto del último intento de reconocer constitucionalmente a los pueblos, sin consideración alguna a que incluso la propuesta del gobierno era rechazada por las organizaciones más representativas del mundo indígena, y por la mayoría de los Consejeros indígenas ante la CONADI. Los proyectos de ley aprobados, salvo el de creación de las comunas de Alto Bío Bío, y de Chol Chol, contó con cierta participación ciudadana (no política) indígena.

Se puede ver que de los nueve proyectos de ley aprobados, tres fueron ideados (aparentemente) en directo beneficio de los pueblos indígenas. No obstante, respecto de la Ley N° 19.891, lamentablemente, crear un Fondo cultural para la promoción de las "culturas indígenas" que no hace más que reconocer a los pueblos no en tanto que tales, sino como meros depositarios de patrones culturales en decadencia, tanto así que requieren de un fondo público para sostenerse en el tiempo. Los proyectos de ley de creación de las comunas de Alto Bío Bío y Chol Chol fueron producto de una legítima necesidad, pero terminan convirtiéndose en simulacros

de participación indígena autónoma, pues finalmente los procesos electorales potencian a los partidos políticos tradicionales y no a las organizaciones indígenas de base.

Es más, uno de los gestos políticos más enrostrados por el gobierno a sus críticos, como es la Política de Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas, ha sido flagrantemente violada respecto de tres leyes aprobadas con posterioridad a su aprobación: las reformas al Código de Aguas; la que modifica la Ley de Propiedad Industrial; y la reforma constitucional de agosto de 2005.

Al hacer públicas las Conclusiones de la Política de Nuevo Trato, Ricardo Lagos señaló que en tres meses se presentarían los primeros proyectos de ley que harían carne las propuestas que ahí se contenían. Ninguno de ellos, hasta el día de hoy (noviembre de 2005) ha sido presentado en el Congreso.

Vemos, además, que algunos proyectos de ley son presentados sin una adecuada evaluación de impacto cultural: son presentados como enormes herramientas para el desarrollo para el país (como la Ley de royalty II, el Código de Aguas; la reforma a la ley de propiedad industrial), pero como estas leyes son elaboradas ciegas a las realidades de los pueblos, terminan constituyéndose en medios de usurpación legal (de patrimonio genético, de aguas ancestrales –en este caso, por no profundizar y perfeccionar el régimen especial de recuperación de aguas), o pérdida de una oportunidad histórica de resarcir daños transgeneracionales (Royalty II).

Que no se trepidó en utilizar mecanismos espurios para tramitar proyectos de ley, aun en violación flagrante de compromisos y de procedimientos constitucionalmente establecidos, como ocurrió en el caso de la reforma constitucional, con la implementación de una Comisión Mixta de Hecho.

Que todos los proyectos mencionados, salvo uno, fueron presentados por el Gobierno del Presidente Lagos, y el que no, la reforma constitucional, recibió su apoyo, el lobby directo y público del ministro del Interior de la época, José Miguel Insulza (actualmente Secretario General de la OEA), y decretos de urgencia (tres). Por lo tanto, en la tramitación de los mismos, no son responsables principalmente solo los diputados, Dado nuestro sistema de Gobierno presidencialista, y las características personales del Presidente, es él personalmente y su equipo los responsables de los aciertos y yerros de la gestión legislativa en el período 2000-2005.

En suma, puede indicarse que en materia del trabajo legislativo, Lagos no cumplió con ninguno de sus compromisos. Comparativamente ello no revela que la gestión legislativa durante su Gobierno haya sido peor que la de otros ex Presidentes de la República de Chile. Pero es claro que no innovó en la materia.

Recomendaciones

a) Se podrían proponer muchas vías para solucionar estos casos, como las archiexploradas denuncias a los organismos internacionales, la formación de un bloque electoral indígena indigenista, la movilización social, las campañas de opinión, etc. Pero esto es seguir utilizando de manera desmedida el frente internacional, y despreciar el frente interno.

b) Ya en otro lugar exploramos que a nuestro juicio la mejor manera de obtener reformas legislativas beneficiosas es a través de la *creación de una oficina de lobby o cabildeo indígena*, y de la *implementación de un monitor legislativo indígena*, los que a nuestro juicio *solo serán efectivos si están gestionados y operados exclusivamente por indígenas*.

c) *De lo contrario, todo el know how, el empoderamiento, el financiamiento, los contactos políticos, y el prestigio, será entregados a plataformas académicas y ONG's indigenistas*. Aprovecho de repetir lo que se señalaba en ese trabajo: ello sería, sin más, una *usurpación de espacios políticos* que debe seguir perteneciendo a los pueblos, y sus organizaciones representativas.

d) Esta oficina de lobby debe tener un contacto privilegiado con la dirigencia indígena, debe capacitar a sus dirigentes, informarlos, y dotar a los mismos de opinión y materiales de apoyo. Debe asesorar a los pueblos para obtener consentimientos informados colectivos previos, e incluso negativas colectivas previas en caso de que sea preciso.

Los pueblos deben acudir al Parlamento, deben hacer lobby o cabildeo autónomo, deben informarse del voto de los parlamentarios que tienen jurisdicción en su territorio, y juzgar en conciencia.

Políticas forestales y derechos indígenas en Chile

Rodrigo Catalán*

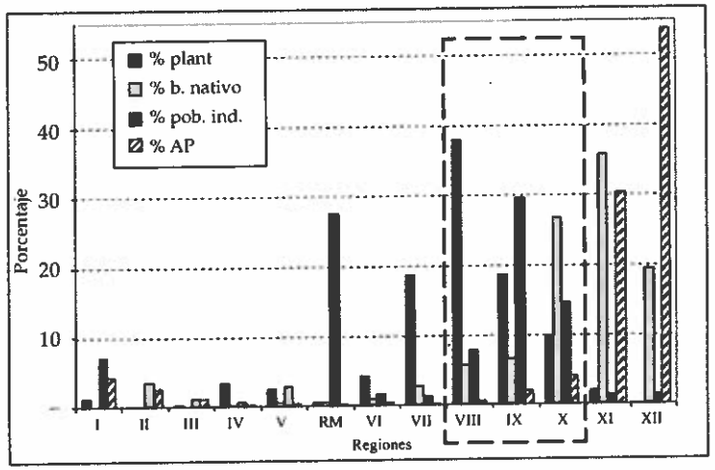
Antecedentes

Una buena parte de los bosques nativos y las plantaciones forestales que actualmente existen en Chile se encuentran entre la VIII Región del Bío Bío y la X Región de los Lagos, precisamente donde se concentra la población rural mapuche (Figura 1). Adicionalmente, entre los entre los 39° y los 40° LS (sur de la IX Región y norte de la X), se concentra la mayor diversidad de árboles, disminuyendo hacia el norte y hacia el sur. En consecuencia, las decisiones que tome el Estado y los privados en materia forestal tienen una directa influencia en el pueblo mapuche y sus derechos.

Longitudinalmente, las situaciones son diferentes. Mientras en la Cordillera de la Costa la principal dinámica es el contacto entre plantaciones forestales y comunidades mapuche, en la Cordillera de los Andes disminuyen las plantaciones y las comunidades tienen mayor contacto con áreas protegidas que se concentran en esta zona. En la Depresión Intermedia se ubican importantes ciudades como Temuco, Osorno y Puerto Montt, que constituyen una fuerte demanda por leña de bosque nativo proveniente de áreas cercanas.

* Ingeniero Forestal, Coordinador Programa Comunitario de WWF Chile.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA CON RELACIÓN A LAS PLANTACIONES FORESTALES, EL BOSQUE NATIVO Y LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO



Las principales tendencias relacionadas al ámbito forestal en este territorio son la explosiva expansión de las plantaciones forestales, la construcción de grandes plantas de celulosa, la presión sobre los bosques nativos para abastecer de leña a las ciudades y la declaración de áreas y especies protegidas.

La mayoría de estos procesos, quizás con la excepción del consumo urbano de leña y la conservación privada, no han sido espontáneos sino más bien consecuencias directas o indirectas de políticas públicas relacionadas con el sector forestal y han influido fuertemente en las comunidades mapuche y sus derechos.

Es necesario recordar que las políticas forestales, explícitas o implícitas, están enmarcadas en políticas económicas más amplias de la economía chilena. Luego del proceso de liberalización y desregulación de la economía impulsada por la dictadura de Pinochet durante la década de los '70 y los '80, los gobiernos de la Concertación mantuvieron esta línea que fue reforzada por el Consenso de Washington que masificó el libre mercado y las privatizaciones en el resto de América Latina con escasas excepciones.

La expansión de la industria de las plantaciones forestales y la celulosa

El caso más claro, y profusamente documentado y analizado, es el del auge de las plantaciones forestales industriales de pinos y eucaliptos, asociadas a la construcción de plantas de celulosa a gran escala. Las consecuencias para las comunidades mapuche rurales han incluido conflictos de tierras con las empresas forestales, disminución de la calidad y cantidad de agua para riego y consumo humano y animal, pérdida de biodiversidad de importancia cultural y económica para las comunidades, deterioro de caminos rurales y problemas de salud asociados al uso de pesticidas.

La expansión de las plantaciones forestales industriales surgió directamente asociada a la promulgación del Decreto Ley 701 en 1974 que estableció un sistema de subsidios a las plantaciones y el manejo, además de exenciones tributarias y garantías de inexpropiabilidad. En forma complementaria, a fines de la década de 1970, se privatizaron las grandes plantas de celulosa estatales de Arauco y Constitución.

A partir de 1998, los subsidios del DL 701 se reorientaron hacia los pequeños propietarios pero se dejó una ventana abierta para seguir beneficiando a las grandes empresas a través de los subsidios a las plantaciones en suelos degradados. La enorme rentabilidad del negocio de las plantaciones y la celulosa, sumado a este resquicio de la modificación del DL 701, explica que la expansión de las plantaciones no se ha detenido sino que ha continuado y se proyecta aumentar desde 2 millones a 4 o quizás 5 millones de has. En 1999, con 1,3 millones de has. plantadas principalmente con pino y eucalipto, se proyectaba una expansión de las plantaciones para los siguientes 20 años a otras 2,9 millones de has. entre la VI y la X Regiones, considerando terrenos de praderas con condiciones ambientales favorables, independientemente de la propiedad (CONAMA, 2000). En el 2001 ya se superaron los 2 millones de has. (www.infor.cl).

La concentración de la propiedad de la tierra en unas pocas empresas forestales que han sufrido múltiples procesos de fusión supera con creces la situación de inequidad del latifundio que se quiso abordar a partir de la década de 1960 con los diversos intentos de reforma agraria y que afectaba fuertemente el derecho a la tierra de las comunidades mapuche.

Las dos principales empresas forestales, relacionadas a dos familias, Angelini y Matte, tienen un patrimonio muy superior al de todas las comunidades mapuche, que se estima que no alcanza el millón de has.

Solo en Chile, el grupo Arauco, controlado por la familia Angelini, con inversiones también en Argentina y Uruguay, tiene un patrimonio de 1 millón de has., de las cuales más de 600.000 ha se encuentran plantadas con pinos y eucaliptos. CMPC, el otro gigante forestal chileno controlado por la familia Matte, con inversiones en Argentina, Perú y Uruguay, supera las 500.000 ha que explota a través de su filial Forestal Mininco.

La inversión privada en el sector forestal supera ampliamente los presupuestos que maneja el gobierno en materia indígena y social en el territorio. Sin embargo, la tributación de las empresas no se realiza en las comunas donde se encuentran las plantaciones sino en donde se encuentran las casas matrices, generalmente en Santiago o Concepción. En otras palabras, en un escenario político y económico en el cual el Estado disminuye su tamaño y aumenta la importancia del sector privado, las comunidades mapuche se ven, una vez más, desfavorecidas. Las empresas forestales no suplen el papel de impulsoras del desarrollo local, por el contrario, son protagonistas de conflictos con comunidades mapuche de importantes repercusiones, no solo locales sino nacionales. Ni siquiera el empleo, que aparece ante la opinión pública como el gran aporte de las empresas, es una contribución importante para muchas comunidades mapuche. La tecnificación de las faenas forestales ha hecho que la necesidad de mano de obra se vaya reduciendo y esta tendencia decreciente probablemente se mantenga en el futuro. Adicionalmente, el sistema de empresas externas llamadas contratistas, contrata a sus propios trabajadores que moviliza por distintas faenas, limitando las oportunidades de capturar mano de obra local.

El conflicto entre mapuches y empresas forestales surge en un contexto de dos tendencias contrapuestas. Por una parte, está la consolidación y expansión del modelo económico neoliberal centrado en la exportación de materias primas con cuya punta de lanza en el territorio mapuche es el sector de las plantaciones forestales. El negocio requiere de grandes extensiones de tierra para establecer plantaciones de pino y eucaliptos que alimenten las actuales y futuras plantas de celulosa. Las áreas más aptas para el crecimiento de estos árboles coinciden en gran parte con el territorio ocupado y reivindicado por las comunidades mapuche, en las Regiones del Bíobío y la Araucanía de la Región de los Lagos. En esta zona el crecimiento del pino radiata alcanza una de las mayores tasas a nivel mundial, superiores incluso a su lugar de origen. Es también el área de mayor diversidad biológica del país. La racionalidad de este modelo está basada en el respeto irrestricto a la propiedad privada y la maximización

de la rentabilidad[299] sobre la base de grandes inversiones, subsidiadas por el Estado, y un mercado internacional cada vez más abierto con la ayuda de tratados de libre comercio.

Por otra parte, ha surgido a nivel internacional, alcanzando a los intelectuales y dirigentes mapuche, el enfoque de la defensa de los derechos indígenas, asociados a los derechos humanos. El convenio 169 de OIT es una de las expresiones más claras de esta tendencia global e incluye temas como los derechos territoriales, derechos culturales y derecho consuetudinario. Su ratificación en Chile, a pesar de las demandas de las organizaciones indígenas, no se logró durante el gobierno de Lagos.

Son dos mundos totalmente distintos que se encuentran, y colisionan en los cercos que dividen a las plantaciones forestales de las comunidades mapuche, impactando el hábitat indígena. Por increíble que parezca, la globalización llegó hasta la misma cancha de *nguillatun*[300], hasta el mismo bosque donde recolectaban plantas medicinales las *machi*[301].

Este complejo escenario parece sobrepasar las capacidades de comprensión y acción del Estado y su institucionalidad. Es una situación que nadie parece entender, ni el Estado, ni la prensa, ni la opinión pública. Además, ocurre en el patio trasero de un país cada vez más urbano, en un territorio donde vive cada vez menos gente, donde se llega por caminos por donde solo pasan los camiones cargados de madera y las carretas con bueyes, por donde nunca ha pasado un periodista.

La iniciativa de impulsar un nuevo trato entre la sociedad chilena, el Estado y los Pueblos Indígenas que se propuso reconocer y garantizar

---

299 Para maximizar la rentabilidad, se requiere de plantaciones extensas para alcanzar economías de escala, continuas para reducir costos de transporte y de una sola especie y poca variabilidad genética, para adaptarse a los procesos industriales y a las demandas del mercado internacional.

300 El *nguillatún* es básicamente un rito de petición de bienestar. Puede pedirse por el clima, la siembra, las cosechas, para que no haya enfermedades, por la abundancia de alimentos, por la fortaleza y vitalidad espiritual. Las razones que llevan a realizarlo son múltiples y de diversa índole. Aunque cada comunidad realiza el *nguillatún* con cierta periodicidad, que suele ser al menos una vez al año, puede ser que entes sobrenaturales, a través de peuma (sueño) y perimontún (visiones), indiquen la necesidad de realizar el rito en forma extraordinaria. Definición extraída en: http://www.nuestro.cl/notas/etnias/ritos_nguillatun.htm

301 La *Machi* es una persona consagrada por los dioses a la lucha contra las fuerzas del mal (wekufe). Esta persona debe ser iniciada en un rito en el cual se le asigna una jerarquía, la cual es representada por el número de peldaños labrados en un palo (*kemú-kemú*), que es el símbolo de su poder. Se supone que las *machis* son designadas por fuerzas sobrenaturales o fileus, que en el algunos casos se reconocen como antepasados machis. Definición extraída en: http://www.nuestro.cl/notas/etnias/ritos_nguillatun.htm

el ejercicio de derechos colectivos por parte de los últimos, al menos en el sector forestal aun no ha sido implementada. Es más, es muy poco conocida por los actores públicos y privados involucrados.

La certificación forestal

Las empresas forestales, principalmente las orientadas al mercado internacional, también han experimentado cambios como resultado de las exigencias sociales y ambientales del mercado, pero no como consecuencia de políticas públicas o regulaciones del Estado. Se han generado iniciativas de buena vecindad y de responsabilidad social empresarial. Sin embargo, en términos generales se trata de iniciativas que no abordan los temas más críticos relacionados con los derechos indígenas. El sistema de certificación internacional FSC es el que más ha avanzado en este ámbito; algunos de sus estándares han sido incluidos por el sistema desarrollado por las empresas forestales y Fundación Chile llamado Certfor (ver Recuadro 1).

A pesar que las empresas y el gobierno sostienen que la sustitución ha dejado de ser un problema, no existen datos que lo respalden y el último informe ambiental del país aun señalaba a este proceso como una de las principales causas de destrucción del bosque nativo (CONAMA, 2005).

Las críticas a la certificación de las plantaciones forestales llevaron al FSC a una revisión de sus políticas y estándares sobre este tema. Los aspectos más cuestionados fueron la conversión de hábitat, que en Chile se expresa en sustitución de bosque nativo, y las cuestiones de derechos indígenas, además del uso de productos químicos y las consecuencias de las cosechas forestales en los suelos, las aguas y el paisaje (FSC, 2004).

RECUADRO 1: CERTIFICACIÓN FORESTAL Y DERECHOS INDÍGENAS

Sistema FSC: Principio 3. Derechos de los Pueblos Indígenas. Los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas para poseer, usar y manejar sus tierras, territorios y recursos deberán ser reconocidos y respetados.

Sistema Certfor: Principio 6. Los responsables del manejo forestal deberán respetar los acuerdos declarados, los compromisos documentados y los derechos legalmente establecidos, así como tener en consideración el conocimiento tradicional de las etnias originarias para el uso y manejo de sus tierras y recursos.

(continúa en la página siguiente)

Acceso de las comunidades a la certificación de sus bosques. No existen comunidades indígenas en Chile que hayan obtenido una certificación forestal a diferencia de la gran mayoría de las grandes empresas.

Las plantas de celulosa a gran escala

La construcción de plantas de celulosa a gran escala, con producciones superiores a 500 toneladas anuales, con una inversión de US$ 1.000 millones es un fenómeno que ha destacado en los últimos años. El caso de la planta de Celulosa Valdivia del grupo Arauco es quizás más emblemática por el movimiento de resistencia social sin precedentes surgido en Valdivia como consecuencia de la contaminación del Santuario Río Cruces, humedal protegido por la Convención Ramsar. Como ha comenzado a ser recurrente en los problemas ambientales de estas regiones, los más afectados directamente han sido comunidades mapuche, específicamente aquellas que se encuentran en la comuna de San José de la Mariquina. Representantes del Consejo de Lonkos del Piwijimapu y la comunidad indígena de Tralcao se sumaron a las querellas criminales contra la empresa Celco, donde se investiga la responsabilidad de esta industria en la contaminación de las aguas del río Cruces en la provincia de Valdivia.

El proyecto de construcción de un ducto al mar amenaza a las comunidades costeras del sector de Mehuín. Es importante destacar que no se trata de un caso aislado, ya que es muy probable que se construyan nuevas plantas de celulosa a gran escala en los próximos años, como es el caso del complejo Nueva Aldea de CMPC en el río Itata.

La declaración de áreas protegidas públicas y privadas

Las áreas protegidas del Estado, que incluyen parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, no son un fenómeno nuevo en el país. Quizás lo nuevo en cuanto a estas áreas se relaciona con que, luego del término de la dictadura, progresivamente han ido surgiendo a la luz pública antiguas reivindicaciones de comunidades cuyos territorios fueron afectados por la creación de los parques.

Existen 7 parques nacionales (Chiloé, Puyehue, Villarrica, entre otros), 7 reservas nacionales (Villarrica, Los Flamencos, entre otros),

2 monumentos naturales y un proyecto de Parque Nacional con una población inserta o aledaña de 17.041 habitantes indígenas (Martínez, 2001).

Uno de los casos más emblemáticos en este ámbito ha sido el de las comunidades de Chanquín y Huentemó y su conflicto con el Parque Nacional Chiloé. Durante el período presidencial de Lagos se entregaron títulos individuales de tierra, desafectando una zona del parque. CONAF ha intentado impulsar en esta área un modelo de colaboración entre el parque y la comunidad, sin embargo, es un proceso muy incipiente, que debe superar desconfianzas históricas, requiere de profesionales capacitados y un proceso de facilitación externa. Los conflictos internos de las comunidades, en parte generados por la intensa intervención de organismos gubernamentales y no gubernamentales en la zona, constituyen una amenaza para el futuro de este caso. Otro aspecto que merece preocupación es la división en títulos individuales de un territorio con recursos naturales difíciles de manejar de manera fragmentada.

Otros casos de intentos recientes de colaboración entre parques y comunidades son las comunidades del sector Las Parras, aledañas al Parque Nacional Puyehue y la comunidad de Melivilu Melirayen vecina del Parque Nacional Conguillío. En Puyehue se construyó un puesto de venta de productos locales y artesanías producidos por comunidades y un sendero de ecoturismo que integra a las comunidades con el parque. En Conguillío se está elaborando un convenio de colaboración que también incluye la venta de productos locales, el ecoturismo y el control de la extracción de helechos en el parque. Algo destacable es la cesión de los derechos de agua del río que nace en el parque y que abastece a Melivilu.

Las áreas protegidas marinas son otra iniciativa destinada a garantizar el acceso de las comunidades a los recursos naturales. En el territorio de comunidades huilliche llamado Mapu Lahual, ubicado al sur de Bahía Mansa, en la Provincia de Osorno, CONAMA está promoviendo la creación de un área marina protegida de múltiples usos, impulsando un proceso de participación de las comunidades costeras. Más al sur, en el Golfo de Corcovado, se proyecta otra área marina protegida, la cual abarcaría el territorio marítimo de las comunidades huilliche de la comuna de Quellón en Chiloé.

La creación de áreas protegidas privadas es un fenómeno relativamente reciente en Chile, cuyos casos más difundidos por la prensa son el Parque Pumalín en Palena y el Parque Tantauco en Chiloé. Ambos son de propiedad de millonarios, Douglas Tompkins y Sebastián Piñera, quienes poseen enormes extensiones que superan las 200.000 has. De menor tamaño, pero no menos significativos son la Reserva Huilo Huilo

en Panguipulli y la Reserva Costera Valdiviana, que superan las 50.000 has. La primera está asociada a un proyecto inmobiliario y la segunda se trata de un proyecto de conservación de ONG internacionales que involucra a The Nature Conservancy (TNC) y WWF. Otras áreas de menor tamaño también han sido creadas, principalmente en la precordillera de los Andes, como la Reserva el Cañi y la Reserva Mocho Choshuenco, entre otras.

Se trata de una tendencia global de aumento de la conservación privada, que ha encontrado en Chile las condiciones propicias tanto en términos ecológicos (presencia de áreas prístinas) como institucionales (predominancia de la propiedad privada). En consecuencia es muy probable que durante los próximos años continúe creciendo, tanto mediante grandes proyectos, como a través de iniciativas a menor escala de compras de tierra para la conservación.

De todas estas áreas protegidas privadas, la que ha generado mayores conflictos con comunidades mapuche ha sido la reserva de Piñera en Chiloé denominada Reserva Tantauco, de más de 115.000 has. Se trata de las comunidades mapuche huilliche de Inío, Tweo o Piedra Blanca, Yaldad y Huequetrumao, vinculadas al Consejo General de Caciques de Chiloé, quienes mantienen reivindicaciones territoriales de la zona basadas en los títulos realengos entregados por el gobernador de la provincia en la década de 1820. Los problemas han incluido desde el nombre de la reserva hasta asuntos territoriales, pasando por el escándalo generado al ser develada una acción de inteligencia propiciada por el Gobierno destinada a indagar las posibilidades del surgimiento de un conflicto indígena en la zona.

Una experiencia, que aspira a convertirse en demostrativa, es el programa de participación y desarrollo comunitario impulsado por WWF y TNC, en colaboración con el municipio de Corral, en la Reserva Costera Valdiviana.

Aun está por verse si los dueños de las áreas protegidas privadas entenderán la necesidad de buscar mecanismos de colaboración con las comunidades aledañas y si los futuros interesados en compras de tierras para la conservación considerarán las reivindicaciones territoriales mapuche.

La protección legal de plantas amenazadas

La protección legal de especies de plantas y animales no es un asunto nuevo en Chile. En 1976, la araucaria y el alerce, dos árboles emblemáticos del pueblo mapuche –fütal mapu Pehuenche y Huilliche, respectivamente– fueron declarados monumentos naturales, con lo cual se prohibió su corta.

Se trata de casos similares pero que han tenido consecuencias muy diferentes para los derechos indígenas de acceso a sus recursos.

En el caso de la araucaria, su protección legal constituyó un elemento altamente positivo que protegió a los pehuenche de la tala indiscriminada por parte de empresas madereras de este milenario árbol cuya semilla, el piñón, es la base de la alimentación y la economía de estas comunidades. Al disminuir el interés económico por las tierras con araucaria, también se avanzó en la protección y recuperación del territorio pehuenche. Un caso emblemático al respecto es la comunidad de Quinquén en la comuna de Lonquimay. Los Meliñir de Quinquén lucharon activamente y se asociaron con diversas instituciones para restablecer la protección legal de la araucaria a fines de los 80 y a su favor se compraron las primeras tierras a privados por parte del Estado. Las presiones de los latifundistas propietarios de bosques de araucaria fueron resistidas por el gobierno de Patricio Aylwin, aun cuando debió pagar una suma desorbitada en relación al valor comercial de las tierras por los fundos de Quinquén y Galletué.

Estas presiones aun se mantienen y los latifundistas han presentado una nueva demanda al Estado que se encuentra en proceso por no permitirles explotar el árbol sagrado de los pehuenche. Paralelamente, en una de las últimas modificaciones realizadas durante el gobierno de Lagos, se incluyó en el proyecto de Ley de Bosque Nativo un artículo que permite la extracción de maderas muertas de especies declaradas monumentos naturales. Con esto se abriría la posibilidad de generar un incentivo perverso a la quema de bosques de araucaria para su posterior explotación como maderas muertas al igual como ha ocurrido con el alerce.

El caso del alerce y las comunidades huilliche es radicalmente diferente. Mientras la protección de la araucaria benefició a los pehuenche para mantener su fuente de sustento y sus tierras, para los alerceros huilliche, la prohibición de la corta de alerces vivos implicó que su actividad ancestral pasara a la ilegalidad. Es necesario puntualizar que la gran explotación del alerce de la Cordillera de la Costa de la Región de Los Lagos fue responsabilidad de empresas madereras que acabaron con la mayoría de los bosques adultos de alerce de la zona, dejando solo renovales o bosques secundarios y gran cantidad de maderas muertas de desechos de las faenas. Hay que agregar que la explotación artesanal del alerce por parte de las comunidades huilliche ha tenido un impacto significativamente menor en el suelo y en la regeneración natural de esta especie en relación a la explotación de las empresas madereras realizada a gran escala y con maquinarias pesadas (Smith-Ramírez y Rivera-Milla, 1997).

Aun cuando la prohibición de la corta de alerces vivos existía desde 1976, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Estado en general no alcanzaba a la mayoría de las comunidades huilliche alerceras debido, entre otras razones, a la inaccesibilidad de estas localidades. A fines de la década de 1990, CONAF comenzó a ampliar sus labores de fiscalización hacia estas zonas sancionando con multas a los infractores. Esta situación se intensificó con el escándalo del tráfico de alerce en la Provincia de Llanquihue y la detención del director ejecutivo de CONAF en 2005. Un nuevo y más grave problema adquirió una importancia sin precedentes para los alerceros huilliche. Para poder comercializar la madera de alerce, aun cuando proviniera de árboles muertos, requería de un plan de manejo autorizado por CONAF. Un requisito para este plan de manejo es el título de propiedad de la tierra, cuestión que la mayoría de las comunidades no tenía. En los últimos 5 años se ha avanzado en la entrega de títulos, sin embargo, la superficie aun no alcanza la cuarta parte del territorio reivindicado por las comunidades.

El senador Gabriel Valdés, en la línea de organizaciones no gubernamentales como Defensores del Bosque, presentó un proyecto de ley para prohibir no solo la corta de árboles vivos sino también la extracción de maderas muertas. La Secretaría del Ministerio de Agricultura de la Región de Los Lagos formó una comisión para establecer un programa de protección del alerce y un consejo consultivo donde se dio un cupo para un representante de las comunidades huilliche.

Aun no está claro el camino que tomará el Estado en relación al alerce y las comunidades huilliche. En el entretanto las comunidades sin títulos de dominio han debido reorientar sus economías hacia otras actividades económicas con un impacto social significativo y el resto se encuentra en una situación de incertidumbre frente a su futuro.

Otra especie amenazada, menos conocida, también es de gran importancia para algunas comunidades mapuche. Se trata de los artesanos mapuche huilliche de San Juan de la Costa que elaboran una cestería de alta calidad con la enredadera conocida localmente como voqui fuco (*Berberidopsis corallina*). Esta planta, que crece exclusivamente en la Cordillera de la Costa, se encuentra fuertemente amenazada y los artesanos deben recorrer días enteros para buscar la materia prima para continuar practicando su oficio ancestral. La principal causa de disminución de esta enredadera ha sido la destrucción de su hábitat por el establecimiento de plantaciones forestales. Otro problema crítico para los artesanos es la tenencia de la tierra y el acceso a este recurso. Las mayores poblaciones de voqui fuco se encuentran en el fundo de un privado que no les permite el acceso.

A pesar de que los artesanos han aprendido a multiplicar en viveros esta planta y desarrollado técnicas de extracción sustentable de la fibra, el problema del acceso persiste y no han obtenido ningún apoyo por parte del Estado.

Los bosques nativos y la biodiversidad

La mayor diversidad biológica a nivel de árboles, helechos, mamíferos y aves coinciden con el territorio ancestralmente habitado por el pueblo mapuche, entre los 35° y 43° (Arroyo et al., 1999). En este mismo rango, especialmente entre los 36° y los 39°, donde se encuentran los bosques de mayor riqueza florística, se han establecido las plantaciones forestales (Armesto et al 1998).

A fines de la década de 1990, diversos autores coincidían en que la sustitución de bosque nativo por plantaciones forestales, impulsada por los subsidios del DL 701 y el traspaso de grandes empresas forestales estatales al sector privado era la principal causa de deforestación entre 1974 y 1999 (Donoso y Lara, 1999; Catalán y Ramos, 1999; CONAMA, 2000).

Durante la década de los '90 la explotación de bosques para chips o astillas constituía otra de las principales amenazas. Los bosques de Chiloé y la Cordillera de la Costa de Osorno, buena parte de ellos habitada por comunidades huilliche, estuvieron en la mira de grandes proyectos como los de las empresas Golden Spring y Boise Cascade. Sin embargo, a partir de 1995, las exportaciones de astillas de bosque nativo comenzaron a decrecer progresivamente (CONAMA, 2002). Los factores de mercado, sumados a la resistencia de la sociedad civil, impidieron la implementación de estos grandes proyectos.

En forma progresiva y constante, el consumo de leña en el sur de Chile ha ido creciendo y una buena parte de la producción proviene de bosques de comunidades ubicadas en áreas cercanas a los centros urbanos de las Regiones de la Araucanía y de Los Lagos (CONAMA, 2002).

Se ha avanzado en el conocimiento sobre el manejo de los bosques nativos y se han generado proyectos para incentivarlo en pequeños propietarios. Sin embargo, ante la carencia de una ley que incentive el manejo, los impactos son menores y los beneficios para las comunidades mapuche y la conservación de los bosques también.

La no política forestal

Entre las múltiples debilidades institucionales y políticas del sector forestal chileno destaca la ausencia de una política forestal explícita. Se han generado múltiples propuestas en este sentido por parte de los empresarios forestales, de las ONGs ambientalistas y los pequeños propietarios. Sin embargo, estas no han sido acordadas y la legislación forestal actual se basa principalmente en el DL 701 decretado en 1974 con la finalidad de promover las plantaciones forestales[302]. Entre 1974 y 2002 se entregaron 225 millones de dólares en subsidios a las plantaciones, principalmente de pinos y eucaliptos de grandes propietarios y empresas forestales. Este programa se convirtió en un incentivo para la sustitución de bosques nativos por plantaciones por casi 30 años. Con 2,2 millones de has. plantadas, Chile se convirtió en el tercer exportador mundial de astillas y el sexto de celulosa (CEPAL/OCDE, 2005).

En 1998, se modificó del DL 701 para fomentar el acceso a este subsidio por parte de los pequeños propietarios. Dentro de este último concepto, se incluye a las comunidades indígenas junto con los campesinos y pequeños agricultores, sin atención a las características propias y derechos específicos de los pueblos originarios en relación con los bosques. Este cambio surge a raíz de las evaluaciones y críticas que señalaban que este subsidio del Estado había beneficiado casi exclusivamente a las plantaciones forestales. Se dejó abierta también la posibilidad de entrega de subsidios para la forestación en suelos degradados, ventana por la cual siguieron accediendo a ellos las empresas forestales. Otra interpretación que permite comprender el objetivo de la modificación legal es hacer frente a la escasez de tierras, pues las empresas se quedaron sin posibilidad de tierra de propiedad de comunidades mapuche y pequeños propietarios que se resistían a vender. En este escenario, la forestación en estos terrenos inaccesibles para las empresas por la vía de los subsidios focalizados del Estado era sin lugar a dudas una alternativa atractiva para el sector maderero que podía comprar a los pequeños productores subsidiados. Esta modalidad de expansión forestal también se vio reflejada en el desarrollo de otros mecanismos de mercado como la llamada "securitización", mediante la cual las empresas plantan en predios

[302] Existe una Ley de Bosques de 1931 que en la práctica no es respetada. La ley de bases del medio ambiente es eludida por las empresas forestales al declarar parcialidadamente sus superficies de cosecha de manera de no superar las 500 ha que las obligarían a realizar estudios de impacto ambiental (CEPAL/OCDE, 2005).

de comunidades o pequeños propietarios, les pagan anualmente y se llevan finalmente la cosecha.

En relación al bosque nativo, la discusión de la ley sobre este tema por más de 13 años en el parlamento, es la expresión de un polarizado debate entre empresarios que defienden la libertad económica y los derechos de propiedad y las ONGs ambientalistas preocupadas por la conservación. En este debate, los pequeños propietarios y el pueblo mapuche han tenido una escasa participación (Arnold, 2003). El Proyecto Conservación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo ha surgido como una experiencia destacada en este ámbito, gracias al impulso de la cooperación alemana (KFW/GTZ/DED) y la CONAF. Sin embargo, el proyecto no ha logrado incorporar plenamente la mirada de los pueblos indígenas y sus derechos territoriales. En la asociación entre el Programa Orígenes y CONAF, se ha avanzado en este sentido pero los resultados aun no son perceptibles en terreno. Algo similar ocurre con los lineamientos de CONAF en relación a la participación de las comunidades indígenas aledañas a las áreas protegidas del Estado.

Conclusiones

Tal y como se ha señalado al comenzar este artículo, una buena parte de los bosques nativos y las plantaciones forestales que actualmente existen en Chile se encuentran en el territorio ancestral mapuche, entre la VII y X Regiones, y por tanto las decisiones que tome el Estado y los privados en materia forestal tienen una directa influencia en el pueblo mapuche y sus derechos.

Los procesos impulsados por intereses privados, presiones de consumidores y movimientos sociales han tenido un mayor peso que las políticas públicas en abordar los impactos de las plantaciones forestales en las comunidades mapuche. La certificación forestal, más que la legislación, está llevando a terminar la práctica de la sustitución del bosque nativo.

La certificación forestal es uno de los ejemplos más claros de iniciativas ciudadanas y de consumidores que abordan la problemática de los derechos indígenas en el sector forestal. Esta visión es mucho más clara y profunda en el sistema de certificación FSC que en el sistema desarrollado por las empresas asociadas a la CORMA.

No obstante, las declaraciones de las grandes empresas forestales en el sentido de terminar con la sustitución de bosques nativos y establecer relaciones de "buena vecindad", persisten mecanismos que contradicen

esta imagen que se pretende proyectar. Entre ellos destaca la delegación de responsabilidades en intermediarios o contratistas y la plantación en predios de las comunidades por medio de acuerdos como la securitización, saltando la barrera de la prohibición de venta de tierras indígenas.

La participación de comunidades indígenas en la gestión de las áreas protegidas ha sido incorporada como política por parte de CONAF, pero su implementación solo tiene carácter de piloto en algunos parques y reservas. Resta mucho por avanzar en los mecanismos para hacer efectiva esta participación y en la formación de los funcionarios para participar de este proceso que marca un cambio profundo en la tendencia histórica de parques que protegen la biodiversidad de las amenazas de las comunidades vecinas. Otros esfuerzos para incorporar la perspectiva indígena en el sector forestal como la alianza entre el Programa Orígenes y CONAF.

El saneamiento de tierras fiscales con bosques a favor de comunidades, principalmente pehuenche y huilliche, ha sido significativa en los últimos años en provincias como Malleco (Cordillera de los Andes), Valdivia, Osorno y Chiloé. Sin embargo, al igual que en el caso de la entrega de tierras con vocación agrícola y ganadera, las tierras con bosque nativo no han traído asociados los medios para el aprovechamiento sustentable de este recurso. Esto incluye en particular la asistencia técnica, el acceso al capital, la capacitación y la vinculación a los mercados. De esta forma, la enorme oportunidad del acceso legal a los bosques históricamente reivindicados por las comunidades se ha convertido en una amenaza para su conservación y para el bienestar económico futuro de las comunidades.

Los derechos de participación del pueblo mapuche en las políticas forestales no han sido adecuadamente promovidos por el Estado, siendo este actor uno de los más débilmente representados en el intenso debate sobre aspectos como la institucionalidad forestal y la ley de bosque nativo que se ha prolongado por casi 15 años entre ambientalistas y empresarios forestales.

La protección del conocimiento tradicional sobre la biodiversidad de los pueblos indígenas no se encuentra debidamente asegurada por el Estado, quedando las comunidades desprotegidas frente actividades como las bioprospecciones y el patentamiento de recursos genéticos por parte de privados externos que se pueden beneficiar de sus recursos naturales y sabiduría. Lo anterior, a pesar de la firma del Convenio de Diversidad Biológica por parte de Chile en 1992, en el cual se hace referencia específica a este punto en el artículo 8j.

La falta de información desagregada acerca de las tierras, las aguas y los bosques de las comunidades indígenas en Chile son un reflejo

del largo camino que aun resta por recorrer en el reconocimiento y respeto de los derechos territoriales de los pueblos originarios.

Dos tendencias globales que se expresan en el territorio mapuche se han hecho evidentes y muestran una tendencia creciente. Estas son el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas y la expansión de la demanda internacional de celulosa. El pueblo mapuche probablemente fortalecerá sus reivindicaciones de recuperación de territorio y las empresas forestales ya han anunciado la necesidad de expandir fuertemente la superficie de plantaciones, comprando tierras o plantando en las comunidades para abastecer nuevos y crecientes mercados. El Estado no puede permanecer como un espectador en este conflicto con tendencia a agudizarse esgrimiendo el argumento de que se trata de diferencias entre particulares. Definitivamente, se trata de una cuestión que afecta al país en términos políticos, económicos, sociales y ambientales donde el Estado a través de los gobiernos deben interceder bajo la mirada del bien común y el respeto de los derechos humanos.

Bibliografía

ARNOLD, F. (2003). "Native forest policy in Chile: understanding sectoral process dynamics in a country with an emerging economy". *International Forestry Review* 5(4): 317-328.

ARMESTO, JJ.; ROZZI, R.; SMITH RAMÍREZ y ARROYO, M.T.K. (1998). "Conservation targets in South American temperate forests". *Science* 282:1271-1272.

ARROYO, M.T.K.; ARMESTO, J.J.; ROZZI, R. y PEÑALOZA, A. (1999). "Bases de la sustentabilidad ecológica y sus implicaciones para el manejo y conservación del bosque nativo en Chile". En: *Silvicultura de los bosques nativos de Chile*. C. Donoso y A. Lara (eds.). Ed. Univ. Santiago. 421 p.

CEPAL/OCDE (2005). *Evaluación de Desempeño Ambiental. Chile*. 246 p.

CONAMA (2000). *Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 1999*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ed. Lom. 409 p.

————(2005). *Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2005*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ed. Lom. 371 p.

FSC (2004). Encuentro para la revisión de la política sobre plantaciones del FSC. Bonn, Alemania.

MARTÍNEZ, L. (2001). "La CONAF y su Contribución al Desarrollo de los Pueblos Indígenas". En: *Alternativas de Apoyo de la Corporación Nacional Forestal a los Pueblos Indígenas de Chile*. Memoria del Taller. Santiago, 13-14 dic. 2000. CONAF. Santiago.

SMITH-RAMÍREZ y RIVERA-MILLA (1997). *Regeneración y uso de alerce (Fitzroya cupressoides) en territorio huilliche de la costa de Osorno*. Resultados investigación complementaria proyecto FONDECYT 1950155/95.

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*

En las últimas décadas, América Latina ha enfrentado un arduo debate con ocasión de los ajustes estructurales que demanda la política de recursos hídricos y su adecuación a la política de apertura al mercado mundial. En la mesa de discusión han estado cuestiones como: la naturaleza de los derechos de aguas, la condicionalidad de los derechos, la creación de mercados de agua como mecanismos de reasignación de los derechos de aprovechamiento y sus limitaciones para evitar las distorsiones propias del mercado y sus externalidades sociales y ambientales.

La experiencia muestra que la falta de regulación de los mercados de aguas y, asimismo, la falta de provisiones tendientes a garantizar el uso efectivo y racional del recurso, derivan en externalidades sociales y ambientales negativas. Este es el caso de la legislación chilena, donde la falta de condicionalidad de los derechos de aprovechamiento de aguas ha generado monopolización de derechos y una asignación ineficiente e inequitativa de los recursos.

* Abogada Universidad de Chile, magíster en derecho internacional de los Pueblos Indígenas University of Notre Dame, EE.UU., Co Directora del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y Coordinadora de su Área de Investigación.

Bases legales de los derechos de aguas indígenas en Chile

En 1981 se promulgó el Código de Aguas, D.F.L. N° 1.222, a través del cual se instaura un derecho real de aprovechamiento perpetuo y no condicionado. Este derecho se constituye por un acto de autoridad, independiente de si el solicitante es dueño o no de la tierra donde está ubicada el agua y si hace o no uso efectivo y/o beneficioso del recurso, y se reasigna a través de la enajenación, habiéndose dispuesto en la legislación que el derecho es transferible, transmisible y prescriptible.

El Código de Aguas, sin embargo, estableció una norma transitoria[303] que tiende a favorecer a quienes usaban las aguas a la época de entrada en vigencia de este texto legal. Este precepto permite regularizar los derechos reales de aprovechamiento en base a la ocupación y uso efectivo, para lo cual se requiere el uso no interrumpido del agua por más de 5 años, sin violencia ni clandestinidad y sin reconocer dominio ajeno. No obstante, la efectividad de esta norma ha sido limitada y son pocos los casos de individuos o comunidades que han podido regularizar sus derechos de uso basado en la ocupación. Las razón fundamental es que el proceso de monopolización de derechos en Chile se consolida tempranamente en manos de grupos corporativos que constituyeron derechos sobre fuentes de uso tradicional de comunidades locales, indígenas y campesinas, sin que éstas pudieran reaccionar debido a la condición de vulnerabilidad social y jurídica que les caracteriza.

En lo que respecta al régimen organizacional, la legislación chilena reorganiza a los usuarios locales en Asociaciones de canalistas y Juntas de Vigilancia, que se estructuran en base a reglas estatutarias definidas íntegramente por la autoridad hídrica, sin recoger ninguna norma de derecho consuetudinario.

Las críticas al modelo chileno revelan el costo social del proceso de monopolización de los derechos de aguas, los costos ambientales y la restricciones en la disponibilidad de recursos hídricos, como consecuencia de su ineficiente distribución y reasignación.

Estas críticas han propiciado una reforma al Código de Aguas, que se materializó en la Ley N° 20.017 de junio del 2005, la que se pronuncia sobre ciertas regulaciones y restricciones al mercado de aguas.

Entre los fundamentos esgrimidos por el Ejecutivo para propiciar la reforma estuvo: generar las condiciones adecuadas para un mejor

303 Artículo 2 transitorio, Código de Aguas.

aprovechamiento del recurso en el país, a través de dinamizar el mercado de las aguas; otorgar mayor disponibilidad de recursos hídricos para quienes tengan proyectos; favorecer la libre competencia y eliminar las prácticas monopólicas, la especulación y el acaparamiento del recurso (Gentes y Yáñez, 2005).

Las modificaciones al Código de Aguas establecen una serie de requerimientos para otorgar derechos de aprovechamiento de aguas, teniendo presente que hasta antes de la modificación los derechos de aprovechamiento de agua en Chile se otorgaban de forma gratuita, a perpetuidad y sin limitación de caudal[304]. La reforma impone la obligación de justificar el caudal solicitado en función de la actividad económica a realizar y se faculta a la Dirección General de Aguas para denegar aquellas peticiones excesivas.

La modificación instaura un cobro de patente por no uso, cuyo objetivo es desincentivar el acaparamiento y la especulación. Se estipula que la patente se cobrará en los casos en que no existan obras de captación de aguas y se regirá por una tabla diferenciada por zonas, que depende de la condición de escasez del área geográfica. Esta patente se empezó a cobrar desde el 1 de enero de 2006, salvo en la provincia de Palena (X Región) y las Regiones XI y XII, donde regirá en 7 años para favorecer a las empresas hidroeléctricas que proyectan comenzar a ejecutar sus proyectos en ese plazo (Gentes y Yáñez, 2005 [MOP, 2005]).

También se perfecciona el remate como mecanismo de asignación de derechos requeridos por múltiples usuarios. Hasta antes de la reforma existía un plazo de tres meses para rematar un derecho de agua sobre el cual había más de un peticionario. Este plazo, a partir de la modificación se amplía a seis meses, siendo un remate abierto en el caso de aguas superficiales y uno cerrado para las aguas subterráneas. A través de esta disposición se persigue promover un acceso más competitivo al derecho de aprovechamiento del recurso. No considera la reforma mecanismos destinados a permitir el acceso competitivo y en igualdad de condiciones de las comunidades indígenas, por lo que es de suponer que el remate,

304 Lo anterior implica grandes pérdidas para el país, ya que el hecho de que una o pocas personas puedan concentrar grandes volúmenes de derechos de agua sin utilizarlos significa que otras personas no puedan ejecutar sus proyectos concretos. Cabe destacar que en Chile han sido constituidos derechos no consuntivos (aquellos que devuelven el agua a su curso, como por ejemplo la generación hidroeléctrica) por 13.000 metros cúbicos por segundo, de los que solo se utilizan 2.500, es decir, apenas el 19 por ciento. Además se han solicitado derechos no consuntivos por 50.000 metros cúbicos por segundo, lo que equivale a casi cinco veces el caudal de todos los ríos entre Arica y Puerto Montt. Ministerio de Obras Pública, comunicado 2 de marzo del 2005.

como ha sido concebido, redunda en privación de derechos y sigue favoreciendo la monopolización de derechos por parte de terceros ajenos a las comunidades locales que cuenten con recursos económicos para acceder al remate y adjudicarse los derechos disponibles. Llama la atención que se haya dispuesto un mecanismo público para el remate de aguas superficiales y uno distinto, de carácter privado, para el remate de aguas subterráneas. En la actualidad, la mayoría de los derechos de aguas superficiales están constituidos y en cambio existe un proceso masivo de constitución de derechos de aguas subterráneas por parte de grupos corporativos que cuentan con los recursos para efectuar las prospecciones y alumbrar reservas de aguas subterráneas. En este contexto, resulta grave que el mecanismo de remate de aguas subterráneas de menos garantías de publicidad que el de aguas superficiales.

La nueva legislación impone a los Conservadores de Bienes Raíces la obligación de informar al Ministerio de Obras Públicas (MOP) sobre las inscripciones y transacciones de derechos de aguas que realicen los usuarios, lo que según lo informado por el gobierno facilitará el rol del Estado para monitorear las asignación y utilización del recurso y, eventualmente, promover correcciones institucionales cuando se generen distorsiones en el mercado de aguas. Cabe consignar que sobre el rol regulador del Estado en esta materia se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional, reconociendo expresamente el derecho del Estado para regular las condiciones de los derechos de aguas[305] (Gentes y Yáñez, 2005).

La nueva ley entrega nuevas atribuciones a la Dirección General de Aguas para hacer frente a eventos críticos como la sequía. También otorga facultades al organismo para sancionar el robo del agua de cauces superficiales y subterráneos así como detener obras que no estén debidamente autorizadas, entre otras cosas. También establece un plazo para regularizar derechos de aguas de pozos no inscritos a pequeños agricultores (Gentes y Yáñez, 2005[MOP, 2005])[306].

Es la convicción del MOP que con el establecimiento de caudales ecológicos, la ley permitirá avanzar en la protección medio ambiental del agua (Gentes y Yáñez, 2005[MOP, 2005]).

El avance de la legislación es que incorpora al régimen legal de las aguas la regla del uso efectivo o beneficioso, que se garantiza a través del pago de patente por no uso[307]. Sin embargo, la modificación no abordó

305 (Rol 60/1997). Peña y Solanes, 2003:11.

306 Ministerio de Obras Pública, ibídem.

307 Valorando esta normativa la Comisión Preventiva Antimonopolios recomendó que ningún otro derecho de agua sea otorgado en el ámbito hidroeléctrico hasta que las provisiones que

(continúa en la página siguiente)

las cuestiones sociales, culturales y ambientales que impone la gestión sostenible de los recursos hídricos en Chile. Proscritos de la reforma quedaron los siguientes temas: Fortalecer los mecanismos que permitan garantizar la sustentabilidad hídrica, que según muestra la evidencia empírica, no han sido efectivamente garantizados a pesar de la multiplicidad de normas legales que imponen la obligación de resguardar la sustentabilidad de las cuencas hidrográficas[308]; Instaurar mecanismos regulatorios de la reasignación de derechos de aguas que garanticen el derecho de múltiples usuarios y sobre todo de las comunidades locales; Establecer una marco jurídico que garantice la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, conforme a los lineamientos establecidos por el *Global Water Paternship* (GWP), del cual Chile forma parte[309].

No obstante lo expuesto cabe resaltar que, al menos en el plano normativo, en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas en Chile, éstos han sido resguardados a través de normas específicas que han intentado paliar, aunque sea parcialmente, los efectos negativos del régimen de aguas vigente a partir de la promulgación del Código de Aguas de 1981. La legislación chilena ha resguardado los derechos indígenas por medio de proteger los ecosistemas indígenas[310]; adquirir derechos de aprovechamiento

garanticen el uso efectivo del agua sean incluido en la reforma a la Ley de aguas (CPC 992/636; CR 480/97) Peña y Solanes (2003:11).

308 Las normas de protección ambiental de los sistemas hidrológico actualmente vigentes en Chile son: Constitución política de la República, artículo 19 N° 8, y la Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19.300 de 1993. Artículo 73, Código Sanitario; Decreto Supremo N° 609 de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, que regula las descargas a los sistemas de alcantarillado; D.S. N° 90 /2000, que regula todo tipo de descargas a aguas superficiales, incluyendo las provenientes de los efluentes de plantas de tratamiento de aguas servidas; Ley 18.263 de 1984, artículo 1, letra d), que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado; Decreto Ley N° 3.557 de 1981, sobre protección Agrícola; Resolución Exenta N° 1.381/2000, sobre Norma Técnica Provisoria SISS para la Regulación de Contaminantes Asociados a las Descargas de Residuos Industriales Líquidos a Cursos de Aguas Superficiales Continentales. Complementan estas normas el artículo 17 N° 1 del Código de Minería, el cual para proteger fuentes de aguas y obras hidráulicas exige la autorización del gobernador respectivo para ejecutar labores mineras en: sitios destinados a la captación de aguas necesaria para un pueblo; cuando están localizadas a menor distancia de cincuenta metros medido horizontalmente de defensas fluviales, cursos de aguas y lagos de uso público; o bien, cuando están localizadas e menor distancia de doscientos metros, medidos de la misma forma, de obras de embalse.

309 GIRH-GWP "se orienta a asegurar la gestión y desarrollo coordinado del agua, suelo y recursos relacionados maximizando el bienestar económico y social in comprometer las sustentabilidad de los sistemas ambientales vitales". [Peña y Solanes, (2003) En: Gentes y Yáñez, (2005)].

310 Ley N° 19.145 de 1992, que modificó el Código de Aguas y limitó la exploración y explotación de aguas subterráneas en zonas acuíferas que alimentan vegas y bofedales de las I y II Regiones del país.

de aguas para personas o comunidades indígenas, mediante compra o subsidio[311]; y a través de reconocer a los pueblos indígenas del norte del país –que habitan en zonas de escasez de recursos hídricos– el derecho de propiedad ancestral sobre las aguas[312].

La Ley Indígena ha avanzado en el reconocimiento de los derechos ancestrales de las comunidades indígenas del norte del país, permitiendo su regularización a pesar de la existencia de derechos inscritos a favor de terceros. El artículo 64 de la Ley Indígena protege especialmente las aguas de las comunidades aimaras y atacameñas y otras de norte del país, estableciendo normas especiales para la constitución del derecho a favor de las comunidades que pertenecen a dichos pueblos. Dispone el artículo 64 que serán bienes de propiedad y uso de las referidas comunidades indígenas, las aguas que se encuentren en terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes. Las comunidades gozan de este derecho preferente de constitución, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas. Establece, además, el mismo articulado, que no se otorgarán nuevos derechos de aguas sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias comunidades indígenas, debiendo en ese caso garantizarse, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas. Por su parte, el artículo 3° transitorio, inciso 2°, dispone que la Corporación y la Dirección General de Aguas celebrarán un Convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral de las comunidades Atacameñas de conformidad al artículo 64 de la Ley Indígena.

Estas normas tienen la importancia que reconocen un derecho preferente de constitución de derechos de aguas a favor de las comunidades indígenas del Norte, fundado principalmente en sus derechos consuetudinarios sobre los acuíferos. En ellas las comunidades han fundado la regularización de sus derechos y exigido su constitución, argumentando que en este caso –no existiendo derechos constituidos con anterioridad a favor de terceros– el acto de autoridad que otorga el derecho de aprovechamiento cumple un rol meramente declarativo (Cuadra, 2000: 99). Esta hipótesis se funda, además, en el artículo 2 transitorio del Código de Aguas

311 Ley N° 19.253 de 1993, Ley Indígena, crea el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y contempla normas generales de protección de los derechos de aguas de las comunidades indígenas, artículos 20 y 21.

312 Ley N° 19.253 de 1993, Ley Indígena, protege derechos de aguas de comunidades Aymaras, Atacameñas y otras del Norte del País, artículos 64 y 3 transitorio.

que reconoce el derecho del ocupante en base la posesión de las aguas por un período de cinco años (Cuadra, 2000: 99).

En un fallo pronunciado con fecha 22 de marzo del año 2004, la Corte Suprema sentó como jurisprudencia que la propiedad ancestral indígena sobre las aguas, derivada de prácticas consuetudinarias, constituye dominio pleno por aplicación de los ya citados artículos 3 transitorio inciso 2° y 64 de la Ley Indígena y por aplicación del artículo 2 transitorio del Código de Aguas[313].

Normas internacionales que protegen los derechos de aguas indígenas, incorporadas al derecho chileno

El derecho internacional ha establecido normas que reconocen el derecho al agua de pueblos indígenas y comunidades campesinas y tiende a garantizar la gestión ciudadana del recurso en los espacios territoriales que ocupan ancestralmente, muchas de las cuales tienen vigencia en el ordenamiento jurídico chileno por el acto de la ratificación y promulgación como Ley de la República.

La discusión en torno al derecho al agua indígena, en el seno de la comunidad internacional, comienza en la década de 1970, específicamente en el año 1972, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo-Suecia, donde se identificó el agua como uno de los recursos naturales que debían ser objeto de una protección especial por el ordenamiento jurídico, para garantizar su uso sustentable por parte de las generaciones actuales y futuras[314]. Sobre este mismo punto se pronuncian, en 1977, las Naciones Unidas en la Conferencia del Agua de Mar del Plata en Argentina[315] y, posteriormente, en el año 1992, la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) de Dublín, donde se constató que la escasez y el uso abusivo del agua dulce plantea una creciente y seria amenaza para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Siguiendo esta línea, en el mismo año 1992, la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que adoptó la agenda 21 "Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable",

313 Comunidad Atacameña de Toconce vs ESSAN S.A.

314 Principio 2- Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Junio 16, 1972, U.N. Doc. A/CONF.48/14Rev.1, Sales N° E. 73.II.A.14 (1973); reprinted in 11 I.L.M. 1416 (1972). Disponible en: http://www.ecoportal.net/content/views/full/11994.

315 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.77.II.A.12.

estableció un derecho preferente para el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos destinado a satisfacer las necesidades básicas y a otorgar protección a los ecosistemas[316].

La Agenda 21, ratificada y vigente en Chile, innova en la incorporación de algunas variables sociales y ambientales.

En el ámbito territorial, adhiere al concepto de cuenca y subcuenca de captación para el manejo sustentable del recurso. Desde la perspectiva de la gestión, adopta un enfoque multisectorial para la ordenación de los recursos hídricos, que abarca consideraciones tecnológicas, económicas, ambientales y sanitarias[317].

Desde la perspectiva social, recoge la Agenda 21 la concepción de que el derecho al agua es un bien social y que, al mismo tiempo, es un bien económico, e intenta armonizar esta doble condición. Los mecanismos a través de los cuales la Agenda 21 pretende arbitrar estos intereses son: la gestión de la demanda, la conservación y reaprovechamiento del agua, la evaluación de los recursos disponibles y los instrumentos financieros[318]. Las orientaciones que emanan del reconocimiento del hecho de que el agua constituye un bien económico y social, discurren sobre la necesidad de reglamentar el régimen tarifario, considerando costos de oportunidad, impactos ambientales y disponibilidad de pago[319]. Por otra parte, la constatación de la escasez y vulnerabilidad del recurso, impone la obligación de que se reconozcan, en todas las actividades de planificación y aprovechamiento, sus costos integrales, esto es beneficios de la inversión y los costos de protección ambiental y de explotación, así como los costos de oportunidad en función del aprovechamiento alternativo más valioso del agua[320]. En el plano institucional, la Agenda 21 advierte la necesidad de adecuar el sistema institucional a las nuevas perspectivas que impone el manejo integrado de cuencas fluviales y el desarrollo local. Asimismo, recomienda adecuar los cambios institucionales a las necesidades de integrar la gestión hídrica con la ordenación de los usos de la tierra[321].

Otras instancias internacionales como la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena el año 1993, El *Global Water Paternship* (GWP)[322] y las Naciones Unidas a través del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales[323], han avanzado en el reconocimiento del derecho al agua como derecho humano y han sentado sus bases normativas, lo que permite estructurar –al menos en el plano jurídico– bases institucionales para la "gobernanza" hídrica por parte de las comunidades locales.

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de Viena incorporó la dimensión de los derechos humanos, y reconoció que el derecho al agua se sustenta en el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Así fue establecido que la extrema pobreza constituye una violación a la dignidad humana y se instó por la adopción de medidas urgentes destinadas a superar la pobreza y las causas que las originan, entre los que se encuentran las dificultades de acceso al agua (Salman y MacInerney-Lanckford, 2004). El *Global Water Paternship* (GWP), por su parte, ha hecho esfuerzos por compatibilizar las perspectivas económicas y sociales en torno al recurso agua, y para ello ha acuñado el concepto de *Gestión Integrada de Recursos Hídricos* (GIRH), el que ha sido concebido como un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Peña y Solanes, 2003). La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1999, se ha pronunciado a favor de reconocer que el derecho al agua está en la base del derecho al desarrollo. De esta forma, las Naciones Unidas han posicionado en el debate que el derecho al agua es un derecho económico, social y cultural que debe ser garantizado al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PDESC) de 1966[324]. Al respecto, el Comité

316 Capítulo 18: "Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce".

317 Principio 18.9, Agenda 21, ibídem.

318 Principio 18.17, Agenda 21, ibídem.

319 Principio 18.15, Agenda 21, ibídem.

320 Principio 18.16, Agenda 21, ibídem.

321 Principio 18.21, Agenda 21, ibídem.

322 El GWP, creado en 1996, tiene por misión darle soporte político-técnico a los países del mundo en la *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. Peña y Solanes, (2003).

323 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha establecido en sus artículos 28 a 45, que los derecho referentes a estos tratados internacionales sobre derechos humanos sean supervisados en su aplicación por el Comité de Derechos Humanos. Sin embargo, solo han adherido 45 Estados a la declaración sobre el artículo 41 del pacto, que establece la competencia del Comité de Derechos Humanos (que entró en vigor el 28 de marzo de 1979). Rodríguez Barilla (S/f). Disponible en: http://www.iccpg.org.gt/COMITÉ_DH.htm.).

324 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su homólogo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, son instrumentos de derechos humanos que cuenta con un importante número de Estado adherentes. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1975 (después de su ratificación por 35 Estados). Hoy día, 141 Estados, han adherido a este Pacto. Ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972, promulgada como ley de la república

(continúa en la página siguiente)

sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que instaura el pacto[325], en el año 2002, estableció expresamente la relación entre derechos humanos y agua, y otorgó reconocimiento expreso al derecho al agua, adoptando una Observación General sindicada con el N° 15, la que se sustenta en lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del PDESC[326].

A través de esta resolución N° 15, el Comité adopta una interpretación extensiva de los derechos económicos, sociales y culturales que reconoce que el derecho al agua está en la base del reconocimiento de una serie de otros derechos, cuyo goce se torna ineficaz si no hay condiciones que garanticen el acceso a este recurso[327].

La Observación General N° 15 estableció como fundamento jurídico del derecho humano al agua el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. La bases jurídicas del derecho están establecidas en el párrafo 1 del artículo 11 y párrafo 1 del artículo 12 del PDESC, donde se enumeran una serie de derechos que emanan del derecho a un nivel de vida adecuado.

La observación, además, vincula el ejercicio del derecho al agua a la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC, que dispone que no podrá privarse a un pueblo *de sus propios medios de subsistencia*, imponiendo a los Estados Partes el deber de garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas.

Este fundamento jurídico incorpora al debate una dimensión de derechos colectivos que se sustenta, como se señalara, en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC, donde ha sido reconocido el derechos de todos los pueblos

por Decreto N° 326 de 28 de abril de 1989 y publicada en el Diario Oficial con fecha 23 de mayo de 1989. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (después de su ratificación por 35 Estados). Hoy día, 144 Estados, han adherido a este Pacto. Disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/02LesPactes_e.htm Ratificado por Chile el 10 de Febrero de 1972, promulgada como Ley de la República conforme al Decreto N° 778, de 30 de noviembre de 1976 y publicada en el diario oficial el 23 de abril de 1989.

325 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha establecido en sus articulos 28 a 45, que los derecho referentes a estos tratados internacionales sobre derechos humanos sean supervisados en su aplicación por el Comité de Derechos Humanos. Sin embargo, solo han adherido 45 Estados a la declaración sobre el artículo 41 del pacto, que establece la competencia del Comité de Derechos Humanos (que entró en vigor el 28 de marzo de 1979). Rodríguez Barilla (S/f). Disponible en: http://www.iccpg.org.gt/COMITÉ_DH.htm

326 Observación General N° 15 (2002); E/C.12/2002/11. Disponible en: http://www.derechoalagua.org/documentosbasicos/Observacion%20general%2015%20del%20CDESC-%20Derecho%20al%20agua.doc

327 Introducción, Observación General N° 15, 2002. Ibídem.

a disponer de sus recursos naturales para garantizar su propia estrategia de desarrollo, en el marco de reconocimiento del derecho de autodeterminación que dicho instrumento reconoce a todos los pueblos. Desde esta perspectiva, la observación 15 es el instrumento jurídico internacional que más avances presenta como base institucional de sustentación de la "gobernanza" hídrica por parte, al menos, de aquellas comunidades que se autoidentifican como integrantes de algún pueblo indígena.

A diferencia de lo establecido en las Conferencias de Dublín y Río de Janeiro, el Comité rectifica que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. Esta precisión apunta a garantizar el ejercicio sostenible del derecho[328], de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras[329].

La Observación General en análisis, restringe la actuación de los Estados sometiéndolas a un estatuto que describe las acciones que son consideradas violaciones a los derechos otorgados en virtud del PDESC y que ilustran acerca de los niveles de obligación que tienen los Estados partes vinculados al ejercicio del derecho humano al agua[330]. Se impone al Estado una obligación general de Buena Fe, debiendo demostrar que ha tomado las medidas necesarias y factibles para garantizar el ejercicio del derecho al agua. *De conformidad con el derecho internacional, concluye el Comité, el no actuar de buena fe para tomar tales medidas constituye una violación del derecho*[331].

Los instrumentos antes reseñados en mayor o menor medida sientan bases jurídicas para asegurar el derecho de las comunidades indígenas sobre las aguas, reconociendo que el recurso agua es un bien social y cultural, instaurando derechos específicos tendientes a garantizar un acceso equitativo al agua a todos los sectores de la población y, en particular, a aquellos sectores más vulnerables, e imponiendo al Estado la obligación de garantizar el desarrollo sustentable de las comunidades locales.

El Derecho Indígena al agua ha sido reconocido expresamente por las Naciones Unidas, a través de la Observación General sindicada con el N° 15,

328 Para efectos de precisar los alcances de concepto de sostenibilidad se remite a los principios 1, 8, 9, 10, 12 y 15 de la Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo, en Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992; y la Agenda 21, en particular los principios 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 y 18.68, que se analizaron en los párrafos precedentes.

329 Párrafo 11, Observación General N° 15, 2002. Ibídem.

330 Párrafo 44, Observación General N° 15, 2002. Ibídem.

331 Párrafo 40, Observación General N° 15, 2002. Ibídem.

adoptada en el año 2002, a través de la cual se establece, en términos generales, que el derecho al agua es un derecho económico, social y cultural que debe ser garantizado al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PDESC) de 1966[332], sustentado en lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del PDESC[333], instrumento que tiene plena vigencia en el derecho interno chileno.

La Observación General N° 15 otorga especial protección a las personas y grupos más vulnerables, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos a quienes les reconoce el derecho básico al agua potable[334].

En lo que respecta a este documento, cabe resaltar la consagración de derechos preferentes a comunidades locales rurales sobre sus fuentes tradicionales de agua, salvaguardándola de toda injerencia ilícita y contaminación. Adicionalmente, consagra el derecho de los pueblos indígenas para acceder al agua en sus tierras ancestrales, las que también deben ser protegidas de toda transgresión y contaminación ilícitas. Los Estados, se señala, deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua. También, se garantiza el derecho preferente de las comunidades nómadas y errantes para acceder al agua potable en sus lugares de acampada tradicionales y designados[335].

La observación vincula el ejercicio del derecho al agua a la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC, que dispone que no podrá privarse a un pueblo "de sus propios medios de subsistencia", imponiendo a los Estados Partes el deber de garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas.

---

332 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su homólogo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, son instrumentos de derechos humanos que cuenta con un importante número de Estado adherentes. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1975 (después de su ratificación por 35 Estados). Hoy día, 141 Estados han adherido a este Pacto. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (después de su ratificación por 35 Estados). Hoy día, 144 Estados han adherido a este Pacto. Disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/02LesPactes_e.htm

333 Observación General N° 15, 2002; E/C.12/2002/11. Disponible en: http://www.derechoalagua.org/documentosbasicos/Observacion%20general%2015%20del%20CDESC-%20Derecho%20al%20agua.doc

334 Párrafo 16, Observación General N° 15, 2002. Ibídem.

335 Párrafo 16, letras c), d) y e), Observación General N° 15, 2002. Ibídem.

Este fundamento jurídico incorpora al debate una dimensión de derechos colectivos que se sustenta, como se señalara, en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC y en el mismo precepto de su homólogo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde ha sido reconocido el derechos de todos los pueblos a disponer de sus recursos naturales para garantizar su propia estrategia de desarrollo, en el marco de reconocimiento del derecho de autodeterminación que dichos instrumentos reconocen a todos los pueblos. Este reconocimiento es de suma relevancia, pues desde la perspectiva de los derechos indígenas el derecho al agua constituye un derecho colectivo, cuyo titular son los pueblos originarios y que forma parte del derecho esencial de los pueblos a la autodeterminación.

Recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción es reconocida por Chile[336], caso Yakye Axa con Paraguay, estableció que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. El fallo concluye que los miembros de la Comunidad Yakye Axa viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, y que a consecuencia de ello ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios[337], lo que constituye una infracción por parte del Estado de Paraguay a la luz de los derechos garantizados por la convención.

Del análisis de esta jurisprudencia resulta que los derechos indígenas sobre las aguas poseen una doble dimensión, a saber: Derechos preferentes respecto a las aguas existentes en sus territorios ancestrales y que conforman el hábitat necesario para la reproducción de su cultura y la articulación de su propia estrategia de desarrollo. Acceso al agua limpia y a servicios sanitarios que garanticen una vida digna para los pueblos indígenas y sus miembros, lo que según concluye el fallo se encuentra ligado al reconocimiento y goce efectivo de sus derechos a las tierras y los recursos naturales.

---

336 La Convención Americana de Derechos Humanos fue suscrita por Chile el 22 de noviembre de 1969, ratificada el 21 de agosto de 1990, promulgada por Decreto Supremo N° 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicada en el Diario Oficial el 5 de Enero de 1991.

337 Párrafo 164, fallo Corte Interamericana, *Caso Yakye Axa vs Paraguay*, ibídem.

Vigencia de los derechos de aguas indígenas en el norte de Chile: El impacto de la Gran Minería y la política de privatización de las aguas

A pesar de la vigencia en el derecho interno chileno de un espectro normativo que permitiría proteger ampliamente los derechos indígenas sobre sus recursos hídricos, tanto en el ámbito del derecho interno como internacional, la realidad en el país es que estos recursos han sido objeto de un proceso de monopolización por determinados grupos de usuarios que han concentrado la titularidad de los derechos, sustrayéndolas del patrimonio indígena, y quienes, como consecuencia del ejercicio de estos derechos de aprovechamiento, han generado daños ambientales en el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas.

El agua es un recurso fundamental para el desarrollo cultural y económico de las comunidades indígenas en Chile, particularmente de las que integran los pueblos del Norte del país, Aymara, Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguitas, localizadas en la zona más septentrional del territorio chileno –entre la I y III Región– donde la disponibilidad natural de agua alcanza umbrales considerados mundialmente como altamente restrictivos[338].

Desde comienzos del siglo XX a la fecha, las comunidades indígenas han sido regularmente desprovistas de este recurso, proceso que ha generado el desecamiento de vegas y bofedales, afectando gravemente la economía y cultura indígena.

Las causas de la pérdida de aguas de uso ancestral de las comunidades andinas se remonta a los albores del siglo XX, como consecuencia de la desprotección jurídica en que quedaron estas comunidades a partir de la subordinación del derecho consuetudinario indígena y su no reconocimiento jurídico por el derecho positivo estatal. En el caso del norte, coadyuvó al proceso de pérdida de aguas indígenas la creciente demanda de recursos hídricos para abastecer los centros mineros y las ciudades de la zona (Cuadra, 2000: 93).

La política de recursos hídricos en Chile –a lo largo de la historia– ha favorecido la demanda de los centros urbanos y mineros por sobre la demanda indígena. Esta política se ha materializado en un proceso concesional

[338] Según lo informado por la DGA (1999) Entre las regiones I y Metropolitana, la disponibilidad natural de agua promedio es inferior a 1.000 m3/ año por habitante, alcanzando en algunos sectores los 500 m3/ año por habitante. Matus y otras, 2004: 15.

que se impuso en los principales ríos de la cuenca del Loa a partir de 1913. El régimen de concesiones quedó establecido en un Reglamento relativo a las mercedes que se soliciten en el río Loa y sus afluentes y en las aguadas y vertientes de la provincia de Antofagasta, dictado con fecha 30 de octubre de 1913 y modificado por Decreto N° 648 de 26 de marzo de 1920. Conforme a esta normativa, fueron concesionadas las aguas de la subcuenca de los ríos San Pedro e Inacaliri, otorgadas al Mineral de Chuquicamata y al Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia. Luego fueron concesionados los principales afluentes de la subcuenca del río Salado, ríos Linzor, Hojalar, Toconce y Salado, concedidas al Mineral de Chuquicamata y a la Sanitaria SENDOS (hoy ESSAN S.A.). Posteriormente fueron concedidas a estas mismas empresas y algunas más, las aguas del mismo río Loa (Cuadra, 2000: 95).

La monopolización de las aguas indígenas por terceros ajenos a las comunidades indígenas, se agudizó con la promulgación –en 1981– del Código de Aguas. En el caso de las comunidades indígenas del norte del país el recurso es monopolizado fundamentalmente por las grandes empresas mineras. El auge minero de las últimas décadas, ha favorecido dicho proceso de monopolización y ha profundizado procesos de antigua data como el desecamiento de vegas y bofedales[339] y la migración indígena de sus tierras de origen a las ciudades de la costa, con el consiguiente abandono de las tierras altas.

En el desarrollo de sus actividades productivas los titulares de derechos han hecho caso omiso de la vigencia en Chile de normas de protección ambiental y, por otra parte, las instituciones públicas a cargo de la regulación han sido débiles en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Así, por ejemplo, han prescindido de la vigencia en el derecho interno de normas que velan por el equilibrio ecológico como la Ley de Bases del Medio Ambiente y sus normas complementarias y, asimismo, han hecho omisión de normas internacionales que protegen determinados sistemas hídricos y que son relevantes para los Pueblos Indígenas, como es el caso –entre otros– de los sitios Ramsar, instituidos conforme a la "Convención Ramsar".

[339] Los bofedales, son ecosistemas hidromórficos ubicados en las partes alto andinas de América del sur, los cuales forman el habitat natural de diversos tipos de pastos naturales que sirven de alimento a algunos camélidos sudamericanos. En diversas fuentes de información los consideran como una formación vegetacional compuesta de cojines de hierbas y juncos, así como también prados turbosos de origen infraacuático, los cuales están compuestos principalmente por plantas de las familias *Cyperaceae y Juncaceae*, que presentan generalmente un crecimiento compacto o en cojín principalmente en áreas pantanosas del altiplano y la junca. Definición extraida en: http://www.ciedperu.org/articulos/tex11.htm

Desde la década de los ochenta, los gobiernos en Chile han venido desarrollando esfuerzos por integrar la economía del país a los mercados globales. Esta estrategia, iniciada bajo la dictadura militar, se ha visto fortalecida a contar de 1990 con los gobiernos democráticos y particularmente durante la administración Lagos, bajo cuya se administración se ha impulsado la suscripción de acuerdos de libre comercio con distintos países con este fin[340]. Como consecuencia de esta estrategia económica, grandes proyectos de inversión, la mayoría de los cuales se basa en el uso y apropiación de recursos naturales, se han ejecutado a lo largo del país.

En el territorio Aymara y Lickan Antay, localizados en la I y II Región, se han impulsado grandes proyectos –principalmente mineros– presionando sobre sus ecosistemas, en particular, sobre sus aguas, generando el desecamiento de bofedales, vegas y aguadas, indispensables para el desarrollo de la economía agro-pastoril propia de sus comunidades y la supervivencia de los poblados ancestrales. Lo propio ha ocurrido en los territorios Collas y Diaguitas, en los sectores cordilleranos de la III Región.

Los impactos que estas iniciativas están teniendo en las comunidades indígenas del Norte –entre ellos la destrucción de su medio ambiente y de sus culturas y la erosión de sus bases económicas– son enormes. Algunos casos emblemáticos, son los siguientes: extracción de aguas del Salar del Huasco que comprometen el hábitat indígena altiplánico y el sistema hidrológico de Pica y Matilla; destrucción de sitios arqueológicos y contaminación del ayllu Lickan Antay de Chiu Chiu, como consecuencia de la expansión del tranque de relave de Talabre; pérdida de los derechos de aguas indígena en la Cuenca del Río Loa; explotación de los Géiser del Tatio –sitio patrimonial de las comunidades Indígenas de Toconce y Caspana– para producción de energía geotérmica; y proyecto Minero Pascua Lama, en territorio de la Comunidad Daiguita de los Huasco altinos.

Extracción de aguas del Salar del Huasco

La Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi SCM en la I Región, ha demandado la utilización de aguas de la Laguna Salar del Huasco[341],

340 Canadá, México, Estados Unidos, Unión, Europea, Korea y China.

341 El caudal de agua que se entrega a los particulares en las comunas de Huara, Iquique, Pica y Pozo Almonte es de 4.587 litros por segundo. De ellos, casi el 60% se destina a las empresas mineras Quebrada Blanca, Cerro Colorado y Doña Inés de Collahuasi, propiedad respectivamente de las trasnacionales Noranda, BHP Billington, Anglo American y Falconbridge, Punto Final, noviembre, 2005.

y en la actualidad se encuentran tramitando una concesión de explotación de aguas provenientes de dicho acuífero por un caudal de 903 litros por segundos. La Dirección General de Aguas acogió a tramitación la solicitud y, según lo informado por la dirigencia aymara, habría manifestado extraoficialmente su disposición a otorgar 350 litros por segundo, cantidad que en el parecer de la autoridad hídrica no compromete el ecosistema del salar.

Cabe establecer que la Laguna del Huasco constituye un ecosistema de gran valor ambiental y de extrema fragilidad ecológica, razón por la cual el Estado de Chile comprometió su responsabilidad internacional para protegerlo. En efecto, en 1996 fue declarado sitio Ramsar y sometido a la protección de la Convención sobre zonas húmedas y aves acuáticas suscrita en Irán el 2 de febrero de 1971 y publicada como Ley de la República el 11 de noviembre de 1981. En este marco, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) determinó que la Laguna del Huasco debería incluirse en el actual Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, identificando el sitio bajo la categoría de "urgentes" para fines de protección, según consta en el denominado "Libro Rojo de los sitios prioritarios para la conservación de la diversidad biológica en Chile" (CONAF, 1996). Siguiendo esta misma línea de base el Ministerio de Obras Públicas, a través de un estudios sobre facetas ambientales, efectuado en todo el territorio chileno, identificó la gran fosa de los salares prealtiplánicos –entre los que se incluye la Laguna del Huasco– como de restricción muy alta para efectos de la construcción de obras civiles (Yáñez y otros, 2004).

En la Laguna del Huasco abunda la flora y fauna y han sido identificadas más de 33 especies vegetales aptas para proveer de forraje a la fauna alto-andina propia del lugar y, asimismo, 10 que presentan valor alimenticio aptas para el consumo humano. Viven al menos 25 especies endémicas, 18 especies de mamíferos y 3 especies de parinas o flamencos[342].

Estas características ambientales de la Laguna del Huasco hacen aplicable en el caso las normas de la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de América, también conocido como la Convención de Washington, adoptada en Washington en 1940; La Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, adoptada en París en 1972; y, el Convenio sobre Biodiversidad Ecológica, adoptado en Río de Janeiro en 1992, todos estos instrumentos ratificados por Chile y vigentes en el derecho interno chileno, con rango constitucional por aplicación del artículo 5. inciso 2°, de la Constitución.

342 *Punto Final*, noviembre, 2005.

Conforme a esta normativa el Estado de Chile asume la obligación de considerar ciertos espacios naturales como monumentos naturales o santuarios y dotarlos de la debida protección para garantizar su conservación.

En el ámbito interno, la Laguna del Huasco está protegida por la Ley 19.145 que limitó la exploración y explotación de aguas subterráneas en zonas acuíferas que alimentan vegas y bofedales de la I Región, Ley 19.145 de 1992.

A pesar de esta amplia protección legal que impone obligaciones al Estado de Chile, tanto a nivel internacional como nacional, en orden a proteger la Laguna del Huasco, el acuífero está ad portas de una explotación a gran escala. Incluso más, según han denunciado líderes ecologistas y las comunidades aledañas al sitio, ya hay explotación de aguas bajo la cuenca y los monitoreos efectuado por las comunidades locales demuestran disminución de caudales y de los espejos de agua de la laguna (Larraín, noviembre 2005; Punto Final, noviembre 2005).

En caso de que se acoja la solicitud de explotación de aguas de la Laguna del Huasco y se autorice la explotación del acuífero para la producción minera, se van a vulnerar directamente derechos indígenas. Las poblaciones más afectadas son las familias aymara que circundan el área de la Laguna y que se han organizado bajo la modalidad de una Asociación Indígena, cuya denominación es "Asociación Indígena Aymara de la Laguna del Huasco". Asimismo, la extracción de aguas impacta aquellas poblaciones que utilizan acuíferos relacionados con el hidrosistema del Salar, como son las localizadas aguas abajo, en las localidades de Pica y Matilla, cuya composición étnica es mayoritariamente de origen aymara, quienes se dedican a la agricultura fundamentalmente de cítricos y mangos.

Destrucción de sitios arqueológicos y contaminación en Chiu Chiu

La División Norte de la Corporación del Cobre - COLDECO ha formulado un nuevo Plan de Negocios y Desarrollo, que contempla la transición a minería subterránea del rajo Chuquicamata, el proyecto de expansión Integrada Mina Concentrado que contempla el desarrollo de Mansa Mina y la ampliación de la línea de tratamientos de minerales de 182.000 tpd. a 230.000 tpd. de tratamiento diario, para el período 2004-2008, con una inversión de U$ 2.022 millones de dólares[343].

[343] Disponible en: http://www.editec.cl/mchilena/oct2004/Articulo/periodo.htm

La expansión del plan minero de CODELCO ha generado graves consecuencia para las comunidades atacameñas o lickan antay aledañas a los establecimientos mineros. En particular, el aumento de explotación minera de Chuquicamata y Radomiro Tomic, en lo inmediato, ha aumentado la zona de inundación del tranque de relave de Talabre, el que se ha extendido a poco menos de 6 kilómetros del poblado de Chiu Chiu. Si bien para la disposición de relaves provenientes de la expansión en integración de los proyectos se contempla adecuaciones en el tranque Talabre, como elevar los actuales muros de contención del tranque en al menos 10 metros[344], estas adecuaciones estructurales aun no se han realizado.

En los hechos ha aumentado el área de inundación del tranque de relave sin que se adopten medidas de mitigación por eventuales daños. La expansión del tranque ha generado inundación de sitios arqueológicos y de vegas y bofedales de propiedad ancestral de la comunidad indígena San Francisco de Chiu Chiu. Estos sitios fueron solicitados por la comunidad a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y al Ministerio de Bienes Nacionales como espacios patrimoniales conforme a las disposiciones del artículo 19 de la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, que dispone que el Estado deberá restituir a las comunidades propietarias aquellos espacios de propiedad fiscal que tengan valor ceremonial. En el sitio se encontraban vestigios arqueológicos de los antiguos asentamientos lickan antay y la huella caravanera que unía la ruta Cobija-Potosí.

Además, informa la comunidad que la cercanía del tranque ha aumentado la contaminación por polvo en suspensión que contiene residuos contaminantes, los que saturan el aire del poblado, siendo trasladados por el viento que levanta las costras que se forman en la ribera del tranque. Los efectos sobre la salud de la población y lo cultivos no han sido determinados.

Es de suponer que los impactos a que se ha hecho referencia irán en aumento una vez que el plan de expansión de CODELCO se ponga en plena ejecución.

La pérdida de los derechos de aguas indígenas en la cuenca del Río Loa

Históricamente los derechos de agua de las comunidades atacameñas ribereñas o tributarias del río Loa, en la sección media y superior de la cuenca, han sido afectados por la Gran Minería y la extracción de agua

[344] Disponible en: http://www.editec.cl/mchilena/oct2004/Articulo/periodo.htm

para el abastecimiento de las grandes centros urbanos y mineros de la Región. En la actualidad, las operaciones solamente de la División CODELCO Norte requieren de 2.000 litros de agua por segundo; sin embargo, según lo ha señalado la misma compañía, la ampliación de la capacidad de tratamiento impulsada por el empresa y que pretende alcanzar a un volumen de 230 mil toneladas por día, exige contar con 200 litros por segundo adicionales[345]. Para estos efectos, la División Codelco Norte ha requerido la constitución de derechos de agua subterráneos en la cuenca del río Loa y para su distribución ha elaborado el proyecto denominado "Suministro, Construcción y Operación Aducción de Agua Pampa Puno", el que ha sido sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Proyecto nace de prospecciones que permitieron, a través de 9 pozos, alumbrar caudales aproximados a los 400 L/s. Sobre la base de estas prospecciones y con los estudios ambientales de respaldo[346], Codelco solicitó los derechos de uso consuntivo de ejercicio permanente y continuo del agua a la Dirección General de Aguas, la cual otorgó mediante la Resolución DGA N° 859 del 3 de octubre de 2002, un caudal medio anual de 300 L/s y caudal instantáneo de 399 L/s.

Se observa en este caso que la Dirección General de Aguas, al otorgar los derechos de aprovechamiento, ha considerado que la extracción de las aguas subterráneas no afecta el caudal de las aguas superficiales. Sin embargo, es un hecho no controvertido que las aguas superficiales del río Loa y sus afluentes son esencialmente descargas de aguas subterráneas, y así ha sido reconocido expresamente por CODELCO en el acápite 5.1.5[347] del EIA, al referirse a la calidad de las aguas superficiales. Asimismo, ha sido reconocido el bajo caudal de las aguas superficiales del río Loa, las cuales según lo expresado por el titular en el EIA alcanzan un caudal medio de 377 L/s, según aforos realizados aguas abajo de Quinchamale, en el kilómetro 85 del río Loa. Es decir el caudal de las aguas superficiales es incluso inferior al de las aguas subterráneas que se pretenden extraer y no está descartado que se trate de acuíferos relacionados.

Los principales ríos de la cuenca del Loa, han sido concesionados a partir de 1913. En esta época fueron concesionadas las aguas de la subcuenca de los ríos San Pedro e Inacaliri, los principales afluentes de la subcuenca

345 Disponible en: http://www.editec.cl/mchilena/oct2004/Articulo/periodo.htm

346 "Estudio de Línea Base e Impacto Ambiental por la Extracción de 300 litros por segundo en Sector Pampa Puno", CIMM T&S S.A, octubre de 2000. "Hidrogeología y Modelo de Simulación Pampa Puno" Ingeorec Ltda. Noviembre 2001.

347 Cuadra, 2000: 95.

del río Salado, ríos Linzor, Hojalar, Toconce y Salado, y las aguas del mismo río Loa, todas las cuales componen la cuenca del Río Loa[348].

Ribereñas al río Loa habitan al menos seis comunidades indígenas. La comunidad de Quillagua de origen aymara y las comunidades atacameñas de Conchi Viejo, Taira, Pueblo de San Pedro, San Francisco de Chiu Chiu y Lasana. Todas han sido impactadas por las políticas hídricas en el río Loa. En años recientes estas comunidades han enfrentado situaciones de privación total del recurso y una situación de contaminación que coloca al cauce del río Loa entre las cuencas más saturadas del país. Las comunidades sindican a la Gran Minería, particularmente las filtraciones provenientes del tranque de relave de Talabre[349], como el principal responsable de la contaminación del río.

Actualmente, enfrentan una nueva presión sobre el recurso agua a consecuencia de la necesidad de recursos hídricos para la materialización del Plan de Negocios de Codelco Norte. A esta demanda, se suman los compromisos de venta anticipada de cobre en proceso de negociación entre CODELCO y la compañía estatal China Minmetals, en el marco del Tratado de Libre Comercio recién suscrito con China, que involucra el pago anticipado por parte de Minmetals de 550 millones de dólares a cambio de 55.750 toneladas anuales de cobre por un plazo de 15 años (*La Tercera*, 15 de diciembre 2005). Estos requerimientos, sin lugar a dudas, impondrán nuevas presiones sobre la ya saturada cuenca del río Loa.

La situación de las comunidades atacameñas ribereñas el río Loa es dramática. La falta de agua ha generado la migración de la población y el abandono de los *ayllu* ancestrales. En la actualidad solo persisten como poblados los *ayllu* de Quillagua, Chiu Chiu y Lasana. Sin embargo, el *ayllu* de Quillagua está en vías de extinción si no se resuelve a la brevedad su precaria disponibilidad de agua. Los derechos ancestrales de agua en Quillagua, tras la promulgación del Código de Aguas de 1981, fueron asignados a los comuneros a título individual y, posteriormente, vendidos por los titulares a las empresas mineras. En estos momentos solo un 30% de los derechos tiene como titulares a personas de origen indígena, miembros de la comunidad, y la realidad es que no escurre agua en la cual hacer efectivos esos derechos de aprovechamiento y la localidad de Quillagua enfrenta una situación de privación total del recurso. En la actualidad el agua potable es proporcionada a la comunidad en camiones aljibes que suministran

348 Browne (S/f). Revista Caras.

349 Entrevista a Víctor Palape, Presidente Comunidad aymara de Quillagua, 17 de mayo del 2005.

tres horas de agua potable semanales durante tres días a la semana y el agua para riego disponible, que hace poco más de una década regaba 400 hectáreas, hoy alcanza para regar 1,5 hectárea[350].

Explotación de los Géiser del Tatio para producción de energía geotérmica

La Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y Codelco Chile, formaron la empresa Geotérmica del Norte S.A., destinada a explorar y explotar comercialmente los recursos geotermales existentes en las Regiones I, II y III, mayoritariamente localizados en territorios reivindicados por comunidades indígenas.

En el mes de diciembre pasado fue presentado la solicitud de explotación geotérmica de los Géiser del Tatio en la II Región, el que unos meses antes había sido otorgado en concesión por el mismo Estado de Chile –a través del Ministerio de Bienes Nacionales y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena– a las comunidades indígenas de Toconce y Caspana para su explotación turística. Los Géiser del Tatio son un sitio ancestral de propiedad patrimonial de las comunidades indígenas de Toconce y Caspana y como tal forman parte de su reivindicación territorial.

No obstante, Geotérmica del Norte S.A. estaría en vías de obtener la concesión de explotación geotérmica del sitio, lo que la habilita para ejecutar actividades de perforación, construcción, puesta en marcha y operación de un sistema de extracción, producción y transformación de fluidos geotérmicos en energía eléctrica. Los trabajos intervendrán una superficie de 7.200 hectáreas, en un largo de nueve mil metros y un ancho de ocho mil metros. El secretario regional ministerial de Minería de la II Región otorgó públicamente su apoyo a la solicitud (*El Mercurio*, 7 de diciembre 2005).

Otras empresas han requerido solicitudes de exploración en la misma fuente geotérmica correspondiente a los Géiser del Tatio. Es el caso de la Minera Copiapó S.A., la que fue presentada al ministro de Minería el 24 de octubre el 2005 y se encuentra en proceso de tramitación, habiéndose efectuado las publicaciones el 29 de noviembre recién pasado.

La explotación geotérmica de fuentes termales ha sido propiciada por el Estado a partir de la promulgación 19.657 del 2004, que regula

[350] Con fecha 6 de diciembre de 2004 la Compañía Minera Nevada Ltda., representada por Alejandro Labbé S., sometió a evaluación este nuevo Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de su proyecto denominado "Modificaciones Proyecto Pascua-Lama".

la explotación de este recurso energético mediante el otorgamiento de concesiones por parte del Estado y en donde solo es garantizado el derecho del concesionario, y al igual que en el Código de Aguas y el Código de Minería, se prescinden totalmente de los derechos de las comunidades locales.

Proyecto minero Pascua Lama y los impactos sobre los derechos territoriales y de aguas de la comunidad diaguita de los huascoaltinos

El proyecto minero Pascua Lama se ejecuta en Chile por la Compañía Minera Nevada Ltda. (CMN), filial indirecta de Barrick Gold Corporation, y considera la explotación de yacimientos de minerales de oro, plata y cobre, y su beneficio para producir metal doré (oro-plata).

El proyecto Pascua Lama fue sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establecido en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, en agosto del año 2000; posteriormente fue calificado de manera favorable mediante Resolución Exenta N° 039 de la COREMA III Región, de fecha 25 de abril de 2001 y modificada por Resolución Exenta N° 059, de fecha 3 de julio de 2001. A contar del año 2001 la empresa ha continuado estudiando la geología y mineralización del área, identificando mayores reservas, lo que ha determinado la refinación del plan minero. A raíz de ello, se han incorporado modificaciones al diseño del Proyecto, orientadas básicamente a aumentar la capacidad de explotación y beneficios de los yacimientos en aproximadamente un 30% respecto al proyecto original. La producción de oro alcanzará un rango de 675.000 a 700.000 onzas/año (750.000 a 775.000 onzas/año durante los primeros 10 años), en tanto la producción de plata alcanzará un rango de 24 a 25 millones de onzas/año (30 millones de onzas/año durante los primeros 10 años).

El conjunto de modificaciones que han surgido en el lado chileno como resultado del refinamiento del plan minero se somete a nueva evaluación ambiental a través del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el que actualmente se encuentra en proceso de evaluación ante las autoridades ambientales de Chile[351].

El conjunto de modificaciones que se someten a evaluación incluye básicamente lo siguiente: la explotación del nuevo yacimiento denominado Penélope; aumento del ritmo de extracción de mineral de 37.000 toneladas

[351] Molina y otro (2005).

por día a 48.800 toneladas por día; aumento de la tasa de procesamiento a partir del cuarto año, de 33.000 toneladas por día a 44.000 toneladas por día; modificación del punto de captación de agua en el río del Estrecho; reubicación del sistema de manejo y tratamiento de drenajes del depósito de estéril, para asegurar un flujo gravitacional; y ampliación del campamento ubicado en Chile. Se mantiene sin modificación el caudal de captación de agua, el flujo vehicular desde Chile, y la cantidad y calidad de drenaje a ser manejado y tratado.

El proyecto Pascua Lama se emplaza en territorios de propiedad de la Comunidad Agrícola de origen diaguita denominada de los Huascoaltinos, quienes se oponen al proyecto argumentando que impacta directamente sus formas de vida y costumbres, cuya estructura social se articula sobre la base de la ocupación ancestral del territorio y del desarrollo de actividades productivas que se caracterizan por ser silvo-pastoril, dedicada al pastoreo de ganado caprino y mular y a la agricultura[352].

Las particularidades socio-culturales de esta comunidad han sido reconocidas por la legislación chilena, mediante la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas y por el D.F.L. No. 5 de 1967 y sus posteriores modificaciones, a través de la cual el Estado de Chile reconoce la propiedad ancestral comunitaria de los Huascoaltinos sobre sus territorios y, al mismo tiempo, las reglas consuetudinarias que regulan la propiedad y sus particulares sistemas de uso.

Con fecha 15 de febrero del año 2006 –en las postrimerías del Gobierno de Lagos– la COREMA de la III Región, por Resolución Exenta N° 024/2006, aprobó el Proyecto Pascua Lama. Es del caso destacar que la resolución al pronunciarse sobre los impactos del proyecto Pascua Lama no ponderó la variable antropológica, salvo en los términos establecidos en el considerando 9.7 que señala:

> *El titular deberá informar a la COREMA las condiciones en que se desarrollará la interacción entre la población indígena del sector, su actividad ganadera y el proyecto minero. En caso de producirse impactos ambientales no previstos, el Titular deberá hacerse cargo de implementar las medidas que correspondan.*

La COREMA en este punto desestimó incluso sus resoluciones anteriores –ICSARA II y III–, a través de las cuales observó el Adenda N° 1-EIA presentado por la ejecutora del Proyecto y sometido al SEIA

352 Párrafo 7.1, Segundo Informe, ibídem.

en diciembre del año 2004 y exigió la elaboración de un nuevo Adenda N° 2-EIA (ICSARA II), *que se pronuncie específicamente sobre la variable antropológica*, atendido su impacto sobre las costumbres y sistemas de vida de la etnia diaguita, sus territorios, recursos naturales, recursos hídricos ancestrales y patrimonio arqueológico[353].

El Adenda N° 2 elaborado por Barrick no se pronuncia sobre las observaciones anteriores concernientes a los impactos sociales, culturales y ambientales del proyecto y su incidencia en las costumbres y formas de vida de los huascoaltinos. A pesar de ello, aprobó el proyecto y, además, desestimó las observaciones formuladas por los diaguitas relativas a las disputas territoriales en las tierras donde se emplaza el proyecto y que involucran derecho ancestrales de la Comunidad Diaguita de los Huascoaltinos, argumentando que se trata de un conflicto legal que escapa a la competencia del organismo ambiental y cuya evaluación excede al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En la especie no se trata de un simple conflicto legal entre particulares donde se discute el dominio de la tierra en la cual se emplaza el proyecto, y que por tanto corresponde dirimir a las tribunales de justicia a instancia de los interesados, como pretende en su ponderación la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Atacama. El conflicto que sustenta la observación formulada por la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos, refiere a tierras de propiedad ancestral de una comunidad indígena de origen diaguita, cuya terratenencia emana del derecho ancestral y que a la vez ha sido reconocida y amparada por sendos títulos de dominio otorgados por el Estado.

Es un caso de propiedad indígena donde ha tenido lugar un proceso usurpatorio que ha devenido en una fragmentación del territorio ancestral, tierras ancestrales que han sido reivindicadas por la comunidad a través de procedimientos administrativos y judiciales y que –no obstante esa evidencia– fueron adquiridas por la empresa Nevada S.A (Filial Barrick) para la ejecución del Proyecto Minero Pascua Lama.

El conflicto territorial a que alude la observación sometida a evaluación de COREMA involucra, por tanto, un asunto de interés público, amparado por leyes especiales que velan por la integridad territorial de estos espacios, donde se desarrollan realidades socioculturales diversas que se sustentan precisamente en la posesión ancestral de un predio común y que han sido reconocidas por el DFL N° 5 de 1968 sobre Comunidades Agrícolas

353 Ello se ve reflejado en las demandas de territorialidad y autonomía hoy emergentes en las organizaciones indígenas en Chile.

del Ministerio de Agricultura y sus posteriores modificaciones y por la Ley 19.253 de 1993 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas.

Es en este marco normativo y sociocultural donde compete a la autoridad ambiental efectuar una evaluación de los conflictos territoriales, en el ámbito de indagar los efectos antropológicos del proyecto y definir los contenidos mínimos sobre los cuales debe pronunciarse el Estudio de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 letra c), 12 letra f3, f6, f7 y f8, ambos de la Ley de Bases del Medio Ambiente 19.300 y los artículos 8 y 9 del D.S. 95/01 "Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". La Comisión Regional del Medio Ambiente al ponderar la observación de la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos referentes a los conflictos territoriales no consideró estas circunstancias y, por el contrario, desestimó la observación considerando que excedía sus atribuciones legales, haciendo caso omiso de la existencia de normas expresas que obligan a la ponderación de estas variables en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En la actualidad el asunto está en manos del Consejo Directivo de la CONAMA, entidad que deberá pronunciarse sobre un recurso de reclamación interpuesto por la Comunidad Agrícola de los huascoaltinos con fecha 8 de marzo del 2006, a través del cual impugna la resolución de COREMA –Resolución Exenta N° 024/2006– que aprueba el proyecto Pascua Lama y desestima sus justas reclamaciones.

Reflexiones desde la perspectiva de los derechos indígenas

La legislación chilena sobre los indígenas (Ley 19.253 de 1993), si bien protege las tierras indígenas, no protege adecuadamente los derechos que estos tienen sobre sus recursos naturales, los que son vitales para sus economías y culturas. Así, recursos como el agua, los minerales, las fuentes geotérmicas, pueden ser cedidos por el Estado a personas no indígenas para su explotación, aun cuando estos se encuentren en tierras indígenas. La misma legislación, así como la Ley Ambiental (Ley 19.300 de 1994), si bien reconocen el derecho a la consulta de las comunidades frente a estas iniciativas, no han podido impedir que ellas se lleven adelante aun en contra de su voluntad y, una vez en ejecución los proyectos, no ha garantizado la explotación sustentable de los recursos, evitando la contaminación y el daño ambiental. Ello en contraste con la tendencia del derecho internacional

a reconocer la estrecha relación de los pueblos indígenas con los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios, y por lo mismo, a establecer mecanismos para su protección legal.

Frente a la expansión de la economía global hacia sus espacios territoriales, los pueblos indígenas en Chile se han organizado y movilizado, exigiendo del Estado –infructuosamente durante todo el sexenio de Lagos– el reconocimiento de sus derechos sobre sus recursos naturales, así como del derecho al control y autogestión de los procesos políticos, económicos y culturales al interior de sus tierras y territorios ancestrales[354].

En los casos analizados, la DGA ha otorgado[355] o está en vías de otorgar[356] derechos de agua sin considerar lo dispuesto en el artículo 64 inciso 2 de la Ley Indígena que prohíbe otorgar nuevos derechos de aprovechamiento sobre acuíferos que surten aguas de varias comunidades indígenas, sin garantizar previamente su normal abastecimiento. En el caso de otorgamiento de derechos de agua subterránea emplazadas en la cuenca superior del Río Loa[357], no tuvo en consideración la resolución dictada por la misma entidad en enero del año 2000 a través de la cual, y a instancia de la Comunidad Atacameña San Francisco Chiu Chiu, declaró agotado el Río Loa y sus afluentes, para los efectos de otorgar concesiones de nuevos derechos consuntivos permanentes en la cuenca, Resolución N° 197, MOP/ DGA[358].

En general las compañías mineras sostienen que los impactos de los proyectos de extracción de aguas para fines mineros sobre las comunidades indígenas son de escasa significación, argumentando en base al proceso migratorio. Sin embargo, la realidad evidencia –y así ha sido reconocido por lo menos para la cuenca del río Loa– que las comunidades indígenas siguen desarrollando actividades agrícolas, pastoriles y culturales, dependientes de la disponibilidad de recursos hídricos y que este recurso es cada vez más escaso, lo que ha alterado significativamente sus costumbres y formas de vida, determinando su desplazamiento hacia los centros urbanos en condiciones de pobreza y marginación.

Los eventuales impactos de estos proyectos sobre comunidades indígenas, amparadas por la Ley Indígena y su normativa complementaria,

354 Aguas Subterráneas Pampa Puno-Codelco Norte.
355 Aguas Laguna del Huasco-Doña Inés de Collahuasi SCM.
356 Pampa Puno.
357 Resolución N° 197, Ministerio de Obras Públicas / DGA, 24 de Enero del 2000, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de febrero del 2000.
358 Algunas de las ideas y reflexiones de este capítulo han aparecido en distinta formas en otras publicaciones. Ver Richards 2002, 2004, 2005, y 2006.

imponen a los organismos públicos encargados de la evaluación de los mismos y al respectivo ejecutor la obligación de garantizar la participación y consulta de las comunidades indígenas y sus miembros durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Indígena y a la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, lo que no ha ocurrido hasta la fecha prácticamente en ninguno de los casos denunciados. Desafortunadamente todos los casos expuestos evidencian la nula participación indígena en la fase de formulación del proyecto y la manipulación de las voluntades indígenas y ciudadanas en el proceso de evaluación. En síntesis, la tendencia impuesta por la administración Lagos fue que los intereses gubernamentales y empresariales confluyan en contra de los intereses indígenas y ciudadanos, cuando se trata de imponer proyectos de inversión en sus territorios ancestrales.

Bibliografía

Bonfil Batalla, Guillermo (1995). *Obras Escogidas de Guillermo Bonfil*. Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de Antropología e Historia. Dirección General de Culturas Populares. Consejo Nacional para las Culturas y Las Artes, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Secretaría de Reforma Agraria, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México D.F. 4 Tomos.

Gentes, Ingo y Yáñez, Nancy (2005). *Derechos locales sobre las aguas en Chile: análisis jurídico y político para una estrategia de gestión pertinente en territorios indígenas*. WALIR-CEPAL.

Getches, David H. (2003). *Indigenous Peoples' Rights to Water and International Norms*. Inédito.

Hendriks, Jan (2004). *Legislación de Aguas y Gestión de Sistemas Hídricos en la Región Andina*. IEP (Instituto de Estudios Peruanos) Ediciones, Lima, Perú.

Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Editorial Paidós, Barcelona, España.

Mackay, Frugus (1999). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Internacional*. Federación Internacional de Derechos Humanos, Lima.

Matus, Nancy; Fernández, Bernardita; Aedo, M. Paz y Larraín, Sara (2004). *Recursos Hídricos en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable-Lom Ediciones, Chile.

Martínez Cobo, José (1986 - 1987). "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". Doc. E/CN.4/Sub.2/ 1986-1987/ 4 addendas.

Ojeda, Lautaro (2005). "Gobernabilidad en la conservación de los recursos naturales". Inédito.

Orellana, René (2004). "Visiones sobre Derechos de Aguas y Marco Institucional Regulatorio. Análisis de Proyectos de Ley Gubernamentales y de Propuestas Indígenas Campesinas de Ecuador, Perú y Bolivia". Inédito.

Peña, Humberto; Luraschi, Marco y Valenzuela, Soledad (2004). *Agua, desarrollo y políticas públicas*. Santiago de Chile, Dirección General de Aguas (DGA), CEPAL-GWP, Documento de trabajo.

Peña, Humberto y Solanes, Miguel (2003). *Gobernabilidad Efectiva del Agua. Acción a través de Asociaciones en América*. Editorial Tiempo Nuevo. CEPAL-Proyecto GWP SAMTAC.

Peña, Francisco (comp.) (2004). *Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI*. México, SEMARNAT/ IMTA/ WALIR.

Salman, Salaman M.A. y McInerney-Lankford, Siobhan (2004). *The Human Right to Water. Legal and Policy Dimensions*. Washington D.C., The World Bank.

Yáñez, Nancy (1990). *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional y su Implicancia en el caso chileno*. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Yáñez, Nancy; Castillo-Candanedo, Jairo; Barros, Juan Sebastián; Ghio, Gina y Alvarado, Miguel (2004). *Investigación Evaluativa de Impacto Ambiental en Territorios Indígenas*. CONADI-Ministerio de Planificación y Cooperación. Código BIP 201169006. 0. 2 Tomos.

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

PATRICIA RICHARDS*

Este capítulo examina en qué medida el gobierno socialista de Ricardo Lagos contempló las prioridades de las mujeres mapuche en las políticas de género. El capítulo se enmarca en una serie de debates contemporáneos acerca de la ciudadanía y los derechos humanos, prestando especial atención a las críticas de los pueblos indígenas y los movimientos de mujeres. El argumento central es que la política estatal de género bajo Lagos ha contribuido a la marginalización de las mujeres mapuche porque opera bajo un modelo universalista de "mujer chilena" y no reconoce a las prioridades e identidades distintas de las mujeres mapuche. Esta falla se manifiesta en diversas maneras en las políticas del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la agencia responsable para la generación de igualdad de oportunidades para las mujeres. Se sugiere que esta política de género se debe a diferencias de poder entre las mujeres, pero que también el comportamiento del SERNAM ha encajado con el modelo global del gobierno de Lagos en sus negociaciones con los mapuche: se han incorporado las reivindicaciones de los mapuche solo en la medida en que no representen una amenaza al desarrollo nacional o a una identidad nacional chilena coherente. Contrasta el hecho de que la administración ha cumplido con ciertas demandas de ciertos sectores del movimiento mapuche, mientras las demandas vinculadas con los derechos culturales colectivos se han visto excluidas. No obstante, las organizaciones de mujeres mapuche han seguido la lucha a favor de sus derechos, muchas veces apelando al discurso de derechos humanos para fundamentar sus demandas.

* Doctora en sociología; docente en la Universidad de Georgia, EE.UU.

Método y muestra

Este trabajo de investigación se basa fundamentalmente en entrevistas semiestructuradas y abiertas llevadas a cabo con líderes mapuche en Santiago y la Araucanía entre 1999 y 2001[359]. Las entrevistas se enfocaron en la trayectoria de las mujeres, las actividades de sus organizaciones, la interacción con las agencias del Estado, las demandas frente al Estado, y sus puntos de vista sobre la relevancia del género en las actividades de sus organizaciones. En los inviernos de 2003, 2004 y 2005 regresé a Temuco y contacté y visité nuevamente a muchas de las mujeres a quienes ya había entrevistado para preguntarles sobre el estado actual de las mujeres mapuche. Estas conversaciones también hacen parte de los datos de este trabajo. Además, entrevisté a dos trabajadores de organizaciones no gubernamentales (ONG), seis funcionarios de SERNAM (en los ámbitos nacionales y regionales) y a dos mujeres mapuche empleadas por CONADI (Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena). Estas entrevistas se enfocaron en los servicios que prestan dentro de dichas instituciones, las interacciones con las organizaciones de mujeres mapuche y sus propias motivaciones para realizar el trabajo que llevan a cabo[360]. Las entrevistas se complementan con conversaciones informales con mujeres mapuche, personas del gobierno y representantes de las ONG, así como por observaciones llevadas a cabo en ambas regiones, entre las que se cuentan asistir a eventos culturales y reuniones de asociaciones rurales y urbanas, seminarios, talleres ofrecidos por las ONG e interacciones entre las organizaciones mapuche y el Estado.

Mujeres, pueblos indígenas y derechos humanos

A lo largo de la historia, ideologías de raza y género han dado forma a los debates acerca de la identidad nacional y los derechos indígenas en contextos culturales distintos. Durante las guerras de independencia

359 Es importante que quede en claro que las mujeres entrevistadas para este trabajo no fueron, generalmente, líderes de colectivos de mujeres rurales. Tampoco entrevisté a mujeres en posiciones de poder en organizaciones exclusivamente político-reivindicativas. Es posible que esas mujeres tendrían perspectivas distintas acerca de los temas tratados en este trabajo.

360 Casi todas las entrevistadas decidieron aparecer con sus nombres y apellidos. Los casos en que las mujeres prefirieron el anonimato aparecen con seudónimo en el texto. Todas menos dos entrevistas con mujeres mapuche fueron grabadas. Tres de las entrevistas con representantes del Estado no fueron grabadas.

en América Latina, los líderes patriotas emplearon el concepto de mestizaje para movilizar a una población heterogénea detrás de su proyecto independentista, combinando aspectos de la identidad española tradicional con imágenes del "buen salvaje" en un esfuerzo para crear una identidad nueva que distinguiera a americanos de españoles. Más tarde, durante el período de construcción del Estado-nación (fin del siglo XIX y mayor parte del XX) el mestizaje se convirtió a una ideología asimilacionalista que buscaba disolver las identidades de minorías raciales y étnicas en una masa homogénea de ciudadanos nacionales (Gould, Hale). En tal sentido, Gould (1998) analiza el caso de Nicaragua, explicando que, desde la independencia con España, las élites nacionales y locales silenciaron las demandas indígenas por sus derechos colectivos al convertir a los indígenas en "ciudadanos" del Estado Nacional y homogeneizarlos con los demás ciudadanos. En este proceso, las exigencias por derechos adicionales basados en una identidad indígena colectiva fueron representados como injustos con respecto a otros ciudadanos. Una vez definidos como ciudadanos, sin tener en cuenta si realmente se les había concedido derechos esenciales asociados con ese estatus, los derechos y la cultura de los pueblos indígenas fueron eficazmente suprimidos. Hoy en día, el multiculturalismo ha reemplazado al mestizaje como el discurso dominante en la región. Aun así, se han sancionado los derechos indígenas bajo el multiculturalismo solamente en la medida que no amenazan a la identidad unitaria o el desarrollo nacional. Se promueven políticas que destacan la diversidad, tales como programas de salud y educación intercultural, pero se construyen y presentan como contraproductivas para una sociedad multicultural las demandas de autogobierno o territorio autónomo.

Los discursos de la construcción de la nación también están influidos por ideologías de género. Hasta muy recientemente en muchas naciones, las mujeres fueron excluidas sistemáticamente de la ciudadanía (Yuval-Davis 1993). (Tampoco se imaginó a la nación como perteneciente a todos los hombres. A pesar de sus pretensiones universalistas, la ciudadanía excluía efectivamente a los varones indígenas o descendientes de africanos.) Además, se conferían derechos y protecciones diferenciales para hombres y mujeres, a los que se construía simbólicamente como distintos tipos de ciudadanos según las ideologías nacionales predominantes. Históricamente, los roles de género tradicionales y los estereotipos acerca de la "naturaleza" de la mujer han sido reafirmados e institucionalizados por las naciones Estado. Los fundadores intelectuales del Estado-nación tendieron a construir a las mujeres como las "criadoras de la nación," y las reproductoras

y guardianas de la cultura (Anthias y Yuval-Davis 1989). Paradójicamente, esto ha resultado en la extensión de algunos derechos sociales bajo la apariencia de políticas dirigidas a proteger a las mujeres (particularmente en su papel como madres), mientras simultáneamente se las siguió excluyendo de los derechos políticos. Sin embargo, es evidente que las mujeres necesitan los derechos políticos para asegurar sus derechos civiles, como es el caso de la libertad reproductiva o la prosecución legal en contra de maridos abusivos (Walby 1994). Aun más, como tradicionalmente se ha relegado las prioridades de las mujeres a la esfera privada, muchas veces se las excluyó de los derechos ciudadanos (Franceschet 2005). En esta manera, se definen los "temas de la mujer," como violencia doméstica y el cuidado de los niños como problemas privados, desconectados con los derechos ciudadanos, así restringiendo la capacidad de la mujer para participar en igualdad de condiciones en la esfera pública con los hombres.

Como se ha habituado excluir a las mujeres de los términos completos de la ciudadanía, y como muchas de las demandas de los indígenas van más allá de la relación Estado-ciudadano, ambos grupos han usado el concepto de derechos humanos para avanzar sus causas. Al mismo tiempo, han emitido críticas importantes del paradigma dominante de derechos humanos. Muchos estudiosos y activistas consideran los acuerdos sobre los derechos humanos como esenciales para la protección de la dignidad humana en el contexto del orden neoliberal-democrático global (Sjoberg, Gill y Williams 2001; Stavenhagen 1996; Turner 1993). El paradigma dominante de los derechos humanos ve los derechos como fundamentales para la existencia de los seres humanos y asume que sus normas aplican a todos por igual (ver la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948). Las demandas por los derechos humanos por lo tanto representan límites potenciales al poder organizado, al poder de las elites y del Estado y también de las corporaciones transnacionales (Sjoberg, Gill y Williams 2001).

Tanto los movimientos indígenas como las feministas afirman que al asumir que todos los individuos son universalmente iguales en su necesidad de protección, el modelo liberal de derechos humanos ignora diferencias significativas entre ellos y otros grupos sociales. Los movimientos indígenas enfatizan la importancia de los derechos culturales y colectivos tales como autonomía política, control sobre el territorio y los recursos naturales, y la preservación de las tradiciones culturales, religiosas y lingüísticas. Argumentan que el sesgo hacia los derechos individuales ha contribuido a la desaparición de comunidades indígenas y modos de vida. En efecto, los derechos colectivos son inconcebibles dentro de los límites impuestos

por el discurso liberal de derechos individuales. Las normas internacionales de los derechos humanos reflejan el sesgo individualista analizado por Gould (1998) al nivel de los estados-naciones, y han privilegiado los intereses de los estados nacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Mientras todas las demandas por los derechos humanos constituyen un desafío al poder del Estado al asumir la existencia de un árbitro de los derechos por encima del Estado, las demandas por los derechos colectivos de los pueblos indígenas representan un reto particular. Los pueblos indígenas como el mapuche afirman que el Estado no debería tener el derecho legítimo sobre todos aquellos que habitan su territorio, ni, en algunos casos, soberanía sobre el territorio mismo. La lucha indígena por los derechos colectivos se articula alrededor del significado de la palabra "pueblo". Los indígenas afirman que son "pueblos" en el sentido en que se ha utilizado este término para describir los derechos de poblaciones colonizadas anteriormente, particularmente en Asia y África. Como lo declara el Artículo 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho ellos determinan libremente su estatus político y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural". El pacto declara que todos los pueblos tienen el derecho de "disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" y que los Estados deben promover los derechos de los pueblos a la libre determinación. La consideración de "pueblos" en este sentido daría a los pueblos indígenas el respaldo legal para sus demandas colectivas. No obstante, varios gobiernos, instituciones y organizaciones, en los niveles nacionales e internacionales, han aclarado que tal definición de derechos no aplica a los pueblos indígenas que hacen demandas por derechos dentro del territorio soberano de sociedades de colonos. Por ejemplo, la Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) enfatiza: "La utilización del término pueblos en esta Convención no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional" (Artículo 1.3). El caso indígena demuestra así que la universalidad de los derechos humanos está sujeta a la interpretación selectiva.

Las feministas han cuestionado también la idea de que los derechos humanos están universalmente garantizados a todos los individuos, señalando que prejuicios procedentes de la distinción entre esferas pública y privada se reproducen en el paradigma dominante de los derechos humanos. Mientras los hombres pueden enfrentar violaciones de derechos civiles

y políticos en la esfera pública, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres suelen ocurrir en la esfera privada, a menudo a mano de los miembros masculinos de la familia (Bunch 1990; Charlesworth 1995). Las feministas han argumentado que el modelo de los derechos humanos dominante ha dejado a las mujeres indefensas en la esfera en la cual muchas de ellas son más vulnerables. También han señalado que algunos derechos que se presumen como universales, tales como la libertad religiosa o la protección de la familia, pueden ser usados para limitar las libertades de las mujeres (Charlesworth 1994; Deere y León 1999; Okin 1998). Estas preocupaciones llevaron a la campaña "feminista global" a redefinir "los derechos de las mujeres como derechos humanos" (Bunch 1990).

En conjunto, las críticas que se resumen en esta sección parecen ofrecer una valoración adversa del concepto de los derechos universales. Sin embargo las mujeres y los movimientos indígenas no han abandonado las normas internacionales de los derechos humanos como una herramienta potencial para alcanzar sus metas. Las feministas han llamado la atención mundial sobre la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos. Los pueblos indígenas han obtenido el reconocimiento de sus derechos colectivos en las constituciones nacionales en varios países latinoamericanos, tanto como algunos avances en las cortes internacionales. Al formular sus demandas, los movimientos de mujeres y los movimientos indígenas han cuestionado dos supuestos teóricos claves del paradigma de los derechos humanos: la presunta universalidad de la experiencia vivida de la que se derivan las normas y la preeminencia de la concepción liberal de los derechos individuales.

¿Pero dónde queda la perspectiva de las mujeres indígenas dentro de estos debates? Frecuentemente sus posiciones son marginadas tanto por los movimientos de mujeres como los de los pueblos indígenas. Las feministas no indígenas frecuentemente intentan subsumir los intereses de las mujeres indígenas dentro de sus propias visiones políticas o las acusan de defender prácticas culturales sexistas. Por otro lado, si bien las mujeres han sido activas en las luchas por los derechos indígenas a lo largo de la historia, a menudo son marginadas de las posiciones de liderazgo dentro de los movimientos indígenas. Es más, a menudo se acusa a las mujeres indígenas de aceptar las ideologías occidentales feministas o de género, de crear fisuras dentro del movimiento y de distraerlo de las metas colectivas más amplias. Estas presiones crean múltiples dilemas para las mujeres indígenas en su lucha por definir su propia subjetividad, tema que ha sido abordado en detalle en otra publicación (Richards 2005).

En las siguientes secciones, indago en las tensiones que emergieron en varios instantes cuando las mujeres mapuche intentaron lograr una medida de representación en SERNAM durante la administración de Lagos. Ellas han hecho demandas por los derechos no en términos excluyentes sino como mujeres indígenas, que al mismo tiempo son sujetos individuales y colectivos. Como se verá, esta postura ha encontrado poca cabida dentro del discurso de género de SERNAM, que está basado en el concepto de derechos individuales de la mujer.

Sernam y la ciudadanía de la mujer

Para poder entender la relación entre las organizaciones de mujeres mapuche y SERNAM, vale la pena hacer una breve aproximación al modelo de la ciudadanía de la mujer que maneja SERNAM. Durante la dictadura el movimiento de mujeres chilenas luchó no solo por un retorno a la democracia, sino por su inclusión como sujetos con derechos plenos. Uno de sus mayores logros fue el establecimiento de SERNAM. Debido en gran parte a sus esfuerzos, la imagen del ciudadano chileno ya no es exclusivamente masculina. Desde el retorno a la democracia, la responsabilidad de promulgar tanto los derechos como las responsabilidades de las ciudadanas ha recaído en mayor parte sobre SERNAM.

El discurso sobre la ciudadanía que ofrece SERNAM se centra principalmente en el concepto de igualdad, especialmente en relación con las oportunidades. Esto se demuestra en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999 (el primer PIO) y en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010 (el segundo PIO). En su discusión de "Una cultura de igualdad" en el segundo PIO (pág. 22), SERNAM declara: "La igualdad es un valor reciente en la historia. Las sociedades modernas, al afirmar los derechos universales y la igualdad formal ante la ley, eliminaron costumbres, normas y creencias que predeterminaban el lugar de las personas en la sociedad de acuerdo a su sexo, origen social, religioso, étnico y cultural". El plan continúa con el argumento que en Chile la igualdad todavía no se ha generalizado y, como resultado, las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres.

Este enfoque sobre la igualdad entre hombres y mujeres es más complejo de lo que podría haberse imaginado. SERNAM ha sido cuestionado por las mujeres rurales, pobladoras e indígenas, quienes sostienen que no se reconocen en el discurso de SERNAM. Dicen que el PIO representa los intereses de las mujeres urbanas, de clase media, con educación formal

y que no son indígenas. Su descontento muestra que aplicar conceptos universales como "igualdad" a una población diversa puede llevar a la exclusión de grupos cuyas prioridades no están representadas en la manera en que se desarrolla el concepto.

La diferencia sí se menciona en el segundo PIO: "Una auténtica cultura de igualdad no suprime ni censura las diferencias. Al contrario, reconoce la diversidad y amplía las oportunidades para que se expresen las diversas concepciones, representaciones, saberes y estilos de vida que coexisten en la sociedad". Sin embargo, es aparente que las diferencias antes aludidas son aquellas basadas en el género, ya que el segundo PIO nota aquí: "En Chile, las mujeres tienen menos oportunidades y esa es una demostración clara de que el valor de la igualdad no se ha generalizado aun en la sociedad y que la democracia está inacabada". En las próximas secciones, veremos que SERNAM sí se ocupa de la "etnicidad," pero de una manera limitada y usualmente aditiva. Usar el concepto de la etnicidad es problemático en sí, ya que según la ley internacional, los derechos de grupos étnicos los poseen los miembros individuales de esos grupos, mientras los derechos de los pueblos son colectivos. Más aun, al no identificar la raza/etnicidad, nación/pueblo, y clase social como "estructuras básicas del poder" (Zinn y Dill, 2000) que diferencian a las mujeres, SERNAM niega las maneras en que aun un discurso sobre la igualdad de las mujeres es complejo: por su presencia o ausencia en el modelo de ciudadanía de la mujer, distintas mujeres son afectadas de distintas maneras.

Las mujeres mapuche: cuestionando la universalidad del género

El discurso universalista de SERNAM es incompatible con la conceptualización de muchas mujeres indígenas sobre sus derechos, que enfatiza tanto los derechos colectivos de su pueblo como sus derechos individuales como mujeres. En efecto, cuando pregunté cuáles eran sus exigencias como mujeres, las mujeres mapuche primero nombraron las reivindicaciones de pueblo. Estas demandas abarcan desde cuestiones redistributivas tales como el acceso a la tierra, a subsidios agrícolas, a servicios de salud y educación, a autonomía política y territorial y al reconocimiento constitucional de los mapuche como pueblo con derechos colectivos y culturales. Así, las mujeres mapuche ven sus intereses conectados con los de su pueblo, un pueblo que posee una cosmovisión particular y unas prácticas culturales distintivas (Bacigalupo 2003).

Cuando hablan del tema de la mujer, las preocupaciones de las mujeres mapuche se entrelazan con su identidad indígena. En primer lugar, ellas buscan avances para las mujeres mapuche en temas de liderazgo y participación, acceso a la tierra, subsidios para la tierra (tradicionalmente reservados para los hombres) y protección de la biodiversidad y las plantas medicinales. En áreas donde sus intereses parecen coincidir con los de otras mujeres –poner fin a la violencia doméstica y la discriminación en el mercado de trabajo, por ejemplo– las mujeres mapuche afirman que sus particularidades culturales y experiencias de discriminación hacen que sus preocupaciones y prioridades sean diferentes de aquéllas de las mujeres no mapuche. En el caso de la violencia doméstica, buscan soluciones que respeten valores y normas mapuche. En el caso de la discriminación en el mercado de trabajo, enfatizan que las mujeres mapuche con frecuencia experimentan formas de discriminación distintas a las de las mujeres no mapuche. Trabajos como vendedoras o cajeras de banco a menudo no están disponibles para ellas, ya que la apariencia indígena no es coherente con los estándares de belleza chilenos. Así mismo, las mujeres mapuche están desproporcionadamente representadas en el servicio doméstico donde las violaciones de los derechos de las trabajadoras son invisibles e ignorados.

Algunas mujeres mapuche se han movilizado para hacer visibles estas preocupaciones. Ellas han buscado hacer escuchar su voz distintivamente indígena en los espacios oficiales que representan los asuntos de las mujeres chilenas tales como SERNAM o los eventos donde participa la nación chilena, tales como conferencias internacionales, concerniendo cuestiones de género (por ejemplo la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995). También tratan de desarrollar el potencial de las mujeres en apoyo a la cultura mapuche y recuperar el valor que los mapuche dan al "equilibrio" entre las mujeres y hombres. Cualesquiera que sean sus preocupaciones, las mujeres se han organizado para llevar justicia al pueblo mapuche en su totalidad. Como lo anota Carolina Manque, asistente social y co-fundadora de una organización no gubernamental llamada Aukiñko Zomo (Voz de la Mujer): "En la medida que las mujeres puedan estar en mejor pie, más valoradas, más reconocidas, va a ser un bien para las mujeres y para el pueblo, para un pueblo que está oprimido y que necesita levantarse y necesita sacar la voz como pueblo".

Cuando se les preguntó si SERNAM o el movimiento de las mujeres chilenas ha respondido a sus preocupaciones, la mayor parte de las mujeres mapuche expresó ambivalencia o frustración. Manque comenta: "Ha habido cierta discriminación o cierta despreocupación de muchos movimientos feministas sobre las mujeres indígenas, es decir no reconocer también

que [somos] un segmento social importante y que también [tenemos nuestras] propias particularidades como un grupo social". Ella relató sus recuerdos sobre una intelectual feminista que empleó a su madre como sirvienta. La mujer se dirigía a su madre como "india de mierda" y le decía que no tenía ningún derecho. Para Manque, este recuerdo era una clase de sinécdoque de la relación entre el movimiento de las mujeres chilenas y las mujeres mapuche. En sus palabras, "Para mí... si yo valoro y creo en el derecho de las mujeres, la valoro y la respeto hasta el final, en el contexto que sea".

Las mujeres mapuche comparten con otras mujeres indígenas esta frustración con respecto a las limitaciones de los derechos de las mujeres. En la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, por ejemplo, las mujeres indígenas de diversos países emitieron una declaración formal en la cual protestaron por el marginamiento de sus preocupaciones en el borrador de Plataforma para la Acción. Ellas desacreditaron la Plataforma por la falta de atención a los impactos del neocolonialismo, el ajuste estructural y la globalización en los territorios, los recursos, la propiedad intelectual y la herencia cultural de los pueblos indígenas. También describieron los efectos específicos de estos procesos políticos sobre las mujeres indígenas, tales como el incremento migratorio hacia áreas urbanas y otros países en busca de trabajo como trabajadoras domésticas, la imposición de prácticas coercitivas de planificación familiar por los estados y las agencias de ayuda internacional, y la exotización y erotización de sus cuerpos e identidades para el turismo. De esta manera las mujeres indígenas cuestionaron los sesgos culturales, raciales, nacionales y de clase que aun están profundamente arraigados en el activismo internacional con respecto a los derechos de las mujeres. Además, llamaron atención a las múltiples formas de opresión y las diferencias de poder entre las mujeres.

Vale destacar el aspecto colectivo de las demandas de las mujeres indígenas. Por ejemplo, Forbis sugiere que, al formular demandas para la liberación de las mujeres, las mujeres Zapatistas buscan un cambio en las relaciones de género sin desechar completamente sus normas culturales, imaginando "un proceso que debe incluir todos los aspectos de sus identidades y la liberación al mismo tiempo de sus hombres e hijos" (2003, 241). Las perspectivas de las mujeres mapuche difieren así de aquéllas formuladas por las feministas no indígenas occidentales y chilenas que tal vez pueden entender la igualdad de género en términos individualistas donde los problemas de la mujer se definen por oposición a los intereses familiares o comunales (Charlesworth 1995; Deere y León 1999; Okin 1998). Por el contrario, las mujeres indígenas buscan teorizar sus derechos como mujeres sin abandonar sus intereses colectivos y comunales (Forbis 2003).

En mis entrevistas, las mujeres mapuche consistentemente se resisten a la universalización de un discurso feminista occidental sobre sus mundos y enfatizan su diferencia con respecto a otras mujeres: su meta no es la emancipación de todas las mujeres sino la búsqueda de justicia para el pueblo mapuche. Ellas también argumentan que las normas, expectativas y relaciones de género operan de manera diferente dentro de la cultura mapuche y por eso sus preocupaciones son distintas. Es más, explican que la discriminación que experimentan no es de género, raza, etnicidad, cultura, nación o clase exclusivamente. Más bien, todas estas fuerzas se combinan de maneras complejas que restringen y definen su marginalidad (Richards 2004). Muchas mujeres mapuche son renuentes a alinearse con el movimiento de mujeres chilenas porque tiende a emplear una noción monolítica y particularmente occidental de género y de "la causa de las mujeres" para analizar a los mapuche. Las mujeres mapuche se han resistido a usar la palabra "género" y también han cuestionado la aplicación uniforme del concepto que pone a las mujeres mapuche en la misma categoría que las mujeres no mapuche. Beatriz Painequeo, quien ha sido activa en las organizaciones mapuche en Santiago desde la dictadura de Pinochet y es una ex-consejera de la CONADI, dice que SERNAM, por ejemplo, trata los asuntos de las mujeres como "género" en lugar de entender que "existen mujeres que no necesariamente sean no mapuches o mujeres huincas sino mujeres mapuches, aymaras y [de] otros pueblos. Entonces, claro, es un trabajo más difícil para ellas, yo creo, pero que asuman una realidad ya".

De manera semejante, Malen, una líder joven que vive en Temuco y participa en una organización nacional de mujeres rurales e indígenas, asocia la tendencia a ignorar las diferencias entre las mujeres con la práctica general de asimilación del Estado. Con respecto a la inclusión de las prioridades de las mujeres mapuche en SERNAM, ella explica:

> *No se ha hablado, está recién como empezando. Pero generalmente antes se hablaba del tema de género y no entra porque las relaciones entre hombres y mujeres en la cultura occidental es una y dentro de la cultura mapuche es otra. Nuestra manera de relacionarnos con los hombres es distinta. Entonces mientras no nos reconozcan como pueblo siempre nos van a tratar de asimilar no más para que seamos igual que los chilenos...*

Malen enfatiza que los conceptos que se emplean para explicar la realidad no mapuche simplemente no encajan con los mapuche, para quienes

las relaciones entre mujeres y hombres deben regirse por los principios de equilibrio y complementariedad. Muchas feministas pueden pensar que tales principios son inherentemente sexistas o que comprometen a las mujeres mapuche (Deere y León 1999). Sin embargo, al igual que las mujeres indígenas y participantes en los movimientos nacionalistas en otros lugares del mundo (Jaimes y Halsey 1997; Narayan 1997; Nelson 1999), las mujeres mapuche afirman que el sexismo en su cultura es un producto del colonialismo. De hecho, sugieren que la reconstrucción de valores ancestrales basados en el equilibrio y la complementariedad entre las mujeres y los hombres se puede utilizar para mejorar el estatus de las mujeres. Por ejemplo, la Casa de la Mujer mapuche es una organización no gubernamental iniciada por las feministas chilenas pero hoy en día se encuentra completamente manejada por mujeres mapuche; se concentra en los derechos de las mujeres mapuche y en la recuperación de los diseños textiles mapuche. Su directora, Rosa Rapiman, señala que "[Hemos trabajado] porque las mujeres se valoran más ahora, entonces piensan de que realmente si están casadas, es su compañero y que ellas no deben ser mozas de los hombres sino ser una compañera. O sea, vivir en el equilibrio que es parte de nuestra cosmovisión". Cuando las feministas occidentales o chilenas rechazan la posibilidad de que tal estrategia de complementariedad pudiera liberar a las mujeres mapuche, éstas últimas perciben un rechazo a la particularidad de su cultura y cosmovisión y un intento neocolonial de intervenir en sus relaciones con los hombres mapuche.

La disputada representación de las mujeres mapuche

A pesar de su reticencia inicial, muchas mujeres mapuche, finalmente, optaron por interactuar con SERNAM antes de y durante el gobierno de Lagos, por diversas razones. Ellas han buscado que SERNAM acoja las demandas resumidas arriba. Sin embargo, sus demandas y propuestas rara vez han sido acogidas por SERNAM con algo más que un interés retórico. Esto fue aun más cierto antes del gobierno de Lagos. Por ejemplo, las mujeres rurales e indígenas no fueron mencionadas en ningún lugar en el primer PIO. En respuesta a esto, algunos grupos representantes de estas mujeres hicieron una petición al SERNAM para que formara un comité en 1995 (la Mesa Rural) para crear el "Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales". SERNAM estuvo de acuerdo, pero el documento resultante (1997) se publicó no como un plan, sino como "Propuestas para Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales".

Además, a diferencia del PIO, estas propuestas no fueron adoptadas como parte de la plataforma presidencial. Asimismo, las cuestiones específicas que las mujeres urbanas indígenas enfrentan (más de la mitad de las mujeres indígenas del país) no fueron tratadas en ninguno de los dos planes. Más aun, la Mesa Rural efectivamente se desarmó después de que se escribieron las propuestas.

En cierto sentido, habían avances bajo Lagos. Se reestableció la Mesa Rural en los primeros años de su gobierno y se estableció diálogo con las mujeres mapuche urbanas. El segundo plan incorporó el concepto de "etnicidad" en ciertas secciones. Sin embargo, la política de SERNAM hacia las mapuche fue inadecuada por tres razones principales, cada una de las cuales está arraigada en el fracaso de considerar a las mapuche como sujetos simultáneamente individuales y colectivos. Primero, SERNAM responde de manera "aditiva" a las demandas y propuestas de las mapuche. Segundo, las políticas de SERNAM tienden a reducir a las mapuche al *slogan* de la diversidad o a el folclore.. Y tercero, SERNAM suele "vender" programas que ya existen a las mapuche. En lo que sigue, se presenta ejemplos de estas tres tendencias.

El enfoque "aditivo"

Quizá en respuesta a la crítica de las mujeres rurales e indígenas así como de las pobladoras, SERNAM invitó a grupos de mujeres representantes de diversos sectores de la sociedad a participar en la evaluación del primer PIO, previamente a la creación del segundo. Las mujeres mapuche en Santiago así como en la Araucanía participaron en estas evaluaciones y, particularmente, en la Araucanía, contribuyeron con propuestas muy específicas al proceso. Sin embargo, las mujeres mapuche en ambas regiones se sintieron marginadas del proceso de evaluación del plan, y algunas desconocían la existencia del plan hasta que recibieron la invitación para evaluarlo. Particularmente en Santiago, sintieron que SERNAM se acercaba a ellas con propuestas ya hechas solo para recibir su aprobación. Además, a pesar de las contribuciones de ellas, el segundo PIO se compone de objetivos generales y "lineamientos", en lugar de las acciones de política específicas que fueron delineadas en el primer PIO. Como resultado, muy pocas de las propuestas específicas de las mujeres aparecieron en realidad en el plan. Las mapuche se quedaron nuevamente con la sensación de que todo el tiempo y la energía que habían invertido para que SERNAM reconociera sus asuntos específicos, habían sido en vano. Aunque estas evaluaciones

tuvieron lugar y el nuevo plan se escribió antes de que comenzara el gobierno de Lagos, representa el plan que guiaría el trabajo de SERNAM durante todo el período presidencial.

El segundo PIO es indicativo de uno de los problemas centrales en la manera que SERNAM se ha dirigido a las indígenas bajo Lagos. En vez de ignorarlas completamente como ocurrió antes, SERNAM empleó un enfoque "aditivo". Según Patricia Hill Collins (1991: 222), una aproximación aditiva a la opresión "comienza con el género y después añade otras variables, tales como la edad, orientación sexual, raza, clase social, y religión". Tal aproximación tenía influencia clara en la creación del segundo PIO. El segundo PIO es un tanto más prometedor que el primero. Se menciona la etnicidad en 15 de sus 147 lineamientos (en 14 de 31 objetivos). No obstante, se presentan a las mujeres indígenas casi exclusivamente en términos de ser un grupo especialmente "marginal" o "vulnerable". Lineamientos que demuestran el enfoque aditivo incluyen: "ampliar y mejorar el acceso de las mujeres a los servicios de justicia, especialmente a mujeres en situación de desventaja social, económica, étnica y cultural, y distantes geográficamente (2.2)", y "facilitar las oportunidades a las mujeres, incluidas las etnias, para que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente y que inciden en su calidad de vida (7.2)". Se conceptualiza la etnicidad meramente como una barrera que hace que el acceso a los recursos y servicios sea aun más difícil para algunas mujeres.

Según Collins (1991: 222), una alternativa al enfoque aditivo "considera estos sistemas distintos de opresión como parte de una estructura comprensiva de dominación." Este concepto conlleva la suposición que "cada sistema necesita al otro para poder funcionar" y trae atención a la manera en que los intereses de las mujeres difieren dependiendo de su posición en la matriz de la dominación. Si SERNAM promulgara políticas basadas en este concepto, ello conllevaría algunos cambios. Primeramente, las mujeres mapuche participarían en la determinación de las prioridades desde el comienzo. Además, se crearían lineamientos fundamentados en su perspectiva, en vez de añadirlas a programas que ya existen. Pero como SERNAM ignoró la centralidad de la identidad indígena a las identidades de género de las mujeres mapuche, y desconoció el uso histórico de la diferencia étnica para mantener las divisiones y jerarquías sociales que producen desigualdades entre mujeres, las mapuche bajo Lagos siguieron marginadas dentro del mito de una ciudadana chilena monolítica.

Los límites de la diversidad

Después de la elección de Lagos, las mujeres mapuche de la Comisión de Indígenas Urbanas en Santiago solicitó que la oficina nacional de SERNAM creara una Mesa de Trabajo con Mujeres mapuches Urbanas. SERNAM accedió y se llevaron a cabo cuatro reuniones, comenzando el 24 de mayo de 2000. Documentos internos de SERNAM mostraron un entendimiento significativo, aunque desigual, de la importancia de mejorar la representación de las mujeres mapuche. En "Minuta. Mujeres Indígenas Urbanas", SERNAM reconoció que tiene el mandato de "erradicar todas las formas de discriminación". También observó el reconocimiento por parte del Estado de que "una verdadera democracia solo es posible en la medida en que cada grupo y persona se sienta parte y representada por las diversas políticas públicas que el Estado incorpora a su gestión". Como resultado de este principio, continúa el documento, existe un mandato presidencial de que el gobierno, en todos sus sectores "diseñe una agenda programática, que integre los saberes y conocimientos propios de las culturas ancestrales". No obstante la importancia que tiene este reconocimiento, esta referencia a las "culturas ancestrales" utiliza un lenguaje que parece indicar una visión en que los indígenas constituyen el pasado de lo que ahora es Chile.

Aun así, este documento fijó retos a corto, mediano y largo plazo en el trabajo de SERNAM con las mujeres mapuche, entre ellos: "Incorporarlas como grupo de beneficiarias en las regiones en las que corresponda; visualizarlas dentro de la gestión y servicios que los programas ofrecen a la comunidad nivel regional". Este segundo reto parece apuntar a lo necesario: que SERNAM incorpore, transversalmente, una "visión de pueblo".

Un resultado positivo de esta Mesa fue la celebración del Día Internacional de las Mujeres Indígenas en el año 2000. Esto fue considerado una victoria importante por muchas de las participantes. En el evento, Adriana Delpiano, entonces Directora de SERNAM, habló francamente de las dificultades que SERNAM tiene al enfrentar sin equivocación las cuestiones de las mujeres mapuche: tratar de entender en qué parte esas cuestiones coinciden con las de otras mujeres y de qué maneras difieren es un reto fundamental para SERNAM. Aun así, su intervención puso al descubierto muchos de los problemas del discurso oficial del Estado frente a los pueblos originarios. Dijo repetidas veces que los diálogos entre el movimiento mapuche y el Estado que estaban tomando lugar eran una cuestión de cómo Chile puede incorporar la "riqueza indígena" que existe dentro del país.

El discurso de Delpiano fue un ejemplo de la retórica folclorizante. En vez de enmarcar las demandas de las mapuche en términos del reconocimiento cultural, Delpiano las enmarcó en términos de la diversidad. En el proceso, se quitó importancia al estatus de las mapuche como sujetos con derechos que a veces entran en conflicto con los de otras mujeres.

Muchas mujeres mapuche estarían de acuerdo con Delpiano que reconocer la diversidad es importante en Chile. La profesora de trabajo social Hilda Llanquinao, por ejemplo, habla de su deseo de que los chilenos reconozcan que "el otro, aunque no hable su idioma ... aunque no se vista igual, tiene sentimientos, es una persona". Pero el discurso oficial chileno frente a los mapuche parece prosperar sobre la cuestión de la diversidad, mientras que minimiza las reivindicaciones históricas y el estatus de los mapuche como un pueblo con derechos colectivos y culturales. Esto también refleja el enfoque aditivo: añadir a los mapuche al imaginario nacional hace el mundo más rico para todos. Por su parte, Isolde Reuque vincula la diversidad a los derechos culturales, y sostiene que reconocer la diversidad supone reconocer "la especificidad de un pueblo con valores, con cuestionamientos propios" pero asimismo e idealmente comprendería a largo plazo una economía administrada por ellos mismos, territorio, autonomía y respeto a la propiedad intelectual.

Delpiano también declaró que Chile sería otro país si reconociera su identidad mestiza como lo hacen muchos países latinoamericanos. Reconocer el mestizaje, señaló, nos hace reconocer una identidad compartida, y por tanto, la cuestión del mestizaje es *tan importante como* la de los pueblos originarios, y a ella le gustaría ver que la CONADI se ocupara de esto. Delpiano identificó un problema verdadero: la creencia generalizada entre los chilenos de que la suya es una sociedad racialmente homogénea de origen europea, lo que produce una negación casi universal del mestizaje (Aylwin, 1998). Sin embargo, el discurso del mestizaje ha sido usado por muchos países latinoamericanos para negar el derecho a la *diferencia* afirmado por los pueblos indígenas. Mallon (1996: 171-172) identifica dos discursos distintos de mestizaje. El primero es "una fuerza libertadora que rompe (*breaks open*) las categorías coloniales y neocoloniales de la etnicidad y la raza" y "rechaza la necesidad de pertenecer en la manera definida por los que tienen poder". El otro es un discurso oficial de la formación nacional que incorpora los pueblos indígenas como "ciudadanos" y así representa "una afirmación a la autenticidad que niega las formas coloniales de jerarquía racial/étnico y la opresión". Mallon explica que "como un discurso del control social, se construye el mestizaje oficial implícitamente en contra

de un 'otro' indígena periférico, marginalizado y deshumanizado, que a menudo desaparece en el proceso".

Apelaciones oficiales a una identidad mestiza compartida como la de Delpiano implícitamente socavan la reafirmación del estatus de pueblo. Si todo chileno –mapuche tanto como no mapuche– es mestizo, no sería necesario reconocer derechos culturales diferenciados para los mapuche. La relación del discurso oficial de mestizaje con la desaparición forzada de las culturas indígenas fue una fuente de conflicto en este evento. La desconfianza en los discursos de mestizaje, integración y la diversidad llegó a la luz cuando Delpiano sugirió que se incorporaran las mujeres indígenas como un tema central en la próxima Celebración del Día de la Mujer. Algunos hombres y mujeres mapuche se opusieron, diciendo que las mujeres indígenas necesitan su propio día porque son distintas y frecuentemente han sido discriminados por las mujeres no-indígenas. Una mujer señaló que fue importante mantener el Día Internacional de la Mujer Indígena separado del Día Internacional de la Mujer porque muchas creencias y tradiciones mapuche han sido subsumidas y distorsionadas por el contacto con los no-mapuche a lo largo de la historia, como es el caso del *We Tripantu* (Año Nuevo Mapuche), que, a semejanza de otras celebraciones indígenas a través de las Américas, fue readaptado como el "Día de San Juan". La mujer explicó que los mapuche han tenido que luchar para recuperar sus prácticas tradicionales y legitimar el *We Tripantu* como una celebración válida. Así, lo que le pareció a Delpiano como una apreciación de la diversidad fue interpretado por algunos individuos mapuche que la escucharon como otro intento de asimilación y, en efecto, de hacerles desaparecer.

Está claro que los reclamos de las mujeres mapuche hicieron que SERNAM tomara el tema de la diversidad en serio. Pero reconocer la diversidad no es suficiente como respuesta a las demandas de derechos culturales. En el fondo, enfatizar la diversidad complementa al enfoque aditivo de SERNAM. Mientras reconocer a las mapuche como miembros de un pueblo distinto requiere de cambios estructurales significativos en la manera en que se establecen las prioridades y se toman las decisiones, un discurso de la diversidad permite que SERNAM siga pensando en las mapuche como miembros de una totalidad más grande ("las mujeres") que simplemente carecen de integración.

La 'venta' de programas sociales

En la práctica, el enfoque aditivo se hizo evidente en la extensión a las mapuche de programas que ya existían, en vez del desarrollo de programas nuevos que comenzaran con sus perspectivas. Un ejemplo de esto ocurrió cuando la Secretaría Ejecutiva Mujer Mapuche presentó propuestas a Delpiano en una ceremonia formal en la Araucanía en noviembre de 2000.

La oficina de SERNAM en la Novena Región mostró algo de voluntad para propiciar soluciones que no se impulsaron del nivel central. Erika López, directora de SERNAM en la Araucanía hasta enero de 2002, reconoció que medidas para responder a las necesidades de las mujeres mapuche deberían haberse adoptado mucho antes. Agregó, empero, que las oficinas regionales estaban severamente limitadas para adecuar sus programas a las necesidades regionales. Las decisiones en cuanto a programas y presupuestos se tomaron en forma muy centralizada. Sin embargo, para poder responder a las demandas de las mujeres mapuche, en 2000, SERNAM-IX contrató a una asesora mapuche. Ella estaba a cargo de organizar la "Secretaría Ejecutiva Mujer Mapuche", un grupo de profesores universitarios, trabajadores de las ONG, empleados del gobierno y miembros de las organizaciones sociales de las mujeres mapuche. El objetivo de la secretaría era crear una lista de propuestas que se integrarían al plan de desarrollo regional y formarían la base para el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Mapuches. El proceso de desarrollo de las propuestas fue muy participativo, integrando a los cuatro grupos mencionados anteriormente.

Fue decepcionante la respuesta inmediata de Delpiano cuando le presentaron las propuestas. Ella declaró que se instalarían dos centros de violencia intrafamiliar en la Araucanía, uno de los cuales sería accesible para las mapuche. El punto no es que no se desearan los centros o se los considerara innecesarios, sino que en vez de dar consideración sería a las propuestas de las mapuche, Delpiano simplemente anunció que ellas tendrían acceso a los centros cuyo creación había sido determinada en otro contexto. Oficiales de SERNAM explicaron a menudo que es difícil incorporar las propuestas de las mujeres porque se determinan los presupuestos anuales con aproximadamente un año de anticipación. Sin embargo, este argumento no tiene mucho peso cuando se lo usa año tras año y nunca se efectúa ningún cambio. Más aun, las mapuche a veces interpretaron la extensión de programas ya existentes como un intento de imponer discursos y prioridades que no reflejan la realidad o sus prioridades. De nuevo,

simplemente "se sumaron" las mapuche al entendimiento preestablecido de SERNAM acerca de lo que significa la igualdad de oportunidades para las mujeres.

No obstante, SERNAM respaldó su promesa de palabra a las mujeres mapuche en la Araucanía al firmar un acuerdo en el ámbito nacional con CONADI que destina 50 millones de pesos para el desarrollo productivo, desarrollo integral para las mujeres con tierra, salud intercultural, violencia intrafamiliar y capacitación para el liderazgo, entre otras iniciativas (*El Austral*, 23 de marzo, 2001). Mientras que este esfuerzo fue un gesto considerable hacia el cambio en la relación entre SERNAM y las mujeres mapuche, la poca plata designada indica que los presupuestos de SERNAM y CONADI son extremadamente limitados, pero también refleja la falta de prioridad que el Estado confiere a las mujeres mapuche. Además, en 2002, una mujer mapuche, Rosa Rapiman, que en ese momento era la directora de la Casa de la Mujer Mapuche, fue nombrada como Directora Regional de SERNAM. Parecía que por fin habría la posibilidad de implementar programas y políticas desde una perspectiva que tuviera en cuenta las prioridades de las mujeres mapuche. Sin embargo, Rapiman fue despedida en mayo de 2003 antes de que pudiera generar cambios substanciales.

Estos tres casos demuestran que aunque SERNAM ha comenzado a reconocer la necesidad de representar a las mujeres mapuche, su estrategia central ha sido un enfoque aditivo que no reconoce las aseveraciones de diferencia cultural. Asuntos como las maneras en que algunas mujeres están implicadas en la discriminación sufrida por otras, posibles diferencias culturales en las relaciones de género, o la necesidad de desarrollar programas interculturales arraigados en la perspectiva de las mujeres mapuches, no figuraron en la agenda de SERNAM bajo Lagos.

Más aun, es importante mencionar los impactos que ha tenido en las mujeres la política del gobierno de Lagos en torno al llamado "conflicto indígena", que va mucho más allá que la política de género de SERNAM. Las mujeres han sido actores visibles en los conflictos. Han participado en recuperaciones de tierra, marchas y ocupaciones de edificios gubernamentales, y en ocasiones literalmente han aporreado a las autoridades masculinas chilenas a quienes perciben como irrespetuosas de los derechos de los mapuche. Varias mujeres y niñas han sido objeto de abusos por parte de la policía debido a su resistencia y protestas. Marín (2004) ha documentado algunos de estos casos: Erna Quidel fue golpeada por un agente de policía, a pesar de tener 7 meses de embarazo; a Juana Queipul de 75 años, la policía le disparó en una pierna; a Daniela Ñancupil, de 12 años,

la policía le disparó y después de que su familia emitiera una queja formal, fue hostigada repetidamente, recibió amenazas de muerte y fue secuestrada por grupos no identificados en dos ocasiones. Entre los líderes mapuche recientemente acusados de "actividades terroristas ilícitas" contra las empresas forestales se encuentran varias mujeres. Dicha figura jurídica, ideada por la dictadura de Pinochet para reprimir la oposición de izquierda, ha sido resucitada por el gobierno de la Concertación para suprimir a los líderes mapuche más radicales. Algunas mujeres han estado entre los mapuche etiquetados como "prófugos de la justicia;" ellas se niegan a participar en un sistema que sienten que no las representa. Además, el territorio ancestral mapuche es virtualmente un estado policial en algunas zonas y esta situación afecta directamente las posibilidades de las mujeres de llevar a cabo sus actividades diarias, independientemente de que estén involucradas personalmente en los conflictos. En este contexto, la política de género de SERNAM no pudiera ser más ajena a las condiciones de vida de las mujeres involucradas.

Las raíces del problema

¿Por qué ha sido tan difícil representar las prioridades de las mujeres mapuche dentro de SERNAM? Existen dos razones para esto. Primero, las mujeres mapuche no tienen acceso al poder limitado que se ha entregado a las mujeres dentro del Estado chileno. Y segundo, a la medida que chocan con las metas socioeconómicas e ideológicas del Estado, muchas de las demandas específicas de las mujeres mapuche, como los del movimiento en su totalidad, simplemente quedan sin respuesta.

Los escenarios que se presentaron anteriormente demuestran que no todas las mujeres participan igualmente en la determinación de la agenda de SERNAM destinada a la mujer ciudadana. El problema no es solamente que las mujeres no tienen acceso a las estructuras de poder y la toma de decisiones, es que aun entre las mujeres, el acceso es diferenciado. El discurso de la ciudadanía de la mujer de SERNAM está basado en un concepto universalista de la igualdad, en el cual no se considera el ser indígena como una parte central de la identidad de algunas mujeres o una característica que influye en la distribución del poder en Chile. A las mujeres que trabajan en SERNAM, sus locaciones sociales (educadas, no-pobres, no-indígenas) les han proporcionado acceso a posiciones de poder. Las mujeres mapuche, por otro lado, carecen de acceso al proceso de definición de conceptos claves como "mujer", "las intereses de la mujer", o "igualdad".

Las mujeres y sus intereses están definidos por SERNAM en tal modo que normalizan y centralizan las experiencias de las mujeres con más educación formal, que no son pobres ni indígenas. En el proceso, se marginan las experiencias de las mujeres mapuche, y se las construyen como "fuera" de las experiencias de la "mujer ciudadana chilena".

El discurso de las mujeres mapuche en este sentido coincide con el trabajo de un grupo de académicos y activistas conocidas como "feministas transnacionales" o "feministas tercermundistas". Ellas han cuestionado la idea de "mujer" como un sujeto universal con intereses comunes y han señalado que este supuesto a menudo ha llevado a la exclusión o representación errónea de las preocupaciones de las mujeres del tercer mundo por parte de las feministas del primer mundo (Barrios 1978; Desai 2002; Mohanty 1991). Las feministas occidentales, globales, o del primer mundo, tienden a evaluar las prácticas en el tercer mundo como inferiores y bárbaras e intentan rescatar esas mujeres de sus supuestas culturas opresivas (Narayan 1997). Además, han tendido a presentar a las mujeres del tercer mundo como un sujeto monolítico, pasando por alto las diferencias significativas entre ellas (Mohanty 1991). Tal perspectiva reinscribe el imperialismo, justifica la intervención externa en las vidas de las mujeres del tercer mundo e ignora su autonomía en el desarrollo de sus propias estrategias de cambio cultural y social (Jayawardena 1986; Narayan 1997; Nelson 1999; Spivak 1988). Estas teóricas argumentan que para entender la ideología del sexismo y sus efectos en las vidas de las mujeres, también debemos entender cómo interactúa con y sustenta otras formas de dominación como el racismo, el clasismo, el colonialismo y el imperialismo (hooks 1990; Mohanty 1991).

Las feministas transnacionales sostienen que las feministas globales esencializan el género como categoría de análisis y universalizan a las mujeres en una visión de una "hermandad internacional" que lucha contra el patriarcado (Friedman 2001), ignorando las maneras en que otras formas de dominación afectan las experiencias de los derechos humanos de las mujeres y las formas como el "patriarcado" varía en el tiempo y el espacio (Forbis 2003; Grewal 1999; Nesiah 2000; Romany 2000). La perspectiva de la hermandad global también esconde las diferencias de poder entre las mujeres y el poder casi exclusivo de las feministas del primer mundo en la definición de "los derechos humanos de las mujeres" (Nesiah 2000). El resultado es el supuesto neocolonialista de que las mujeres del primer mundo encarnan los derechos humanos y deben hacer campañas por "los derechos de las mujeres como derechos humanos" para ayudar a sus hermanas del tercer mundo, que se presume son víctimas pasivas de la opresión masculina

y las prácticas culturales arcaicas (Grewal 1999; Narayan 1997; Nesiah 2000). Las feministas transnacionales hacen un llamado para reconocer los desequilibrios de poder y la inequidad entre las mujeres, y para señalar que el patriarcado se une a otras formas de dominación y afecta las vidas de las mujeres de maneras diferentes en distintos contextos históricos y geográficos (Grewal y Kaplan 2000). Está claro que las críticas de las feministas transnacionales hacia las globales se pueden aplicar también a la perspectiva de SERNAM frente a las mapuche.

Mis entrevistas y conversaciones con mujeres que trabajaron en SERNAM reflejaron ambivalencia institucional y personal acerca de las demandas de las mujeres indígenas. Se habló mucho de la "voluntad" de incorporar las prioridades de las mujeres mapuche. Pero esta voluntad no se tradujo fácilmente a la acción. Aparte de los límites que impuso ser una institución del Estado, existió mucho miedo y dudas alrededor del tema. Algunas mujeres de SERNAM hicieron reflexiones importantes que pudieran contribuir a un mayor entendimiento de la percibida ausencia de esfuerzos para representar a las mapuche. Valeria Ambrosio, entonces la jefa de programas en SERNAM Nacional y pasada directora de SERNAM-RM dio su perspectiva:

> *La verdad es que la institución como tal, nunca tuvo los recursos y nunca ha hecho un esfuerzo mayor por las mujeres indígenas, porque se suponía que la CONADI era la institución que tenía que hacer ese esfuerzo, y más bien nosotros lo que tenemos que hacer es incorporar la perspectiva de género dentro de ella. Pero no ha sido fácil el trabajo con la CONADI. Yo personalmente he trabajado con la CONADI (y) la CONADI tampoco tiene esta mirada ya. Las mujeres indígenas tampoco tienen interés porque para ellas la lucha reivindicativa racial pasa a ser mucho más importante que la lucha de género, ¿me entiendes tú? Por último, el tema de la pobreza pasa a ser mucho más relevante. Entonces no es fácil. Por otro lado ellos tienen una actitud muy reivindicativa con mucha pelea permanente contra el Estado, o contra quien sea; entonces no te permite fácilmente el diálogo. Pero aparte de eso que por último hay una experiencia histórica que uno puede entender y que es parte de su cuento. Nosotros como institución debiéramos abrirnos al tema de la mujer indígena.*

Las reflexiones de Ambrosio revelan los obstáculos percibidos por las mujeres en SERNAM cuando se trata de abrirse a las mujeres mapuche. Aun así, demuestran como se construyen las experiencias de las mapuche como "fuera de" las experiencias de "la mujer chilena" a la cual SERNAM tiene el mandato de servir.

La referencia que hace Ambrosio a CONADI como la agencia responsable indica otra dificultad. Frecuentemente en conversaciones con mujeres en SERNAM, tenía la impresión de que ven su responsabilidad hacia las mujeres indígenas en términos de asegurar que CONADI incorporara una perspectiva de género, pero no en términos de asumir, como SERNAM, una perspectiva indígena. De hecho, SERNAM y CONADI han firmado convenios para trabajar en beneficio de la mujer indígena. Estos convenios han producido muy poco, aparte de una serie de talleres para mujeres mapuche en la Araucanía. Más aun, según un informante del departamento de desarrollo social en la Subdirección Sur de CONADI en 2000, CONADI no tenía políticas específicas dirigidas a las mujeres y había hecho poca reflexión acerca del papel que debería tomar CONADI hacia las mujeres. Ha habido algunas iniciativas menores de CONADI hacia las mujeres mapuche en los años siguientes. Sin embargo, otros en CONADI expresaron ambivalencia acerca de si dirigir políticas hacia la mujer pudiera reconciliarse con valores mapuche como la complementaridad o transversalidad. La situación es más compleja aun porque, como SERNAM, CONADI tiene un presupuesto restringido y una capacidad limitada para ejecutar programas nuevos. Como resultado de las limitaciones institucionales tanto como de la falta de reflexión seria acerca de mujeres mapuche por la parte de ambas agencias, las mujeres mapuche han encontrado poco apoyo en cualquier de las dos.

La construcción de las mujeres mapuches como "fuera de" la esfera de responsabilidad de SERNAM contribuyó a su enfoque aditivo. Tenía sentido, además, dada su perspectiva redistributiva de la igualdad. SERNAM intentó acomodar a las mujeres mapuche dentro un discurso de la igualdad que no reconoce sus prioridades o identidades. Algunas mujeres en SERNAM parecen haber reflexionado acerca de este asunto, pero lo vieron desde una perspectiva occidental de lo que significa trabajar a favor de los intereses de la mujer. Erika López, directora de SERNAM-IX hasta 2002, explicó lo complicado que era encontrar cómo establecer programas o políticas adecuadas para las mujeres mapuche, porque aunque hay demandas por parte de las mujeres mapuche, muchas veces el concepto de género (en el cual se basa el trabajo de SERNAM) queda cuestionado:

"[S]e critica de que se incorporan conceptos occidentales y que vienen a meterse en una cultura indígena... O sea (dicen): 'El tema de género, éste ha sido un tema de la sociedad mayor que ha irrumpido y que ha venido muchas veces a dividirnos a nosotros'. Entonces con esa argumentación, ¿Cómo defines una política pública para mujeres mapuche?" López reconoció que las mujeres mapuche tenían una perspectiva distinta acerca de los roles de género, y habló de las dificultades que pudieran aparecerse si se intentara implementar políticas desde la perspectiva de dos cosmovisiones que a veces se contradicen. Expresó ambivalencia acerca de la posibilidad de hacer algo así, cuestionando si fuera posible crear programas desde la perspectiva de diferencia de las mujeres mapuche que a la vez encajarían dentro de la misión de promover una perspectiva de género en los programas y políticas estatales. También cuestionó si es adecuado adoptar políticas desde una perspectiva de género occidental a mujeres mapuche que no comparten esa perspectiva. Sus reflexiones indican la dificultad de reconocer "la diferencia" dentro de las políticas sociales, particularmente en el contexto de un Estado sumamente centralizado.

Algunas femócratas sugirieron que hablar de desigualdades entre las mujeres distrae la atención de la lucha de la mujer en su conjunto. Ellas argumentaron que si bien el Estado no ha respondido a las demandas de las mujeres mapuches, tampoco ha cumplido con sus promesas a las mujeres en conjunto. Añaden que el hecho de que SERNAM posea un presupuesto restringido y deba contar con aportes presupuestarios de otros ministerios para financiar o implementar sus programas impone muchos límites al quehacer de la institución. Tales comentarios tienen sentido desde la perspectiva de una mujer no-indígena y de clase media, pero a la vez, queda claro que las prioridades de las mujeres mapuche son de segunda categoría.

Más allá de las diferencias de poder entre las mujeres, hay una segunda razón por la cual SERNAM ha tenido poco éxito en representar las prioridades de las mapuche. Esta se relaciona con las metas económicas e ideológicas del Estado. En la medida que se chocan con estas metas, muchas de las demandas de las mujeres mapuche (y del movimiento mapuche en su totalidad) se quedan sin respuesta.

La meta central del Estado chileno en la esfera económica es mejorar su posición en la economía global. Esta meta involucra la explotación de recursos en el territorio ancestral mapuche. Por ejemplo, la industria forestal, que se centra en dicho territorio, representa un porcentaje importante de los ingresos nacionales de exportación. Las empresas forestales, en sí muy subvencionadas, poseen tres veces más territorio que las comunidades mapuche.

Sus plantaciones de pino y eucalipto agotan el agua y los nutrientes de la tierra, poniendo en peligro a las plantas nativas y haciendo que la agricultura sea insostenible (Aylwin 2001). Está claro que las demandas mapuche para el control del territorio y recursos naturales chocan con estas metas desarrollistas. También se chocan con el discurso dominante de la identidad nacional, que declara que solo un pueblo habita el territorio chileno. Los parlamentarios han rechazado las propuestas para reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución chilena, algunos argumentando que si Chile no mantiene una identidad nacional unitaria, resultará en un conflicto étnico en la escala que se ha visto en otras partes del mundo.

La política indígena estatal refleja las prioridades económicas e ideológicas de Chile, y bajo Lagos, ha tenido tres características centrales. Primero, se definen como ilegítimas o ilegales las demandas que representan una amenaza al desarrollo e identidad unitaria nacional. Por ejemplo, se ha tomado presos a varios líderes mapuche asociados con la Coordinadora Arauco Malleco, acusándoles de asociación ilícita terrorista. Segundo, se financian y se publicitan mucho las respuestas estatales a las demandas que se encajan en un paradigma de diversidad/integración *"light"* (como salud o educación intercultural). Y tercero, se enmarca la lucha mapuche no como reivindicaciones históricas sino como problemas socioeconómicos que se erradican fácilmente con soluciones desarrollistas, como programas de subsidio para comprar tierra, educación y capacitación. Así, el Estado responde a las demandas relacionadas a la redistribución, enmarcándolas en una manera que evita hablar del reconocimiento y la autonomía como los temas del fondo (Valdés n.d). Como parte del Estado, es poco probable que SERNAM vaya más allá que esta política. Así es que el énfasis que Delpiano pone en la diversidad y el enfoque aditivo de SERNAM tienen sentido no solo porque las demandas de las mujeres mapuche representan un reto a como SERNAM percibe los derechos e intereses de la mujer, sino porque se perciben las demandas mapuche en general como una amenaza a la integridad de la nación chilena.

Conclusión

Su insatisfactoria relación con SERNAM en los últimos años ha llevado a algunas mujeres mapuche a distanciarse de SERNAM. Algunas de ellas han comenzado a conceptuar su lucha en términos de "los derechos humanos de las mujeres indígenas" (ver Richards 2005). Enfatizan que las prioridades de las mujeres mapuche no se pueden conceptuar fácilmente

como "intereses del género" exclusivamente. Su visión se extiende más allá de las relaciones entre mujeres y hombres hasta abarcar las maneras específicas en que los hombres y mujeres mapuche se sitúan cultural y políticamente dentro de las relaciones de poder estatales, nacionales y globales. Más al grano, algunas mujeres tanto como hombres mapuche están cuestionando el punto de interaccionar con el Estado en un contexto de represión. Muchas mujeres mapuche habían esperado un cambio positivo del primer gobierno socialista desde el golpe de 1973. En este sentido, el gobierno de Lagos produjo en muchas de ellas una gran decepción. Aun así, las mujeres mapuche representan un reto al discurso de género promulgado por el Estado y poseen habilidades para sostener actividades fuera de su relación con el Estado, lo que a la postre constituye posibilidades ciertas para el crecimiento de una política crítica acerca de la diferencia cultural y las injusticias históricas, que pudiera coadyuvar a un proceso de reconocimiento de los derechos culturales y colectivos de los pueblos indígenas en Chile.

Bibliografía

ANTHIAS, FLOYA y NIRA YUVAL-DAVIS (1989). "Introduction," en N. Yuval-Davis and F. Anthias (eds.), *Woman-Nation-State*, Mac Millan, London, pp. 1-15.

AYLWIN, JOSÉ (1998). "Indigenous people's rights in Chile: progresses and contradictions in a context of economic globalization," trabajo presentado en el XXVIII Congreso de la Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies, marzo 19-21.

————(2001). "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos", documento preparado para la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL.

BACIGALUPO, ANA MARIELLA (2003). "Rethinking identity and feminism: Contributions of Mapuche women and machi from southern Chile", Hypatia 18(2), pp. 32-57.

BARRIOS DE CHUNGARA, DOMITILA (CON MOEMA VIEZZER) (1978). "Let me speak! Testimony of Domitila, a woman of the Bolivian mines", *Stage* 1, London.

BUNCH, CHARLOTTE (1990). "Women's rights as human rights: Toward a revision of human rights", *Human Rights Quarterly* 12, pp. 486-498.

CHARLESWORTH, HILLARY (1994). "What are women's international human rights?" en Rebecca J. Cook (ed.), *Human rights of women*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 58-84.

————(1995). "Human rights as men's rights," en Julie Peters y Andrea Wolper (eds.), *Women's rights human rights*, Routledge, New York, pp. 103-113.

COLLINS, PATRICIA HILL (1991). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, Routledge, New York.

DEERE, CARMEN DIANA Y MAGDALENA LEÓN (2001). *Empowering women: Land and property rights in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

DESAI, MANISHA (2002). "Transnational solidarity: Women's agency, structural adjustment, and globalization", en Nancy Naples y Manisha Desai (eds.), *Women's activism and globalization: Linking local struggles and transnational politics*, Routledge, New York, pp. 15-33.

FORBIS, MELISSA (2003). "Hacia la autonomía: Zapatista women developing a new world", en Christine Eber y Christine Kovic (eds.), *Women of Chiapas: Making history in times of struggle and hope*, Routledge, New York, pp. 231-265.

FRANCESCHET, SUSAN (2005). *Women and Politics in Chile*, Lynne Reinner, Boulder.

FRIEDMAN, SUSAN STANFORD (2001). "Locational feminism: Gender, cultural geographies, and geopolitical literacy", en Marianne DeKoven (ed.), *Feminist locations: Global and local, theory and practice*, Rutgers University Press, New Brunswick, pp. 13-36.

GOULD, JEFFREY L. (1998). *To Die in This Way: Nicaraguan Indians and the Myth of Mestizaje, 1880-1965*. Duke University Press, Durham.

GREWAL, INDERPAL (1999). "Women's rights as human rights: Feminist practices, global feminism, and human rights regimes in transnationality", *Citizenship Studies*, 3(3), pp. 337-354.

GREWAL, INDERPAL Y CAREN KAPLAN (2000). "Postcolonial studies and transnational feminist practices", *Jouvert* 5(1).

HALE, CHARLES R. (2002). "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, 34, pp. 485-524.

———— (2004). "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido'", *NACLA Report on the Americas*, 38(2), pp.16-21.

HOOKS, BELL (1990). *Yearning: Race, gender and cultural politics*, South End, Boston.

JAIMES, M. ANNETTE y HALSEY, THERESA (1997). "American Indian women: At the center of indigenous resistance in contemporary North America", en Anne McClintock, Aamir Mufti, and Ella Shohat (eds.), *Dangerous liaisons: Gender, nation & postcolonial perspectives*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 298-329.

JAYAWARDENA, KUMARI (1986). *Feminism and nationalism in the third world*, Zed Books, London.

MARIN, LLANCA (2004). "La matria mapuche bajo la mascara patriarcal del occidentalismo", disponible: www.mapuexpress.net

MALLON, FLORENCIA (1996). "Constructing Mestizaje in Latin America: Authenticity, Marginality, and Gender in the Claiming of Ethnic Identities", *Journal of Latin American Anthropology*, 2(1), pp. 170-181.

MOHANTY, CHANDRA TALPADE (1991). "Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses". en Chandra Talpade Mohanty, Ann Russo y Lourdes Torres (eds.), *Third World Women and the Politics of Feminism*, Indiana University Press, Bloomington, pp. 51-80.

NARAYAN, UMA (1997). *Dislocating cultures: Identities, traditions, and third world feminism*, Routledge, New York.

NELSON, DIANE M. (1999). *A Finger in the Wound: Body Politics in Quincentennial Guatemala*, University of California Press, Berkeley.

NESIAH, VASUKI (2000). "Toward a Feminist Internationality: A Critique of U.S. Feminist Legal Scholarship", en Adrien Katherine Wing (ed.), *Global Critical Race Feminism*, NYU Press, New York, pp. 42-52.

OKIN, SUSAN MOLLER (1998). "Feminism, women's human rights, and cultural differences", *Hypatia* 13(2), pp. 32-52.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1989). C169: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales.

RICHARDS, PATRICIA (2002). "Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: La visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en Sernam", en *Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Chile 2001-2002*, FLACSO-Chile, pp. 267-297.

———— (2004). *Pobladoras, Indígenas, and the State: Conflicts over Women's Rights in Chile*, Rutgers, New Brunswick.

———— (2005). "The Politics of Gender, Human Rights, and Being Indigenous in Chile", *Gender & Society* 19(2), pp. 199-220.

———— (2006). "The Politics of Difference and Women's Rights: Lessons from Pobladoras and Mapuche Women in Chile", *Social Politics*, N° 13 (1): 1-29 (spring, 2006).

ROMANY, CELINA (2000). "Themes for a Conversation on Race and Gender in International Human Rights Law," en Adrein Katherine Wing (ed.), *Global Critical Race Feminism*, NYU Press, pp. 53-66.

SERNAM (SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER) (1996). *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres: 1994-1999*, Santiago.

————(1997). *Propuestas de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres rurales*, Santiago.

————(2000). *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Lineamientos generales: 2000-2010*, Santiago.

————(n.d.). "Minuta: Mujeres indígenas urbanas", documento interno, Departamento de Coordinación Intersectorial, Sector Rural.

SJOBERG, GIDEON; GILL, ELIZABETH A. y WILLIAMS, NORMA (2001). "A sociology of human rights", *Social Problems*. 48(1), pp. 11-47.

SPIVAK, GAYATRI (1988). "Can the Subaltern Speak?" en Cary Nelson y Lawrence Grossberg (eds.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, University of Illinois Press, Urbana, pp. 66-111.

STAVENHAGEN, RODOLFO (1996). "Indigenous rights: some conceptual problems", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Westview, Boulder, pp. 141-159.

TURNER, BRYAN (1993). "Outline of a theory of human rights", en Bryan Turner (ed.), *Citizenship and social theory*, Sage, London, pp. 162-190.

VALDÉS, MARCOS (n.d.). "Entre la integración y la autonomía: la mirada intelectual del conflicto mapuche", disponible: www.mapuche.cl.

WALBY, SYLVIA (1994). "Is Citizenship Gendered?" *Sociology*, 28(2), pp. 379-395.

YUVAL-DAVIS, NIRA (1993). "Gender and Nation", *Ethnic and Racial Studies*, 16(4), pp. 621-632.

ZINN, MAXINE BACA y THORNTON DILL, BONNIE (1996). "Theorizing Difference from Multiracial Feminism", *Feminist Studies*, 22(2), pp. 321-331.

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

GERARDO ZÚÑIGA*

Presentación

Debemos partir haciendo la precisión de que este artículo no pretende hacer una revisión ni examen exhaustivo de la situación del pueblo rapa nui durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, ni un balance de la política gubernamental y de sus resultados. Nuestro esfuerzo ha estado centrado, más bien, en poner de relieve y reflexionar sobre algunos hitos significativos de la relación entre el Estado y el pueblo rapa nui en este período, los que, a nuestro parecer, marcarán de manera significativa la agenda futura de esta relación. Estos hitos corresponden al proceso llevado a cabo por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, y la constitución, trabajos y resultados del Grupo de Personalidades al que el gobierno encomendó la elaboración de una propuesta de nuevo estatuto de administración especial para Isla de Pascua.

Como resultado de estos dos procesos, el gobierno de Ricardo Lagos, primero, dio a conocer su Política de Nuevo Trato para con los Pueblos Indígenas, en la que se anunciaba el otorgamiento de un estatuto de autonomía para Isla de Pascua[361], siguiendo la recomendación hecha en esta línea por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato; y luego, el 16 de agosto de 2005, envió al Parlamento un proyecto de reforma constitucional que modifica el Capítulo XIII de la Constitución Política, permitiendo

---

* Antropólogo, candidato a Doctor en Letras y Ciencias Humanas de la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París.

[361] El discurso del Presidente Ricardo Lagos al dar a conocer al país la Política de Nuevo Trato, hablaba de "estatuto de autonomía", pero la versión definitiva de la Política se refiere al otorgamiento de un estatuto especial de administración.

la creación de los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández. Una vez aprobada esta reforma, deberá elaborarse y someterse a consideración del Parlamento un proyecto de Ley Orgánica Constitucional, en la que deberá definirse un nuevo estatuto de administración para la Isla de Pascua.

A partir de una sumaria descripción de estos procesos y sus resultados, avanzamos algunas reflexiones en torno a algunas de las cuestiones que, a nuestro parecer, están en juego en el momento actual de la relación entre el pueblo rapa nui y el Estado de Chile. Esta relación está en el umbral de redefinir su expresión institucional y sus mecanismos de regulación, bajo la forma de un nuevo estatuto de administración para Isla de Pascua, lo cual necesariamente está obligando a someter a escrutinio –tal vez como nunca en los últimos 30 años– las bases mismas sobre las que ella se ha constituido.

El proceso y principales hallazgos de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato

La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato fue constituida por el Presidente Ricardo Lagos a través del Decreto N° 19 de fecha 18 de enero de 2001; encomendándole la tarea de elaborar un informe que se pronunciara acerca de dos cuestiones fundamentales: la historia de la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas de Chile y, sobre la base de las convicciones que la Comisión se formara en ese ámbito, propuestas políticas que permitieran condiciones para un "Nuevo Trato" entre el Estado, la sociedad chilena y los pueblos indígenas. La Comisión estuvo integrada por 25 miembros, 13 de ellos representantes de los diferentes pueblos indígenas, entre los cuales estuvo el señor Alberto Hotus, Presidente del Consejo de Ancianos, en representación del pueblo rapa nui.

Los trabajos de la Comisión se prolongaron por espacio de casi tres años, haciendo entrega de su informe final al Presidente de la República el día 23 de octubre de 2003. Sobre la base de las convicciones de orden histórico que se formó, la Comisión propuso en su Informe un conjunto de recomendaciones orientadas, de una parte, a reparar los daños inferidos a los pueblos indígenas y, de otra, a establecer un nuevo arreglo institucional que posibilite una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el resto de la comunidad nacional, para lo cual la Comisión recomendó que el ordenamiento constitucional y legal recoja y garantice

el más amplio reconocimiento de los pueblos indígenas y de los derechos que les serían consustanciales.

En su Informe la Comisión no avanza conclusiones ni convicciones, ni califica los casos individuales de violaciones a los derechos humanos o indígenas en tiempos más o menos recientes[362]. En consecuencia, tampoco formula recomendaciones orientadas al esclarecimiento o la reparación de casos individuales o que aun estén siendo ventilados por los tribunales de justicia. Más bien, explora en las condiciones históricas, políticas e institucionales que, arraigadas en la historia, han llegado a determinar una relación entre el Estado y los pueblos indígenas, la que en opinión de la Comisión ha estado marcada por el racismo, la explotación, la discriminación, la postergación y el menoscabo de los derechos y el patrimonio de estos últimos. Con base en esas convicciones, la Comisión propuso recomendaciones orientadas a crear las bases para un nuevo arreglo institucional que posibilite una nueva relación entre la sociedad chilena, el Estado y los pueblos indígenas.

El nuevo marco interpretativo histórico propuesto por la Comisión (que en verdad no es nada de nuevo, porque ha sido ya propuesto por una historiografía que ha producido abundantes interpretaciones; pero que al formar parte del Informe de la Comisión está ahora investida de un estatuto que nunca tuvo), junto con proponerle al país una otra forma de entender los procesos que nos han llevado a ser lo que somos como país, también puede contribuir a dotar de gran fuerza argumentativa a las reivindicaciones y planteamientos de los pueblos indígenas[363].

La Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua

Para llevar a cabo su trabajo e informar sus deliberaciones en lo concerniente al pueblo rapa nui, la Comisión invitó a la comunidad rapa nui a conformar un Grupo de Trabajo. La sesión de trabajo constitutiva de este grupo se realizó el día 21 de febrero de 2002, con la participación de 37 asistentes,

362 Cuestión que la diferencia de otras Comisiones de este tipo que han operado en Chile, como la Comisión de Verdad y Reconciliación y la de Tortura y Prisión Política; y en otros países, en especial las Comisiones de la Verdad de Perú y Guatemala.

363 Ver, por ejemplo, el importante documento suscrito por los miembros rapanuis de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (2005), dirigida al Grupo de Personalidades, fechada en Rapa Nui el 11 de marzo de 2005, sobre cuyos contenidos volveremos más adelante.

entre los cuales había 26 eran representantes de diversos estamentos, organizaciones y sectores de la sociedad rapa nui[364]. En la oportunidad los asistentes, tras un intenso debate[365], resolvieron constituir la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato[366], y tomaron acuerdo acerca de los métodos generales de trabajo, eligiendo una directiva que quedó integrada por Pedro Edmunds Paoa, alcalde de Isla de Pascua, como Presidente, y Mario Tuki Hey, como Secretario, quien a corto andar asumiría la conducción del proceso[367].

De este modo, la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua quedó finalmente constituida por las siguientes personas:

1. Presidente: Sr. Pedro Pablo Edmunds Paoa
2. Secretario: Sr. Mario Tuki Hey
3. Alfredo Tuki Pate
4. Joel Hucke Atan
5. Tera'i Hucke Atan
6. Virginia Haoa Cardinali
7. Nicolás Haoa
8. Matías Riroroko Pakomio
9. Ema Tuki Ika
10. Ivonne Calderón Haoa
11. Elvira Hucke Atan
12. Lucía Riroroko Tuki
13. Jacobo Hey Paoa
14. José Abimereca Pakomio
15. Ramón Teao Hey

364 Por aquellos días la Tapati Rapa Nui estaba llegando a su término y tuvimos oportunidad de compartir, junto al comisionado José Bengoa, con muchas personas que nos manifestaron su sorpresa y su alegría por el tan amplio espectro de personas y sectores que se habían congregado en la reunión, entre los que se contaban representantes del Parlamento Rapa Nui y del Consejo de Ancianos, de conocidas posiciones antagónicas. Creo no exagerar al afirmar que lo que se percibía en el ambiente era esperanza de unidad, que quedó reflejada en la intervención del Sr. Ramón Teao en la reunión: "...los rapa nui nos vemos las caras aquí, debemos terminar con las asperezas de rivalidades y trabajar en una sola mesa por nuestros intereses. Hay que olvidarse de los rumores. Nosotros estamos de frente, aclaremos las cosas con nuestras autoridades y olvidémonos de las situaciones políticas de cada uno. En el continente no creen a nadie porque cada uno va por su cuenta. Por favor unámonos en una mesa y trabajemos a favor de la comunidad rapa nui". Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato, 2002b: 7.

365 Ver documento de la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato (2002b), donde consta el acta de la reunión.

366 En adelante "Comisión Provincial".

367 Hay que recordar que el Sr. Tuki forma parte de un grupo disidente del Consejo de Ancianos.

16. Marcelo Pont
17. Alberto Hotus Chávez
18. Juan Haoa Hereveri
19. Benedicto Tuki Pate

Para llevar a cabo su trabajo, la Comisión Provincial acordó constituir 4 subcomisiones en torno a los siguientes temas[368]:

- Historia Jurídica Política de la Anexión de Isla de Pascua al territorio de la República de Chile.
- Derechos políticos y colectivos de la etnia rapa nui.
- Desarrollo socioeconómico de la etnia rapa nui.
- Educación y cultura.

La Comisión Provincial trabajó por espacio de cerca de un año y medio, con el apoyo y financiamiento de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, haciendo entrega de su Informe Final en Hanga Roa el día 9 de septiembre de 2003, en el marco del acto conmemorativo de la anexión de la isla a Chile. A este acto concurrió el señor Enrique Correa, quien, en representación de don Patricio Aylwin, Presidente de la Comisión, recibió el documento[369].

Es necesario precisar, en todo caso, que la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato también tuvo a la vista y examinó la documentación, propuestas y planteamientos puestos a su consideración por otras instancias, en especial por el Consejo de Ancianos y por la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.

El principal hallazgo de orden histórico: El Acuerdo de Voluntades

Una de las cuestiones más notables e interesantes, a nuestro parecer, surgidas del examen histórico llevado a cabo por la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua y por la propia Comisión

368 Ver: Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato, (2002).

369 Sin perjuicio del trabajo participativo impulsado por las personas que encabezaron y coordinaron el trabajo de esta Comisión Provincial, es necesario precisar que su informe final no fue suscrito por una gran mayoría de sus integrantes. Por eso es que el Informe Final de la Comisión, consigna este documento como "Informe preparado por los señores Mario Tuki Hey, Tera'i Hucke Atán, Raúl Teao Hey, Antonio Tepano Hito y la señorita Makari Zenteno".

de Verdad Histórica y Nuevo Trato, y que rápidamente se constituyó en el eje de su reflexión y estudio, fue la aparición y posterior examen a que fue sometido el así llamado "Acuerdo de Voluntades", y las conclusiones, recomendaciones y propuestas que se derivaron de ello.

Los documentos originales de este Acuerdo, a los que no se había tenido acceso hasta ese momento, concitaron el interés y todos los esfuerzos de este grupo de personas. Según consta en el Informe Final de la Comisión, tales documentos fueron entregados al antropólogo australiano Grant McCall en 1974 por los ya ancianos Juan Rororoko Mahute y su esposa Luisa Tuki Kaituhoe "...para su custodia hasta que los tiempos sean propicios" (2003:293), quien puso a disposición de la Comisión Provincial copia de los mismos.

La traducción de estos documentos fue hecha por Antonio Tepano Hito, Tera'i Hucke Atán, Mario Tuki Hey y Raúl Teao Hey, suscriptores del Informe entregado a la Comisión, a partir de los resultados de sesiones de discusión y análisis realizadas en Rapa Nui durante gran parte del año 2002, como se señala en el Informe de la Comisión.

La importancia de este documento radica en que la relación entre el Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui se constituye y tiene efectos jurídicos a partir, precisamente, de su suscripción, el 9 de septiembre de 1888. Esta modalidad constitutiva de la relación entre ambos es un hecho sin parangón en las relaciones del Estado chileno con cualquiera de los otros pueblos indígenas de Chile[370].

Se trató de un acuerdo voluntario, a cuya suscripción concurrieron libremente el gobierno de Chile, representado por el capitán de Corbeta Policarpo Toro, y el Ariki Atamu Tekena en representación del pueblo rapa nui, sin que, hasta donde se sepa, estuviera condicionado por la coerción o la amenaza de la violencia[371].

En su Informe, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato constató que tal Acuerdo de Voluntades existió y, sobre la base del examen

370 Sin perjuicio que, en diferentes momentos de la historia, se suscribieran tratados y acuerdos entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche - los Parlamentos – que tuvieron por finalidad establecer mecanismos y modalidades de regulación de sus relaciones, pero que no constituyen su hito o instrumento constitutivo.

371 Para un análisis más detallado del texto del Acuerdo de Voluntades, copia del documento, su traducción, y unas ciertas interpretaciones de sus contenidos normativos, recomendamos ver: Informe Final de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, Volumen I, Primera Parte, III El Pueblo Rapa Nui, pp. 273-342; y Volumen III, Tomo I, Informe preparado por los señores Mario Tuki Hey, Tera'i Hucke Atán, Raúl Teao Hey, Antonio Tepano Hito y la señorita Makari Zenteno. pp. 445-482.

de su texto, se formó la convicción "...que el objetivo específico del dicho 'Acuerdo de Voluntades' era definir las bases institucionales mínimas para una relación ecuánime entre el Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui, lo que se evidencia del contenido normativo del documento, donde fue convenido lo siguiente:

- La cesión indefinida y sin reserva de la soberanía de la isla al Estado de Chile;
- el reconocimiento por expresa reserva de la investidura de los jefes rapa nui;
- el reconocimiento del derecho de propiedad de los rapa nui sobre todo el territorio insular; y
- el compromiso del Estado chileno de garantizar el bienestar y desarrollo de los rapa nui y darles protección" (2003, Vol.1: 637).

Al mismo tiempo, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato también deja constancia en su Informe

> "...que los rapa nui aceptaron sin reserva la soberanía del Estado chileno. En tanto, los sucesos históricos posteriores al acuerdo (...) dan cuenta que Chile hasta el año 1966 no habría cumplido cabalmente los compromisos adquiridos en virtud del acuerdo de voluntades, lo que se expresa en los siguientes hechos relevantes:
>
> - El Estado chileno no cumplió el acuerdo respecto al reconocimiento de la autoridad de dichos jefes tradicionales rapa nui, imponiendo sin contrapeso la institucionalidad del Estado chileno.
> - El Estado chileno no cumplió el acuerdo respecto al reconocimiento de los derechos de propiedad Rapa Nui sobre el territorio, lo que se expresa, primero, en el otorgamiento de la Isla en arriendo a particulares, como es el caso de Enrique Merlet y la Sociedad Explotadora de Isla de Pascua Williamson & Balfour, y, segundo, en la inscripción a nombre del fisco en el año 1933 de toda la isla, fundado en el artículo 590 del Código Civil, esto es en el hecho de no pertenecer la isla a otro dueño, desconociendo expresamente los derechos de propiedad de los rapa nui.

- El Estado de Chile no cumplió el acuerdo de voluntades en lo que respecta a garantizar el bienestar y desarrollo de los rapa nui y darles debida protección, pues según han evidenciado los documentos históricos, durante 78 años los rapa nui fueron objeto de graves violaciones a sus derechos fundamentales, viviendo en la más absoluta postergación" (2003: 637-638).

Por otra parte, y en complemento, los señores Mario Tuki, Raúl Teao, Antonio Tepano y Tera'i Hucke, en el Informe presentado a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, tras analizar el texto del Acuerdo, constatan e informan que el instrumento del "Acuerdo de Voluntades" nunca fue ratificado por el Estado chileno, careciendo entonces de validez. Sobre esta base, afirman que la cesión de soberanía a favor del Estado de Chile no se habría materializado y que, en consecuencia, Rapa Nui nunca habría dejado de ser independiente. Seguidamente, estiman que la falta de jurisdicción del Estado chileno invalida la aplicación de las leyes chilenas en territorio Rapa Nui y que, en este contexto, debe anularse la inscripción fiscal de las tierras de Isla de Pascua que fue efectuada de conformidad al ordenamiento jurídico chileno, específicamente el artículo 590 del Código Civil, debiendo Chile "...entregar la totalidad del Territorio de Te Pito o Te Henua a sus legítimos dueños, el Pueblo Maori Rapa Nui" (2003: 481-482).

A este respecto, puede leerse en el Informe de los señores Mario Tuki y otros:

> *Tomando en cuenta los hechos y documentos históricos anteriormente presentados, podemos concluir que Rapa Nui y nosotros, su pueblo, siempre hemos sido independientes. Chile nunca ratificó el convenio de 1888, por lo tanto jamás ha sido dueño de nuestro territorio, sin embargo, el Estado chileno ha atropellado nuestros derechos y aprovechando su superioridad armamentista, nos esclavizaron y se autodenominaron dueños de Rapa Nui, o Isla de Pascua, como ellos la denominan, utilizando nuestro patrimonio ancestral para su propio beneficio* (2003: 481).

La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato también informa que "...a partir del año 1953 la relación entre el Pueblo Rapa Nui y el Estado de Chile empezó a experimentar un proceso de notable mejoría, la que tiene su momento culminante en 1966 con la promulgación de la Ley 16.441. Este cambio de relación se expresa en una sucesión de hechos que demuestran

que el Estado de Chile paulatinamente ha dado cumplimiento a los compromisos adquiridos con el Pueblo Rapa Nui"[372] (2003: 638).

Las recomendaciones de la Comisión en lo concerniente a un nuevo arreglo institucional: un estatuto de autonomía para Isla de Pascua

La mayor parte de las recomendaciones formuladas por la Comisión son aplicables al pueblo rapa nui. Sin embargo, en lo que nos interesa, el Informe de la Comisión consagra dos acápites de recomendaciones específicamente al pueblo rapa nui. Por una parte, el acápite 7.5., consigna un conjunto de planteamientos formulados por el Consejo de Ancianos y por la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua que la Comisión hizo suyos, sobre los cuales recomendó el estudio y adopción de medidas en torno a una serie de materias específicas que "...no se encuentran –como señala el Informe de la Comisión– necesariamente comprendidas en los derechos que la Comisión recomienda reconocer a los Pueblos Indígenas" (2003: 623), entre las cuales se cuentan: la actualización de la Ley 16.441 de 1966; el acceso y gestión de los recursos hídricos y mineros; la protección al medio ambiente y la promoción del desarrollo; la infraestructura y el equipamiento; los derechos culturales; la educación; la salud[373].

Por otra parte, y sobre la base de las constataciones que hemos reseñado en el acápite precedente, la Comisión formuló un conjunto de "Propuestas y Recomendaciones Relativas al Pueblo Rapa Nui y a un Nuevo Estatuto de Administración para Isla de Pascua"[374], señalando:

> *Habida consideración de lo expuesto y, además, de las particularidades geográficas de Isla de Pascua y la composición étnica y demográfica que la caracteriza, la Comisión es de la opinión que los compromisos adquiridos entre el Pueblo Rapa Nui y el Estado de Chile en virtud del "Acuerdo de Voluntades" tienen plena contemporaneidad y abordan de manera inmejorable las bases de una relación equitativa entre el Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui, en la actual coyuntura histórica.*

---

372 Para una descripción pormenorizada de estos antecedentes, ver: Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2003: 638-639.

373 Ver: Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2003: 630-631.

374 Ver: Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2003:637-640.

En este marco, se recomienda la adopción de las siguientes medidas:

1. Ratificación del acuerdo de voluntades por el Congreso Nacional, el que deberá ser aprobado como materia de Ley, por contener normas de carácter general y obligatorias que estatuyen las bases esenciales del ordenamiento jurídico que regulará en lo sucesivo la relación del Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 60 N° 20 de la Constitución Política de la República.
2. Otorgar un estatuto de autonomía para Isla de Pascua, de conformidad a los presupuestos normativos del "Acuerdo de Voluntades".
3. Reconocer el derecho exclusivo de los rapa nui a acceder a la propiedad de las tierras en Isla de Pascua, y promover planes y programas para garantizar el efectivo ejercicio de este derecho. Para estos efectos deberá derogarse el artículo 1° del D.L. 2.885 de 1979, actualmente vigente por expresa disposición del artículo 79 de la Ley 19.253 de 1993, que permite que personas de origen no rapa nui sean beneficiarios/as de tierras en Isla de Pascua.
4. Promover y financiar planes y programas, cuyo objeto sea garantizar el bienestar y desarrollo del pueblo rapa nui. En este marco, se estima como prioritario dotar a Isla de Pascua de un presupuesto propio que permita financiar dichos planes y programas, el que debiera ser definido por el Ejecutivo a nivel central en coordinación directa con las autoridades reconocidas en Isla de Pascua" (2003: 639).

La política de Nuevo Trato

Sobre la base de las recomendaciones formuladas por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, el gobierno se dio a la tarea de definir una política pública a la que se denominó de "Nuevo Trato", la que fue dada a conocer por el Presidente Ricardo Lagos el día 16 de abril de 2004.

Los principios orientadores en que se funda y sustenta esta Política de Nuevo Trato son: "el reconocimiento del carácter culturalmente diverso de la sociedad chilena; la construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios, la sociedad chilena y el Estado; la ampliación de los derechos

de los Pueblos Indígenas y la participación y pertinencia cultural como eje de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas"[375]. Sobre la base de estos principios, la política de Nuevo Trato establece que el accionar gubernamental hacia el mundo indígena se organizará en torno a tres lineamientos estratégicos: a) el mejoramiento del nivel de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; b) la profundización de las estrategias de desarrollo con identidad, y; c) el ajuste a la institucionalidad pública a la diversidad cultural del país[376].

En cada una de estas líneas estratégicas se definen acciones específicas a ser implementadas por diversas instancias y reparticiones, así como iniciativas legales concernientes a demandas largamente anheladas por los Pueblos Indígenas, en particular el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. A nuestro parecer, salvo cuestiones específicas como la ampliación del número de becas indígenas, o las medidas destinadas a la protección y promoción de las culturas indígenas, en general la Política de Nuevo Trato, resulta poco pertinente a la realidad, demandas y planteamientos del pueblo rapa nui.

Sin embargo, la Política de Nuevo Trato, en lo concerniente a la profundización de los derechos de los pueblos indígenas y, más específicamente, el incremento de los niveles de representación y pertinencia cultural a nivel local, establece el compromiso de "...reformar la Ley 16.441, Ley Pascua, de 1966, de manera que responda a la actual realidad de la isla y sus habitantes. En ese sentido –precisa la política– avanzaremos en la reforma constitucional que permita un estatuto de administración especial de la Isla de Pascua, atendida su situación de insularidad"[377].

No cabe duda que estos son los contenidos más importantes y pertinentes para el pueblo rapa nui. Y es que en verdad el estatuto especial a que ha estado sometida la Isla desde 1966, y aquel que pueda llegarse a concordar en el marco del proceso de definición del nuevo estatuto de administración especial para Isla de Pascua, sumado a políticas públicas y acciones programáticas en torno a cuestiones específicas[378], pueden abarcar y permitir gestionar de manera más pertinente el universo de cuestiones y asuntos del interés del pueblo rapa nui, que la política indígena en sí misma, como probablemente sí es el caso de los restantes pueblos indígenas del país.

---

375 "Política Indígena de Nuevo Trato", p. 1.
376 Ibídem.
377 Op.cit., p. 5.
378 En especial en materia de salud, transporte, comunicaciones, abastecimiento energético, y administración de las tierras, entre otras, varias de ellas incluidas en las recomendaciones

(continúa en la página siguiente)

El Grupo de Personalidades

Paralelamente a estos trabajos, el gobierno constituyó un grupo integrado por personalidades con el mandato de elaborar una propuesta de política especial para Isla de Pascua, cuyos resultados fueron entregados al Presidente de la República en agosto de 2005. Este Grupo de Personalidades estuvo integrado por los señores Patricio Aylwin, Enrique Correa, Luciano Fouillioux, Juan Hamilton, el Presidente del Consejo de Ancianos don Alberto Hotus, el Gobernador Provincial don Enrique Pakarati y el Alcalde don Pedro Edmunds. Posteriormente, a partir de junio de 2003, se incorporaron los señores Andrés Zaldívar, Jorge Arancibia, Guido Girardi, Arturo Longton, Luis Bork, el subsecretario de Planificación Jaime Andrade y un representante de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua[379].

Pocos días después de recibir la propuesta, el 16 de agosto de 2005, el gobierno envió al Parlamento un proyecto de reforma constitucional que modifica el Capítulo XIII de la Constitución Política, permitiendo la creación de los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández. Una vez aprobada esta reforma, deberá presentarse un proyecto de Ley Orgánica Constitucional al Parlamento, en la que se defina el estatuto especial de administración para estos dos territorios especiales, cuyos contenidos se beneficiarán de las propuestas del Grupo de Personalidades.

La "Propuesta de Estatuto Especial de Administración para Isla de Pascua" preparada por el Grupo de Personalidades, desarrolla propuestas en el ámbito de la institucionalidad, el desarrollo, el financiamiento y la administración de las tierras.

Salvo en lo que concierne a los aspectos institucionales, la propuesta reitera planteamientos muy sentidos para la comunidad rapa nui, y que vienen siendo planteados desde antiguo (el transporte marítimo y aéreo, la salud, la migración, la administración de las tierras[380], etc.).

---

de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003:630-631), y en la propuesta elaborada por el Grupo de Personalidades.

379 Ver: Propuesta Estatuto Especial de Administración para la Isla de Pascua. Agosto de 2005. Pp. 3-4.

380 La propuesta en relación a esta última materia, probablemente la más sentida para el Pueblo Rapa Nui, nos parece altamente preocupante y debe ser examinada con mucho detenimiento. Aunque este tema excede el objetivo de este artículo, podemos señalar que el Grupo de Personalidades propone la constitución de una Comunidad Indígena, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 19.253, para que sea ella la "...encargada de administrar el recurso tierra que le sea entregado vía concesión por parte del estado" Grupo de Personalidades (2005:19).

(continúa en la página siguiente)

En las materias institucionales, la propuesta tiene por finalidad "...otorgar mayores grados de decisión a las autoridades de la isla con el objeto de privilegiar la resolución local de materias referidas a la administración de la isla" (Grupo de Personalidades, 2005: 5), a través del "...otorgamiento de mecanismos que impriman mayor eficiencia a la administración de la isla, la cual pasa por dotar a sus autoridades de mayores grados de autonomía administrativa, mayor certeza en los recursos financieros manejados y mejores instrumentos de gestión" (Grupo de Personalidades, 2005: 5-6), desligando a la Isla de Pascua de su dependencia con la Región de Valparaíso, y haciendo depender a la Gobernación –bajo la forma de una "región especial"– directamente del Ministerio del Interior, y a los servicios públicos de sus direcciones nacionales.

La propuesta plantea que el nuevo estatuto de administración de la Isla deberá definir una nueva institucionalidad para su administración. Dicha institucionalidad deberá tender a reducir la dispersión de servicios, adoptando "...una forma tal que (...) permita la supresión, fortalecimiento, fusión y/o creación de organismos públicos, que actúen de forma distinta a lo que tradicionalmente se espera de ellos" (Grupo de Personalidades, 2005: 6). "Lo anterior supone que la propuesta no se centre en un cambio en la generación de las autoridades ni en sus organizaciones, sino en la ratificación de la existencia de una unidad territorial distinta por su naturaleza, la que –en función de sus características geográficas y culturales– se transforma en jurisdicción de excepción, con tratamiento competencial particular, propiciando así un reordenamiento legal que, con forma de estatuto especial, modifique el accionar normal de la institucionalidad vigente" (2005: 6-7). De este modo, el estatuto especial de administración debería permitir introducir cambios, no tanto a las instituciones como a sus potestades.

Esta nueva institucionalidad constaría de los mismos órganos actualmente existentes en la Isla de Pascua, los que serían sometidos a unas ciertas adecuaciones de manera de dotarlos de mayores potestades para hacerse cargo de los asuntos del territorio. De este modo, Gobernación, Municipio, servicios públicos, Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua y Consejo de Ancianos se distribuirían un conjunto de funciones y atribuciones concernientes a la administración de la Isla de Pascua, primando el concepto de un aparato público altamente desconcentrado.

Los miembros rapanuis de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, hicieron llegar al Grupo de Personalidades sus cuestionamientos y su opinión contraria a esta idea (2005:9), los que fueron desestimados por el Grupo de Personalidades.

Los temas y desafíos pendientes

La controversia en torno a la naturaleza y contenidos normativos del Acuerdo de Voluntades

La "aparición", examen e interpretación a que fue sometido el texto del Acuerdo de Voluntades en el marco de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, lejos de dejar esclarecidas de manera incontestable la naturaleza y alcances normativos de este documento, ha puesto de relieve la necesidad, como bien señalan los miembros rapa nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, de "traer a la vista y estudiar minuciosamente (...) el exacto contenido del 'Acuerdo de Voluntades'" (2005:1). Si existe consenso acerca de que tal documento constituye el instrumento legal de vinculación del Pueblo Rapa Nui al Estado de Chile, entonces de sus contenidos normativos se desprenden obligaciones ineludibles para las partes, que continúan estando plenamente vigentes. Nos parece muy claro lo planteado por los miembros Rapa Nui de la Comisión de Desarrollo a este respecto:

> *Es muy complicado trazar una fructífera y prospera relación entre pueblos si los acuerdos que se toman están hechos sobre la base de un documento de anexión que no sabemos dónde se encuentra materialmente* (2005: 2).
>
> *...sin dudas reconocemos la cesión de soberanía de 1888, no obstante queremos tener en nuestras manos una copia fiel de dicho acuerdo que nos permita saber con mayor claridad qué es lo que debe ser cumplido de buena fe, íntegra e indivisiblemente* (2005: 3).

Sin pretender entrar en detalle en los asuntos controversiales relacionados con los contenidos del Acuerdo de Voluntades y sus interpretaciones, sino tan solo dejar establecido que existen, nos permitimos citar nuevamente a los miembros rapa nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, para ilustrar este asunto, porque las preguntas planteadas por ellos no han sido completamente respondidas:

> *1. La creación de "estados" es una cuestión de hecho, que es determinada por la reunión de los elementos constitutivos del mismo, por tanto, ¿puede considerarse que la nación Rapa Nui era en 1888 un "Estado soberano" y por ende sujeto de derecho internacional público? En consecuencia ¿es el acta de toma de posesión de 1888 un tratado internacional celebrado entre Estados soberanos?; si es así, ¿debe ser ratificado por el Estado de Chile dicho tratado internacional para considerarse como ley de la República?*
>
> *2. Respecto a la naturaleza del acta: se trató quizás de establecer un Protectorado, muy común en esos tiempos colonialistas; en principio pareciera ser que el contenido del acuerdo de voluntades (en su parte rapa nui) podría corresponder a aquello; un "Estado protector" y un "Estado protegido y dependiente" por el cual el primero asume la protección y representación internacional del segundo y éste a su vez aunque subordinado al Estado protector mantiene su población, territorio y poderes públicos propios. Pensemos que justamente antes de 1888, varias veces Rapa Nui trató de someterse a un protectorado francés, no obstante, estas gestiones fracasaron pues el Estado francés rechazó tal proposición. Ahora, la idea de un protectorado es discutible a partir de la declaración "en español" del acuerdo donde expresamente se cede la soberanía a Chile.*
>
> *3. Ahora, si luego de este juicio jurídico-histórico estimamos que Rapa Nui no podía para esa fecha considerarse como un "Estado", al menos podemos dar por sentado que, para 1888, Isla de Pascua contaba con una forma asociativa de organización territorial, con Jefes Locales, una Comunidad vinculada a su propio pasado, con una lengua y territorio comunes, entonces ¿cuál es el título o la causa que validaría la adquisición de Chile de este nuevo territorio "Rapa Nui", habitado por una comunidad relativamente organizada?; ¿será una Cesión gratuita la que se concordó con los jefes locales?, es discutible pues ella es entre Estados; ¿será Ocupación, como modo de adquirir territorio? Parece ser que tampoco, pues Isla de Pascua no era tierra de nadie o* terra nullius *y por tanto falta un requisito de validez de la Ocupación; ¿será acaso el título validatorio de la adquisición, una Prescripción adquisitiva o una Consolidación histórica soberana de Chile en Isla de Pascua?* (2005: 2-3)

"Todas –y varias otras, agregamos nosotros– estas preguntas deben ser debatidas en profundidad", sentencia el documento de los miembros rapa nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Tal como lo sugieren en su documento, es evidente la necesidad de someter el texto del Acuerdo de Voluntades al escrutinio experto: Sería necesario someter

a estos documentos a peritajes lingüísticos, para disponer de más exactas, precisas y autorizadas traducciones de aquellas partes escritas en tahitiano y rapa nui antiguo; sería de gran utilidad disponer de las opiniones expertas de historiadores, que nos provean de elementos para precisar mejor el contexto en que se dio la firma de este documento; antropólogos y otros especialistas, nos podrían ilustrar acerca de lo que en verdad quería decirse cuando se dijo lo que se dijo, y podrían aportarnos interpretaciones más plausibles sobre todo acerca de lo que no se dijo, actuaciones cargadas de simbolismo, significado y, en este caso, contenido que puede y necesariamente debe ser tomado en cuenta para precisar los alcances normativos del Acuerdo[381]; en fin, especialistas en derecho internacional podrían avanzar respuestas a varias de las preguntas que hacían presentes al Grupo de Personalidades los miembros rapa nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.

Todo ello es necesario, no cabe duda. Pero es preciso tener muy presente que la controversia histórica y legal en torno a la naturaleza y los contenidos normativos del Acuerdo de Voluntades, es un asunto esencialmente político, que no va a ser enteramente resuelto por las opiniones expertas. Ellas deberían servir de insumo a un proceso de diálogo político y construcción de acuerdos que, sobre la base del reconocimiento de la plena vigencia y contemporaneidad de lo acordado en 1888, proporcionen un nuevo, justo, más estable y duradero marco regulatorio a las relaciones entre el pueblo rapa nui y el Estado de Chile, el que podría tener su concreción y expresión institucional en el nuevo estatuto especial de administración para Isla de Pascua. Nuevamente conviene traer a colación lo afirmado por los miembros rapa nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua:

> *Necesitamos conocer el contenido exacto del acuerdo firmado por nuestros ancestros, de lo contrario, todo el constructo político que concordemos con el Gobierno de Chile, por la intercesión del Grupo de Personalidades, será inestable y con tendencia de ser revisado indefinidamente una y otra vez, por nuestros sucesores. Queremos dar estabilidad y un futuro próspero a nuestro pueblo; esto pasa en parte por cimentar bases políticas sólidas y durables* (2005: 3).

El asunto es de la mayor importancia en la hora actual en que se discute el otorgamiento y definición de un estatuto especial de administración para Isla de Pascua. Si se acepta que el Acuerdo de Voluntades existió, y que en él se establecieron compromisos, entonces tal estatuto debería garantizar el completo y efectivo cumplimiento de lo comprometido por las partes en el Acuerdo de Voluntades, y ello requiere, como es obvio, que se dé una condición previa: el acuerdo, esencialmente político, en torno a cuáles son los alcances y precisos contenidos de sus disposiciones normativas.

La implicaciones de la controversia histórico-jurídica en la discusión en torno al nuevo Estatuto de Administración para Isla de Pascua

Como hemos señalado, la controversia en torno a la naturaleza y contenidos normativos del Acuerdo de Voluntades, ineludiblemente tiene consecuencias en la discusión en torno al nuevo estatuto de que se quiere dotar a Isla de Pascua. Sobre la base de sus contenidos normativos, y haciendo recurso a la interpretación de los mismos realizada por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y por la Comisión Provincial, algunos afirman que la Isla nunca ha dejado de ser independiente (que es el caso de esta Comisión Provincial); otros proponen el otorgamiento de un estatuto de autonomía (como el caso de la propia Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua); otros están de acuerdo en dotar a la Isla de un cierto grado de autonomía pero niegan que de lo que se trate es de que el Pueblo Rapa Nui pueda autogobernarse (Consejo de Ancianos); y otros, como el Grupo de Personalidades, avanza propuestas en torno a un estatuto especial de administración para Isla de Pascua, en consonancia con la Política de Nuevo Trato, proponiendo un reordenamiento de la institucionalidad existente sobre la base de llevar a cabo un proceso de desconcentración, que permita a los órganos y autoridades locales disponer de mayores potestades para ocuparse de los asuntos del territorio.

[381] "Según la tradición oral –se puede leer en el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato–, el entonces ariki Atamu Tekena como gesto simbólico y para reafirmar el acuerdo entre las partes, cogió un trozo de pasto con tierra entregándole el pasto a los comisarios, quedándose ellos con la tierra, queriendo decir con esto que otorgan la soberanía al gobierno chileno, pero se reservan el derecho inalienable y ancestral de su tierra" (2003:293). Existen interesantes experiencias a este respecto, como la de la Royal Comission on Aboriginal Peoples en Canadá, que en su Informe Final "recomienda que se utilice la historia oral de los tratados, transmitida de boca en boca, de generación en generación entre los pueblos indígenas, como complemento de la interpretación oficial de los tratados basados en el documento escrito" (Martínez, 1999:14, párrafo 119).

Es evidente que en esta controversia se ventilan y están en juego asuntos e intereses políticos diversos, pero a la vez ella también deja en evidencia una falta de comprensión, y por sobre todo acuerdo, en torno a los alcances del Acuerdo de Voluntades, y de nociones de profundo contenido jurídico-normativo, varias de ellas relacionadas de manera indisoluble con sus contenidos, tales como autonomía, soberanía, autogobierno; como queda en evidencia en lo expuesto por diversos actores:

> ***"Queremos nuestra soberanía, no nuestra independencia"***[382]
>
> *"En relación a los asuntos económicos, la isla debe tener su autonomía para poder accionar, avanzar y ver todos estos temas que nos interesan. En la discusión de la Ley indígena se trata el tema del desarrollo, pero hasta hoy no se ha cambiado nada. La Isla debe tener sino su independencia, su autonomía"*[383]
>
> *"En cuanto a la autonomía tenemos suficiente con que el Gobernador, el Alcalde y el Juez son personas pertenecientes a la etnia rapa nui"*[384]
>
> *"Nuestra petición y prioridad va hacia la autonomía y justicia con respecto al desarrollo de las comunidades indígenas, que es la deuda histórica que mantiene el Estado para con las etnias"*[385]
>
> *"Queremos reiterar que la etnia rapa nui, por ningún motivo, requiere de un sistema de autogobierno. Y como se plantea, lo que se necesita es cierta autonomía en las decisiones que se tomen para Pascua con respecto a las situaciones específicas de ella. Este tipo de autonomía está lejos de constituirse en un autogobierno"*[386]

Por otra parte, del lado del gobierno, el esfuerzo por elaborar una propuesta de estatuto especial de administración para la Isla de Pascua,

382 Intervención de Joel Hucke, en la sesión constitutiva de la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua. Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato, 2002: 5.

383 Intervención del señor Mario Tuki, con ocasión de la reunión constitutiva de la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato, 2002: 5.

384 Intervención del señor Alberto Hotus, con ocasión de la reunión constitutiva de la Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua. Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato, 2002: 6.

385 Consejo de Ancianos, 2003: 503.

386 Consejo de Ancianos, 2003: 506.

también ha formado parte del proceso de formulación y más recientemente, con la presentación de la reforma constitucional a que hemos hecho referencia más atrás, de gestión de una política de Territorios Especiales, y más particularmente de territorios oceánicos. Dicha política tiene por finalidad subsanar una acción gubernamental marcada por "...iniciativas excepcionales, geográficamente dispersas, algunas de ellas superpuestas y muchas veces resultado de problemáticas coyunturales o de la presión episódica de eventuales liderazgos"[387]. Esta Política reconoce "...que existen territorios insulares oceánicos cuya condición geográfica las mantiene en rezago frente al desarrollo social o económico del resto del territorio nacional, y donde la experiencia ha demostrado que los mecanismos institucionales regionales y provinciales resultan inadecuados en la escala local"[388]. En consecuencia, se apunta a "...definir una estructura de administración más eficiente, sobre todo en su relación directa con el Gobierno central (...) Los estatutos especiales podrán considerar normas que provoquen un reordenamiento de las instituciones públicas, que potencie al máximo la presencia de un fuerte aparato público desconcentrado"[389].

Esta política y la eventual declaración de Isla de Pascua como "Territorio Especial" podría, en efecto, formar parte de un itinerario en el marco del cual se avance desde, por ejemplo, la introducción de mejorías y de una suerte de reingeniería a las prácticas y la gestión de la administración, hacia la transferencia de mayores atribuciones y facultades desde niveles superiores de la administración (más desconcentración, más descentralización), hasta un cierto régimen de autonomía. Sin embargo, la declaración de Isla de Pascua como "Territorio Especial" lo que permite es entregar mayores facultades al Presidente de la República para que pueda desarrollar planes especiales que permitan la integración y desarrollo de esas zonas, a través de una institucionalidad territorial básicamente igual a la existente, pero dotada de mayores potestades para aplicar y adaptar a las particularidades locales las políticas nacionales, pero no, como sería consustancial a un estatuto de autonomía, trasladar funciones y atribuciones (administrativas, ejecutivas, políticas) desde el centro hacia el territorio, para que éste se autogobierne en un conjunto de asuntos que conciernen al desarrollo, la gestión del territorio, etc.

387 Política sobre Territorios Especiales (Síntesis). Septiembre de 2002, p. 1.

388 "Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece los territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández", Santiago, agosto 16 de 2005, p. 8.

389 "Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece los territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández", Santiago, agosto 16 de 2005, p. 9.

Otros sectores, entre los cuales destaca la propia Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, están pensando en otras alternativas, más cercanas, definitivamente, a un estatuto de autonomía. En agosto de 2004, los miembros rapa nui de esta Comisión suscribieron e hicieron entrega al Grupo de Personalidades de una propuesta titulada "Hacia un estatuto de autonomía para Rapa Nui", en la que desarrolla una propuesta de ordenamiento político-administrativo autonómico, el que constaría de varios órganos: un delegado de gobierno o Gobernador; un "Triángulo democrático Rapa Nui", del que formarían parte un "Koro Haka Tere Henua" o Asamblea, un "Tangata Manu o Te Kainga" o Jefe del Territorio, y la Comisión de Desarrollo, y dos órganos de control ciudadano, los Cabildos Abiertos y el Consejo de Ancianos (2004:1-2). Nada de ello fue considerado por el Grupo de Personalidades.

Por otra parte, sin perjuicio de que un nuevo estatuto de administración para la isla pudiera permitir alguna mejoría de las insuficiencias e inadecuaciones de una administración como la actual, pudiendo contribuir de esta forma a proporcionar soluciones y promover el desarrollo de la población isleña; un estatuto de autonomía o un nuevo sistema de administración, también debería tener por sentido proporcionar un nuevo marco regulatorio a las relaciones entre el Chile del Centro, entre el Estado y el pueblo rapa nui. Así lo entendió la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, cuando propuso el otorgamiento de un estatuto de autonomía para Isla de Pascua, sobre la base de valorar y declarar la plena contemporaneidad de los contenidos normativos del "Acuerdo de Voluntades".

Las diferentes posiciones que hemos descrito sumariamente, dejan en evidencia que se está lejos de arribar a un acuerdo acerca de la naturaleza, alcances y contenidos de un nuevo estatuto de administración para la Isla de Pascua, incluso al interior de la propia sociedad rapa nui. Creemos que esclarecer este asunto, sobre la base del diálogo político y la construcción de acuerdos, constituye un desafío tanto para el pueblo rapa nui que aun no dispone de un planteamiento unitario en torno a este tema[390], como también para el gobierno, que debe proveer de mecanismos e instancias de trabajo en las que se garantice la más amplia participación

[390] Como queda en evidencia en los planteamientos y propuestas suscritas por Mario Tuki y otros, en el informe entregado a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003); aquellas elaboradas por los miembros rapanuis de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (2004); y las del Grupo de Personalidades, suscritas por varios personeros de la etnia. Para una síntesis de las propuestas y planteamientos puestos a disposición de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato por diferentes estamentos y agrupaciones del Pueblo Rapa Nui, ver: Yáñez , Nancy y Zúñiga, Gerardo, (2002, pp. 18-23).

del pueblo rapa nui, dotadas de capacidad de construir y tomar acuerdos vinculantes, de cara al proceso de formulación del estatuto de administración especial.

De este modo, la definición, puesta en vigencia y pleno imperio de un tal estatuto debe ser el resultado de un proceso amplio de participación efectiva en el marco del cual los diferentes actores, y en particular el pueblo rapa nui, deben concurrir con sus planteamientos, propuestas y preguntas, pero por sobre todo, con sus propias visiones de futuro. Un nuevo estatuto para Isla de Pascua debe proporcionar condiciones que permitan honrar los compromisos del pasado y, al mismo tiempo, debe estar al servicio de esas visiones de futuro.

Otro tema pendiente: El esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos

Quisiéramos hacer un pequeño paréntesis en este análisis centrado en el Acuerdo de Voluntades, para hacer mención a otro asunto puesto de relieve tanto por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato como por la Comisión Provincial. Pareciera que una de las cuestiones que quedan pendientes, es la del esclarecimiento de situaciones específicas en las que el ejercicio y goce de los derechos de los Pueblos Indígenas ha sido amagada y han sido privados de los bienes asociados a dichos derechos. El Informe de la Comisión debería dar pie a que se emprendan investigaciones –que podrían constituir el mandato de otras comisiones– que permitan esclarecer violaciones a los derechos fundamentales de que han sido víctimas los pueblos indígenas y sus integrantes.

Hasta el año 1966, cuando, tras un movimiento de protesta protagonizado por el pueblo rapa nui, se pone en vigencia la Ley Especial de Isla Pascua, los habitantes rapa nui de la Isla no eran ciudadanos chilenos, y no gozaban de los derechos civiles y políticos que se reconocían al común de los chilenos. Hasta ese año, la población rapa nui estuvo sometida a un régimen marcado por los abusos, la discriminación y fue objeto de mucha violencia. El Informe de la Comisión consigna muchos testimonios de estos abusos: violaciones, maltrato, rapaduras de pelo, cepo, privación arbitraria de libertad, restricciones al libre desplazamiento de las personas. A nuestro parecer, estas violaciones a los derechos fundamentales de los integrantes del pueblo rapa nui, deberían ser objeto de una acuciosa investigación, que lleve a su esclarecimiento

y a la implementación de medidas de reparación[391], hasta que la dignidad de las víctimas de estos atropellos, gran parte de las cuales aun viva, sea plenamente restituida.

Siguiendo con este razonamiento, se puede sostener que, es cierto que el otorgamiento de un estatuto de autonomía para la Isla de Pascua podrá ofrecer un nuevo marco regulatorio para las relaciones entre el Estado y el pueblo rapa nui. Pero las interpretaciones generales acerca de los procesos históricos y sus consecuencias no puede llevar a que, con la finalidad de visibilizar los derechos colectivos del pueblo rapa nui, se invisibilice a sus integrantes y las violaciones a los derechos humanos fundamentales de que han sido objeto. Esto, como es obvio, es aplicable a la situación de los restantes pueblos indígenas.

Comentario final: el pueblo rapa nui y el desafío de la autonomía

Sin perjuicio del derrotero que siga todo este proceso, a nuestro parecer el pueblo rapa nui está enfrentado al desafío mayor que impone no solo demandar mayores grados de autonomía, sino por sobre todo, ejercerla. Es verdad que desde una perspectiva, la "autonomía" describe una forma particular de distribución de competencias y atribuciones entre distintos niveles territoriales de la administración, y su implementación en el marco de un Estado unitario y aun fuertemente centralizado como el chileno, supondría la transferencia de atribuciones –de naturaleza, en cantidad y profundidad variables– hoy radicadas en el nivel central y/o regional al nivel territorial.

Pero ante todo, el término "autonomía" describe la mayor o menor capacidad del propio pueblo rapa nui para tomar a su cargo las decisiones y la gestión de los asuntos que conciernen a su desarrollo, la gestión de su territorio, a la gestión de su vida social, a su presente y su futuro. En alguna oportunidad tuvimos ocasión de escuchar a un dirigente aymara decir: *La autonomía se conquista*. Y es verdad. La autonomía no es nunca una graciosa concesión del Estado. Nosotros agregaríamos que *la autonomía, ante todo, se ejerce.*

391 A este respecto el Informe presentado a la Comisión por los señores Tuki, Mario y otros, señala en sus conclusiones: "Chile deberá pagar una Indemnización al Pueblo Maori Rapa Nui por todos los daños y perjuicios ocasionados desde 1888 a la fecha, relatados en el Informe Histórico", 2003: 481.

La historia del pueblo rapa nui, de la que en este artículo hemos puesto de relieve ciertos aspectos que son de interés para sustentar nuestra perspectiva de análisis[392], sumado a la lejanía de la Isla y el particular estatuto jurídico al que está sujeta desde 1966, han dotado a la sociedad rapa nui de una cierta fisonomía social, económica y política del todo singular, haciendo que la situación del pueblo rapa nui sea muy distinta de la de los otros pueblos indígenas del país[393].

Esta distinción se expresa, entre otras facetas, en el proceso a través del cual la sociedad rapa nui ha extendido su presencia a todas las esferas de la actividad pública y privada de la Isla (algunos hablan acertadamente, a nuestro parecer, de rapanuización[394]), y ésta, progresivamente, ha ido siendo cada vez más gravitante. Por eso es que, por ejemplo, de un tiempo a esta parte, la sociedad rapa nui se ha ido apropiando de los espacios institucionales, y hoy, a diferencia de otros pueblos indígenas del país, los principales cargos públicos de Isla de Pascua son ejercidos por miembros de la etnia[395]; los principales medios de comunicación (radio y televisión)

392 El lector interesado podrá obtener mejores y más abundantes antecedentes sobre la historia del pueblo rapa nui y su relación con el Estado chileno, en el propio informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003), y en el Informe elaborado por Tuki, Mario y otros (2003).

393 En verdad, la del pueblo rapa nui es una situación singular, difícilmente problematizable desde la perspectiva de los asuntos y derechos indígenas en general, o de la situación, demandas, planteamientos y lucha política de los Pueblos Indígenas de Chile. Sin ir más lejos, pero sin entrar tampoco en profundidad en este asunto que escapa a los alcances de este artículo, podemos afirmar que el común de los rapa nui no se identifica como *indígena*, rechazando incluso dicha denominación, y en su discurso político la demanda por ser reconocidos como "Pueblos Indígenas" tampoco ocupa un lugar de importancia, si es que en verdad lo ocupa. De hecho, cuando hablan de si mismos o de su sociedad, los propios rapanuis hablan de la "etnia", denominación que, a ojos de las organizaciones indígenas "continentales", está desprovista de sentido y potencia política, El documento suscrito por los Miembros rapanuis de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, dirigido al Grupo de Personalidades, haciendo referencia a su propuesta de autonomía, señala: "No (...) debe temerse a un posible levantamiento de las demandas de otros pueblos indígenas, pues simplemente no corresponde hacer comparación alguna: (...) Rapa Nui en rigor no es un pueblo indígena, es un pueblo originario de raza polinésica y no un pueblo aborigen americano. La idiosincrasia es totalmente distinta" (2005:13). Lo que subyace a esta cuestión terminológica es una cuestión profundamente política. Es el intento por establecer una doble distinción: distinción entre el pueblo rapa nui y el chileno; y distinción entre el pueblo rapa nui y los "indígenas", denominación que, definitivamente, no los convoca, ni identifica. Sobre este asunto "terminológico", por llamarlo de alguna manera, ver: (Zúñiga, 2000)

394 Respecto del así llamado proceso de rapanuización ver: (Andueza, 2000 y Grifferos, 2000)

395 Entre los cuales: el Gobernador, el Alcalde, la mayor parte de los Consejales, las direcciones provinciales de servicios públicos, etc.

son controlados por rapa nuis; el poder económico y la riqueza es generada y está en manos de rapa nuis; y hacen ejercicio de unas ciertas formas de representación y ejercicio del poder político (atenuado o como se quiera) a través, por ejemplo, de la elección de sus propios representantes en la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, que es a su vez una institución única en su género.

Todo lo anterior ha hecho y hace que el tratamiento de las cuestiones del interés del pueblo rapa nui haya seguido, y probablemente siga en el futuro, un derrotero distinto al de los restantes pueblos indígenas del país, y que sea el pueblo indígena que disponga hoy de atributos singulares que lo habiliten mejor, en un cierto sentido, para ejercer en los hechos unos grados de autonomía de los que no disponen otros de estos pueblos para gestionar su vida social, y estén hoy avanzando hacia la concreción de importantes avances institucionales que deberían coronarse con la definición y puesta en vigencia de un estatuto especial de administración.

Así, la sociedad rapa nui, los actores sociales y políticos rapa nui, entre los cuales las propias instituciones públicas en proceso de "rapanuización", y las personas rapa nui que las integran, están enfrentados al gran desafío de participar, gestar, conducir, hacerse responsables, disfrutar, beneficiarse, avanzar y también equivocarse en este proceso de ir ganando, construyendo y gestionando espacios de autonomía, y de rumbos de futuro socialmente concensuados; y también de ir adaptando sus instituciones, generando otras nuevas, resignificando sus contenidos, recomponiendo su identidad.

Es necesario recordar que la experiencia "cívica" y/o ciudadana de la población rapa nui es reciente y corta, porque solo desde el año 1966, cuando se pone en vigencia la Ley 16.441, conocida como Ley Pascua, se le reconocen derechos civiles y políticos, los que sufrieron un severo menoscabo durante el régimen militar. En suma, no son más de 24 años los que la población rapa nui ha podido hacer ejercicio de los derechos que se les reconocen al común de los chilenos, y su particular condición insular, su aislamiento y lejanía, han además, en ese período, amagado el goce de dichos derechos.

Pero es necesario remontarse aun más en el tiempo, y constatar que la sociedad rapa nui ya al momento de la anexión de Isla de Pascua, expresaba las consecuencias devastadoras de los abusos ha que había sido sometida los dos siglos anteriores a manos de esclavistas y busca fortunas, los que por lo demás continuó padeciendo a manos de la administración colonial chilena hasta bien entrado el siglo XX. Se trata, por tanto, de una sociedad que,

en el devenir de los últimos 200 años fue privada brutalmente de parte significativa de su patrimonio simbólico, material y cultural, y que fue brutalizada por fuerzas privadas y estatales que mantuvieron en la Isla de Pascua un régimen de administración colonial plagado de arbitrariedades, violaciones a los derechos humanos fundamentales, y expoliación de los recursos y del territorio del pueblo rapa nui.

Sin embargo, el pueblo rapa nui es también una sociedad que cuando ha tenido espacios hacia los cuales expandirse, ha producido y continúa produciendo cultura, identidad, riqueza, recomposición social, comunidad, familia, organización, arte, liderazgos, a la par de un bordado aun delicado de relaciones sociales, que da fisonomía a una comunidad humana que desea verse a sí misma como una sociedad y un pueblo en toda su complejidad, reivindicando cada vez con mayor insistencia y visibilidad los derechos que le serían consustanciales.

El antropólogo Grant McCall afirmaba que "a medida que la cultura diaria de los rapa nui se vuelve más chilena, es fácil ver cómo la cultura pública se tornará más rapa nui" (1998:168). Creemos que uno de los grandes desafíos pendientes de este proceso de rapanuización del espacio de lo público, que hasta ahora se ha expresado principalmente en que, como hemos dicho, la mayor parte de los cargos públicos son ocupados por miembros de la etnia, es que la sociedad rapa nui sea capaz de *re-rapanuizar* las instituciones, sus normas, y sus mecanismos de funcionamiento y regulación. Porque, probablemente en su sentido más profundo, ser autónomo es poder disponer, crear y recrear, un cierto conjunto de recursos culturales, simbólicos, sociales, que permiten a un pueblo o a la sociedad rapa nui, en particular, gestionar su vida social, y por tanto visualizar y gestionar su futuro colectivo, de conformidad, en consonancia y haciendo recurso a sus propios valores, normas, propósitos sociales, o a otros ajenos de los que dicho pueblo, libre y soberanamente, desee apropiarse.

Bibliografía

ANDUEZA, PABLO (2000). "Hacia el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos originarios: El modelo de cogestión en Isla de Pascua", en *Estudios Atacameños* N° 19, Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R.P. Gustavo Le Paige s.j., Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, pp. 113-120.

Comisión Provincial de Verdad y Nuevo Trato de Isla de Pascua (2002). Grupo de trabajo rapa nui: agenda de trabajo. Documento preparado y aprobado por el Grupo de Trabajo Rapa Nui de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, documento de trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, código CVHNT/GTRN/2002/004, Isla de Pascua.

————(2002). Acta de la primera reunión destinada a la constitución de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para la etnia Rapa Nui, realizada en Casa del Adulto Mayor Rapa Nui, Calle Petero Atamu, sin número, Hanga Roa, Comuna de Isla de Pascua, el día jueves 21 de febrero de 2002, documento de trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, código CVHNT/GTRN/2002/005, Isla de Pascua.

Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003). Informe Final, Santiago, 4 volúmenes, mimeo.

Consejo de Ancianos (2003). "Informe del Consejo de Ancianos Rapa Nui", en Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, Informe Final, Volumen 3, Tomo 2, pp. 487-508.

Grifferos, Alejandra (2000). "Entre palos y piedras: La reformulación de la etnicidad en Rapa Nui-Isla de Pascua 1966", en *Estudios Atacameños* Nº 19, Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R.P. Gustavo Le Paige s.j., Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, pp. 121-133.

Grupo de Personalidades (2005). Propuesta estatuto especial de administración para la Isla de Pascua, 23 páginas, mimeo.

Martínez, Miguel Alfonso (1999). Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Informe final presentado por el Sr. Miguel Alfonso Martínez, Relator Especial, documento E/CN.4/Sub.2/1999/20, Naciones Unidas, 22 de junio de 1999.

McCall, Grant (1998). *Rapanui. Tradición y Sobrevivencia en Isla de Pascua*, Easter Island Foundation. Los Osos, California.

Miembros Rapanuis de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (2004). "Hacia un estatuto de autonomía para Rapa Nui. Propuestas de los miembros de la etnia", Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, Rapa Nui, 25 de agosto de 2004, 4 páginas, mimeo.

————(2005). Carta dirigida al Grupo de Personalidades, fechada en Rapa Nui el 11 de marzo de 2005.

Tuki, Mario; Hucke, Tera'i; Teao, Raúl; Tepano, Antonio y Zenteno, Makari (2003). "Informe preparado por los señores Mario Tuki Hey, Tera'i Hucke Atán, Raúl Teao Hey, Antonio Tepano Hito y la señorita Makari Zenteno", en Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, Informe Final, Volumen 3, Tomo 1, pp. 445-482.

Yáñez, Nancy y Zúñiga, Gerardo (2002). Minuta de la Secretaría Ejecutiva sobre la Verdad Histórica y las Propuestas de Nuevo Trato relativas al Pueblo Rapa Nui, documento de trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, código CVHNT/SE/2002/068, Santiago, 23 páginas.

Zúñiga, Gerardo (1999). "La problemática indígena en el Chile actual", en *Chile 1998 Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet*, Ediciones FLACSO Chile, Santiago, pp. 229-254.

————(2000). "La dimensión discursiva de las luchas étnicas. Acerca de un artículo de María Teresa Sierra", en *Alteridades*, núm. 19, año 10, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Itzapalapa, México, pp. 55-67.

Identidad diaguita, derechos indígenas y proyectos mineros en El Huasco Alto

Raúl Molina*

1. El Huasco Alto

Para llegar al Huasco Alto es preciso arribar a la ciudad de Vallenar, en la III Región de Atacama, y emprender el camino a la cordillera que va remontando el río Huasco por un valle relativamente angosto, y a poco andar, el camino, con un centenar de curvas, rodea por el costado norte el lago artificial del embalse de riego Santa Clara, y luego por un trayecto por el fondo del valle se llega al pueblo de Alto del Carmen. Allí nace el río Huasco, de la confluencia del río del Carmen, antiguamente llamado río de los españoles o de Ramos, y el río del Tránsito, también conocido como el río de los indios o río de los naturales en los siglos coloniales y hasta fines del siglo XIX[396].

Dejando a la derecha el río del Carmen o valle de San Félix, se ingresa al río Tránsito donde se inicia el territorio del Huasco Alto que ocupa espacios geográficos de la precordillera y Cordillera de los Andes. Este territorio está compuesto por la cuenca del río Tránsito y sus afluentes, los ríos Conay, Chollay, Cazadero y Valeriano, que en la parte alta de la cordillera poseen tres importantes cuerpos de aguas: Laguna Grande, Laguna Chica y Laguna Valeriano.

---

* Geógrafo, con postgrado en Investigación Agraria, Geografía y Medioambiente y en Ciencias Sociales. Candidato a doctor en Antropología. Formó parte de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1991-1993) y de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003-2004) ha dirigido numerosos proyectos de investigación y proyectos Fondecyt. Es miembro fundador del Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Agradezco a Nancy Yañez Fuenzalida, la revisión, comentarios y aportes jurídicos al texto.

396 En 1857, Vicente Pérez Rosales, dice: *El río Huasco, ... está* formado *por el concurso de cinco torrentes andinos y del* río de los Naturales (Tránsito), *el cual toma su origen en dos pequeños lagos andinos* (Laguna Chica y Laguna de Valeriano) *situados a 28°48' lat.S. Se dirige desde luego hacia el Oeste; pero llegado* a Ramadilla, *considerablemente aumentado por el* río de los Españoles (del Carmen), *que recibe del norte* (Pérez Rosales: 1986 (1859): 89).

Además, forman parte del territorio huascoaltino las quebradas de Colpe, Pinte, Las Pircas y La Totora.

La cuenca huascoaltina está flanqueada por cordones montañosos, y en la zona limítrofe con la República de Argentina se encuentran importantes cumbres, las que están jalonadas por varios portezuelos que dan paso a los valles de ultracordillera. La superficie de la cuenca alcanza casi las 400 mil hectáreas, de las cuales 377.964 hectáreas forman parte de las tierras de la Estancia de los Huascoaltinos, que es la propiedad comunitaria constituida en su mayor parte por familias tradicionales de raigambre indígena y que se autoidentifican como diaguitas, herederas de las tierras que formaron el antiguo Pueblo de Indios de Huasco Alto, denominación conferida a este territorio durante el período colonial.

Los asentamientos permanentes se encuentran en los valles y los fondos de las quebradas, agrupados como pequeños poblados en torno a un camino o con un patrón disperso. La mayoría de los sectores poblados se distribuyen en más de 100 kilómetros de fondo de valle, entre la entrada al valle del Huasco Alto y la localidad denominada Junta de Valeriano, y también hay población en las quebradas de Chollay, Colpe y Pinte. Los sectores poblados son: Juntas del Carmen, Ramadilla, El Tabaco, Punta Negra, El Terrón, Las Placetas, Marquesa, El Olivo, Chiguinto, Las Pircas, Los Perales –Alto y Bajo–, Chanchoquin Chico, Chanchoquin Grande, El Tránsito, La Fragua, La Arena Alta y Baja, Pinte, La Angostura, La Pampa, El Parral, La Plata, Los Tambos, Quebrada de Colpe, Conay, Chollay, Pachuy, Albaricoque, Malaguin, El Corral y Junta de Valeriano. Además, de estas agrupaciones permanentes se encuentran los asentamientos de uso temporal para la transhumancia ganadera, que se localizan en las quebradas altas y las veranadas de la cordillera. La mayoría de los asentamientos son descritos en el período colonial, y algunos se forman durante el siglo XIX y XX, como consecuencia de la expansión de la población y la habilitación de nuevos territorios para la agricultura en los fondos del valle.

La mayoría de los asentamientos presenta evidencias arqueológicas de poblamiento prehispánico y en los documentos coloniales constan antecedentes de su ocupación temprana, identificándose a su población como indígenas. En estos asentamientos, en la actualidad, predominan familias de apellidos ancestrales como los Campillay, Guanchicay, Pacolicuime, Tamblay, Licuime, Payauta, Seriche, Cayo, Ardiles, Quinzacara, que se asocian a la lengua kakan o de los diaguitas (Latcham: 1923; Nardi: 1986; Martin: 1970), además, existen apellidos españolizados como Santibáñez, Rojas, Torres, Villegas, que en las matrículas coloniales son identificados como indígenas.

2. El territorio indígena huascoaltino

La cuenca del río Tránsito y sus afluentes forman parte, desde los primeros tiempos de contacto hispano-indígena, de las territorialidades diaguitas descritas por la etnohistoria (Hidalgo: 1972), cuando se postula que el valle del Huasco estaba organizado bajo un poder dual, compuesto por la parte alta y la parte baja del valle (Ampuero & Hidalgo, 1975). Cada una de estas partes se encontraba bajo la jurisdicción de un Señor o jefe territorial, que los españoles después llamarán cacique o mandón, existiendo uno de ellos en el Huasco Alto.

La sección del territorio diaguita denominada Huasco Alto correspondió –antes de los asentamientos hispanos– a la cuenca formada por los actuales ríos El Tránsito y del Carmen. En el siglo XVII, la cuenca del río Carmen o San Félix fue entregada en una merced de tierras a Jerónimo Ramos, pasando a denominarse *el valle de los españoles o río de Ramos* (Morales: 1986); en cambio la cuenca del río Tránsito se comenzó a denominar valle de los naturales, donde se constituyó el Pueblo de Indios del Huasco Alto, cuyas tierras en 1789 estaban: *...compuesta en más de 30 leguas hasta su confín, que es el pie de la cordillera...*[397]. El Pueblo de Indios de Huasco Alto se mantuvo intacto hasta los inicios de la República de Chile y no fue objeto del plan de remates y liquidación de las tierras que impulsó la naciente república con las leyes de 1823 y 1830, destino que afectó a otros pueblos de indios del Valle del Huasco y del Valle de Copiapó (Sayago, 1997 [1874]; Silva, 1972; Molina et al. 2005). En 1840, Ignacio Domeyko, en su viaje al norte del país y al pasar por Vallenar, comenta que *...entre las montañas, en una grieta continental permanece de los tiempos precolombinos el reducto indio Guasco Alto* (Domeyko; 1978).

Las familias descendientes de Pueblo de Indios a principios del siglo XX inician un proceso tendiente a constituir la propiedad sobre las tierras ancestrales. De esta manera se forma la Estancia de los Huascoaltinos, en virtud de una sentencia judicial pronunciada por el Juzgado de Letras de Vallenar, el 18 de marzo de 1902, que declara la prescripción adquisitiva del derecho a favor de quienes las han ocupado desde tiempos inmemoriales y que figuran en el listado que consta en el fallo, que ordenó se proceda a la inscripción del inmueble en conformidad al artículo 58 del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces, por tratarse de una primera inscripción[398].

---

[397] Archivo Nacional de Santiago. Fondo Capitanía General, Volumen 501, N° 6395, 1789; op. cit., Silva, 1962: 195.

[398] Los deslindes especiales del predio, establecidos en al sentencia judicial y que constan en la inscripción son los siguientes: al norte, con las Estancias de Jarilla y Ramadilla; por el sur

(continúa en la página siguiente)

La inscripción de la Estancia de los Huascoaltinos por sus habitantes y descendientes de antiguos linajes indígenas, aseguró los territorios correspondientes a Pueblo de Indios de Huasco Alto, que forman parte de las ancestrales territorialidades diaguitas.

Al poco tiempo de haberse constituido esta propiedad se inició un proceso de usurpación de tierras dentro de los terrenos de la Estancia de los Huascoaltinos. En la década de 1910 y 1920 particulares formaron las haciendas Estancia Valeriano y/o Los Colorados y Estancia Chañarcillo y/o Chollay, ubicadas en los valles cordilleranos, cuyos títulos de dominio se superpusieron al territorio comunitario de la Estancia de los Huascoaltinos, existiendo –desde esos años y hasta el año 1997– doble título sobre las mismas tierras. Los predios constituidos de manera fraudulenta se superpusieron en casi un 45% del territorio que provenía del Pueblo de Indios del Huasco Alto. El mecanismo utilizado fue la compra de acciones y derechos de otros comuneros denominados "derechos de estancia", los que fueron inscritos como especie o cuerpo cierto dando lugar a una propiedad inmueble cuyo dominio y existencia se consolidó por la prescripción, en perjuicio del derecho de dominio de la Comunidad de los Huascoaltinos (Yañez:2005).

Nos detenemos en el análisis de la usurpación de tierras de la Hacienda Chañarcillos o Chollay, pues estas tierras hoy se encuentran adquiridas por la empresa Minera Nevada S.A. filial Barrick Gold Corporation, y sobre ellas se desarrolla el proyecto Minero Pascua Lama. La propiedad comentada tiene su origen en una primera inscripción efectuada en el año 1926, también de acuerdo al artículo 58 del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces[399]. El título que funda la inscripción es una venta en virtud de la cual José Dolores Seriche, comunero según consta en el título de la Estancia de los Huascoaltinos de 1903, vende a Jacobo Degeyter un predio denominado Chañarcillos. Llama la atención que en el mismo año Jacobo Degeyter vende el mismo predio a José Dolores Seriche[400] en lo que corresponde a *...los derechos de cordillera que tiene el vendedor*

la Cordillera de los Andes; por el oriente; Estancia de Copiapó; y por el poniente, cordón de cerros que divide el río del Tránsito del río del Carmen. La inscripción de dominio rola a fojas treinta y uno, número cuarenta y nueve, del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, correspondiente al año 1903.

399 Esta primera inscripción de la Hacienda Chollay o Chañarcillo consta a fojas 5 vta. N° 7, del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, correspondiente al citado año 1926.

400 Según consta a fojas 35 vta., N° 41, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces correspondiente al año 1926.

que proviene de la Estancia de los Huascoaltinos. No cabe duda en este caso que las ventas son simuladas, destinadas a premunirse de un justo título –la compraventa– que autorice al supuesto comprador para adquirir por prescripción un predio que pertenecía a la comunidad formada por las personas que figuraban como titulares de la Estancia Huasco Altinos, cuya propiedad había sido reconocida en 1903.

La memoria huascoaltina recuerda así los hechos:

> *La hacienda Chañarcillo fue producto de una petición de terrenos, pues José Dolores Seriche, que vivía en La Angostura, solo pidió estos terrenos agrícolas y puso abogado y se hizo dueño de todo. Antes la gente pastoreaba para arriba, todo era libre, se ocupaba con ganado. Se hicieron dueños de todos los cerros. Porque antes todos los fulanos tenían derecho a estancia. Por ejemplo, esta propiedad, los potreros, tenían derecho a estancia, y Seriche transformó los derechos de Estancia que toda la gente tenía, en derecho de propiedad e inscribieron las aguas, porque los canales no estaban inscritos, y como tenían abogados, fueron haciendo arreglines y arreglines y se fueron quedando con la tierra*[401].

A su vez, la hacienda o estancia Chollay, se origina en una venta efectuada por José Paredes a David Parker en el año 1913 y procede de una primera inscripción efectuada ese mismo año[402], de acuerdo al artículo 58 del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces. Posteriormente, José Dolores Seriche adquiere estos títulos de las haciendas Chañarcillo y Chollay en el año 1925[403]. En el año 1942, vende a Ignacio Franco Ahumada el predio denominado "Chañarcillo", que está formado por dos predios contiguos, el "Fundo Chañarcillo" y la "Estancia Chollay"[404]. En 1985 muere Ignacio Franco Ahumada, y sus herederos legan el dominio[405], los que a su vez, el 30 de noviembre de 1998, venden las 50.712,108 hectáreas que forman

401 Adriana Campillay y Miguel Salazar Campillay, Chollay, diciembre de 2004.

402 La inscripción rola a fojas 64 vuelta, bajo el N° 114, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, correspondiente al año 1913.

403 Según consta en escritura pública otorgada ante el Notario Público de Vallenar con fecha 31 de diciembre de 1925. La inscripción de dominio rola a fs. 155 vta., bajo el N° 202, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, correspondiente al año 1927.

404 La transferencia consta en escritura pública de 20 de mayo de 1942, celebrada ante el Notario Público de Vallenar y el dominio figura inscrito a fojas 106, N° 91, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, correspondiente al año 1942.

405 La inscripción especial de herencia se practicó a fs. 737 vta., N° 584, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, correspondiente al año 1985.

el fundo Chañarcillo a la Compañía Minera Nevada S.A. filial de Barrick Gold Corporation, iniciando los Huascoaltinos un juicio reivindicativo de las tierras contra la empresa minera, debido a que dichas tierras pertenecen legítimamente a la Estancia de los Huascoaltinos, y sus títulos, aunque saneados por la prescripción, están originados en un proceso de usurpación originario.

3. La identidad étnica diaguita en el Huasco Alto

La mayoría de los linajes del Huasco Alto tiene sus antecedentes en la población indígena que aparece descrita como tal desde los documentos coloniales de principios del siglo XVII, cuyos linajes formaron el Pueblo de Indios de Huasco Alto. Durante el siglo XIX a sus habitantes se les sigue considerando indígenas y el valle que habitan, del río Tránsito, se le denomina de los naturales o de los indios. A nivel local, las familias de los diversos pueblos del valle del Tránsito señalan que desde siempre la cordillera del Tatul, que separa a los valles del Tránsito y de San Félix o del Carmen, se ha considerado una frontera étnica, entre los indios y los españoles, o entre los "negros" y los "blancos", categoría racial usada en los valles.

La identidad indígena se mantuvo oculta en el Huasco Alto durante largo tiempo, debido a la connotación negativa que tenía ser considerado indio, y por la influencia de las políticas de asimilación y discriminación que aplicó la república chilena desde sus inicios contra el indígena. Pero a partir de la década de 1990 su población comenzó a buscar en los antecedentes históricos y culturales una adscripción étnica a su condición histórica de indígenas. Es así como algunas familias huascoaltinas se autorreconocen diaguitas, ello a pesar de que primero se había considerado a los huascoaltinos parte del pueblo colla (Manríquez y Martínez, 1995; Cassigoli y Rodríguez, 1995). Estas familias fundan su adscripción étnica en los estudios etnográficos realizados para la zona por don Ricardo Latcham, quien propuso en las primeras décadas del siglo XX considerar a la población indígena de los valles de Copiapó, Huasco y Elqui como diaguitas chilenos, etnónimo que se utiliza en varios documentos coloniales para el valle de Elqui, fundamentando su propuesta en los antecedentes lingüísticos, topónimos y antropónimos, los que considerados para el Huasco Alto, los que en buena proporción derivan de la lengua diaguita, el kakan[406].

[406] Ricardo Latcham (1923), argumenta que las coincidencias más relevantes respecto de los diaguitas chilenos y argentinos tienen que ver con los apellidos: *La semejanza y a menudo la identidad de los apellidos es todavía más concluyente (para denominarlos diaguitas chilenos).*
(continúa en la página siguiente)

El proceso identitario diaguita es más lento y tardío que lo que había ocurrido con otros pueblos indígenas del país, lo que significa que no son incluidos en la discusión de la ley indígena 19.253, y no se les considera en el texto promulgado el 5 de octubre de 1995, quedando fuera del reconocimiento explícito de las etnias de Chile que se formula en el artículo 1°, pero implícitamente se les reconoce, en la denominación *demás comunidades indígenas del Norte del País* que se utiliza en los artículo 62 y siguientes de la Ley. Sin embargo, se debe considerar que el reconocimiento de la existencia de los diaguitas ya se había establecido en el año 1971 por el Congreso Nacional con ocasión de la discusión de la ley indígena 17.729. En dicha ocasión la Cámara de Diputados de Chile, en sus Actas de la 35° Sesión, señalaba que los diaguitas junto a los atacameños y changos, forman una población cercana a los 20.000 personas, indicando que estos pueblos *conservan algunas formas de vida y tradiciones*[407].

Este proceso de adscripción étnica se ha desarrollado paulatinamente. En el año 1998, algunos de sus representantes, autorreconocidos diaguitas, participan en un encuentro de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales

Entre aquellos que han se han sacado de los antiguos registros parroquiales de Copiapó, Huasco, y La Serena, hallamos muchos que son iguales a los de igual procedencia argentina. De los que todavía se usan en las provincias en cuestión (Atacama y Coquimbo), *podemos citar: Albayay, Abancay, Calchin, Campillay, Caymanqui, Chanquil, Casmaquil, Chavilca, Chapilca, Chupiza, Liquitay, Pachinga, Lainacache, Payman, Quilpitay, Quismachay, Sapiain, Talmay, Talinay, Tamango, Salmaca, Chillimaco, etc.* (Latcham:1923;894-895).

Ricardo Nardi (1986), etnolinguista argentino, señala que la terminación *"ay"* es típicamente kakana, es decir, proviene de la lengua diaguita. La terminación dialectal "ay" es muy frecuente en los apellidos de los descendientes de pueblos de indios de Copiapó, Vallenar y Elqui, y en la toponimia de lo que se ha definido como territorio diaguita, tanto por la arqueología como por la etnohistoria.

Entre los apellidos terminados en la desinencia "ay", típicamente kakana, además de los nombrados por Latcham (*Albayay, Abancay, Campillay, Liquitay, Quilpitay, Quismachay, Talmay)* se encuentran en el Huasco Alto los Guanchicay y los Tamblay todos lo que se llevan en la actualidad por numerosas familias de Copiapó, Vallenar y Huasco Alto. Aun más, para conectar otra evidencia del carácter diaguita de estos apellidos, tomamos los que corresponden a los pueblo de indios de Tuqui, Pama y Lumi, en el Valle de los Diaguitas que en 1764 eran *Angulay, Zaranday,* y *Guengulay,* como lo acredita un documento de 16 de noviembre de 1764, realizado por el maestre de Campo don Vicente Cortés. La misma terminación kakana "ay", se encuentra en los nombres de lugares geográficos dentro del antiguo territorio diaguita. Por ejemplo, existen dos lugares denominados Talinay, el primero corresponde a los cerros de la costa al sur de la desembocadura del río Limarí, y el segundo es el topónimo de los cerros ubicados en el valle central, al sur del río Copiapó. Otros topónimos terminados en "ay" son Chollay, Conay y Colinay, todos ubicados en el Huasco Alto.

[407] 35ª Sesión Cámara de Diputados de Chile. Pág. 3235. Año 1971.

e Indígenas y la Asociación de Mujeres Mapuche Rayen Voygüe, señalando que; *...las expectativas de las mujeres diaguitas de que su pueblo sea reconocido como pueblo indígena de manera de poder comenzar su propio proceso de rescate cultural...* (Declaración de Cañete, diciembre de 1998)[408].

El reconocimiento en los hechos de la condición indígena de los huascoaltinos lleva a las autoridades locales en el año 1998 a otorgar becas indígenas en virtud de la ley indígena N° 19.253. En el año 2000 muchas personas autoidentificadas diaguitas se incorporan a la Asociación Multiétnica Millaray de Copiapó, desde donde demandan la restitución de las becas suprimidas y exigen el reconocimiento explícito de los diaguitas en la Ley 19.253, demanda a la que se suma la intendenta de la III Región, señora Yasna Provoste Campillay, la que se identifica como diaguita originaria del Huasco Alto. En su cuenta pública de junio del 2002, la intendente señala que es una labor primordial de su administración el apoyo a la demanda de reconocimiento diaguita y al fortalecimiento organizacional y cultural (Campos, 2005).

En el año 2003 se forman los Centros Culturales Diaguitas en el Huasco Alto, Vallenar y Copiapó, los que cuentan entre sus socios a numerosos dirigentes y personas de las diversas localidades. En julio del 2004 se inician las gestiones en el Congreso Nacional para el reconocimiento explícito de la etnia diaguita en la ley 19.253. En marzo de 2004, se realizó en la localidad de Alto del Carmen el *...Primer encuentro Diaguita 'Un pueblo vivo'*, y a fines de año parlamentarios regionales, a petición de representantes de organizaciones diaguitas de Huasco Alto, Vallenar y Copiapó, presentaron al Congreso Nacional una moción destinada a incorporar en el artículo 1° de la Ley 19.253 el reconocimiento explícito de los diaguitas (Campos, 2005).

Por otra parte, los huascoaltinos inician un proceso de construcción de la identidad étnica a partir de sí mismos, es decir, relevando sus propias prácticas y tradiciones, las que complementan con evidencias históricas y culturales para dar contenidos a la identidad diaguita contemporánea[409]. Los elementos constitutivos de esta identidad en el huascoalto se caracterizan

[408] Las mujeres rurales y campesinas, indígenas y no indígenas, reunidas en Cañete los días 18 y 19 de diciembre de 1998 en el encuentro "Mujer, Migración, Desarraigo y Pobreza" convocado por ANAMURI y la Asociación de Mujeres Mapuche Rayen Voygüe. (http://www.anamuri.cl/docu.htm).

[409] Entre los trabajos se articulación de la identidad diaguita, se encuentra el denominado "Rescate de la memoria histórica del pueblo diaguita", realizado por el Ministerio de Salud de Vallenar de los autores Aguirre, O.; Rivera, P.; Licuime, M.E.; Varas, N.; Sepúlveda, A. (2004).

por un conjunto de tradiciones de raigambre indígena a las que se suman tradiciones adquiridas en las relaciones socioculturales a nivel local, regional y nacional, tanto durante el período colonial como en el republicano. Entre los elementos constitutivos de la identidad diaguita huascoaltina se nombra la propiedad de las tierras heredadas directamente del antiguo Pueblo de Indios de Huasco Alto. A su vez, estas mismas tierras son las ocupadas ancestrales por los mismos linajes desde tiempos coloniales hasta la actualidad, predominando los linajes de origen kakan-diaguita, como los Campillay, Tamblay, Liquitay, Pauyanta, Guanchicay, Licuime, entre varios otros (véase nota 13). Refuerza la identidad indígena local la separación histórica entre valle de los indios y el valle de los españoles que proviene desde el período colonial y las fronteras étnicas establecidas en la sierra del Tatul. También, la toponimia de su territorio es una evidencia de los usos pretéritos de la lengua kakana, entre estos se encuentran los topónimos Conay, Chollay, Colinay, y Chanchoquin, todos los que representan importantes elementos de la geografía local. Se suma a la identidad local la conservación y desarrollo de actividades económicas con fuerte arraigo tradicional, como la textilería, la cestería y la cerámica. Se suma elementos de una cosmovisión probablemente prehispánicos, como es la presencia del Yastay (Mariscotti,1978), con tradiciones religiosas indigenizadas, como las fiestas de la Cruz de Mayo, de la virgen de Andacollo y de la Virgen del Tránsito en las que participa la población con bailes de chinos (Molina et al., 2005). Finalmente, la autoadscripción de la población o conciencia para sí, es la piedra angular de este proceso de identidad étnica diaguita huascoaltina.

El proceso de etnificación de las familias del Huasco Alto se expresa sociopolíticamente a través de la constitución de los Centros Culturales Diaguitas y en la adscripción étnica de la directiva de la Comunidad Agrícola Estancia de los Huascoaltinos. Estas organizaciones consideran las tierras de la comunidad como tierras indígenas ancestrales, y desde esta perspectiva hacen la defensa de sus intereses territoriales destinado a recuperar las tierras usurpadas a principios del siglo XX, y desde esta perspectiva enfrentan a las empresas mineras y agroexportadoras que emergen como una amenaza para la integridad de su patrimonio territorial y de los recursos naturales existentes dentro de éste.

La amenaza a la integridad territorial está representada por una parte por la industria agroexprotadora que se ha instalado en el Valle del Huasco aprovechando las ventajas ambientales para la producción de uva de mesa de exportación temprana, que tiene los mejores precios

en los mercados internacionales, y para ello, sostenidamente han adquirido tierras bajo riego, que son de propiedad individual, y desde estas adquisiciones han compuesto títulos para expandirse a las laderas de los cerros que pertenecen al patrimonio común de los huascoaltinos. La segunda amenaza son las empresas mineras que se han interesado en los cerros de la Cordillera de los Andes que existen dentro de la propiedad comunitaria huascoaltina –que tienen una alta mineralización aurífera–, donde han procedido ha diseñar e instalar proyectos mineros, como el Proyecto Pascua Lama de propiedad de Barrick Gold Corporation y el proyecto El Morro, de la empresa Noranda Inc Falconbridge Limited. Ambos proyectos están ubicados en la zona de cordillera y los vértices norte y sur del territorio de los huascoaltinos, que sus propietarios consideran como territorio indígena de origen diaguita.

Por ello, el proceso de autorreconocimiento diaguita de los huascoaltinos, constituye no solo una conciencia identitaria para sí, sino también desde la construcción de la diferencia una forma de defensa de su territorio y recursos naturales desde la perspectiva de los derechos indígenas.

4. El oro de las montañas

El área de instalación del proyecto minero Pascua Lama, las nacientes del río Toro, era un lugar conocido por la población huascoaltina por ser tierras de la comunidad, y porque desde muchas generaciones se utilizaban dichos parajes para el pastoreo y la caza, además de ser paso obligado para ingresar a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes y dirigirse a pueblitos como Rodeo en la provincia de San Juan de la Argentina, y muy probablemente los yacimientos de oro pudieron ser conocidos por los huascoaltinos, pero su existencia celosamente guardada.

Recogimos un relato que refiere a cómo personas ajenas a la comunidad se enteraron de la presencia de oro en las nacientes del río Toro. Según cuenta una familia de Chollay, fue un abuelo de apellido Campillay que viajaba frecuentemente en mula a la Argentina, por el portezuelo del río Toro, paso obligado a la vertiente del naciente, el que acompañó a mediados de la década de los '60 a un grupo de alemanes que deseaban conocer los parajes de alturas de la cordillera y los baños termales de San Crispín, que se ubicaban en el sector argentino y que eran visitados por numerosas personas venidas de diversos lugares, debido a que gozaban de fama de ser muy saludables y curativos de enfermedades. Remontando Campillay las últimas pendientes antes de llegar al portezuelo, a unos cuatro mil metros sobre el nivel del mar, donde están las nacientes del río Toro, formativo del río Chollay y afluente del río Tránsito, los alemanes, cuya especialidad era la mineralogía, se detuvieron y bajaron de los caballos a comprobar el tipo de mineral que se encontraba en las pequeñas partículas de arenas que brillaban en una amalgama de barros claros y que identificaron como oro. Levantaron la vista, miraron hacia los cerros y buscaron la procedencia del material, y vieron que la veta se encontraba en el cerro El Toro y bajo las murallas de hielos milenarios, los conocidos glaciares Toro I y Toro II. Enseguida le ofrecieron a Campillay hacerse socio en este descubrimiento, pero el viejo no aceptó la invitación.

La negativa del abuelo Campillay pudo estar esperanzada en que su actitud abortaría cualquier intento de explotación minera, o bien porque confiaba que el "descubrimiento" no llegaría más lejos o que las vetas no podrían ser explotadas por su lejanía y el hallazgo no pasaría más allá del gélido viento. Pudo haber reflexionado que el mineral se encontraba en el fundo Chañarcillo, formado en las primeras décadas del siglo XX mediante la usurpación de tierras a la comunidad de los huascoaltinos y que este "hallazgo" vendría a castigar la ambición de las familias que se habían apoderado de una importante porción de territorio patrimonial, que los huascoaltinos mantenían a salvo desde a lo menos el período colonial, siglo XVII. Al decir de los huascoaltinos, estos propietarios se enriquecieron no solo con el usufructo de los pastos de altura para la engorda del ganado en pie que traían desde Argentina, un buen porcentaje de ellos de contrabando, sino también amasaron fortunas con el oro de los incas obtenidos en los *huaqueos* de las tamberías ubicadas en las tierras usurpadas.

Para el viejo Campillay, cuyo apellido es uno de los linajes más extendidos del Huasco Alto, la existencia de estos minerales pudo haber estado en su conocimiento, pero la tradición desde el período colonial era esconder los derroteros de las vetas o yacimientos mineros para que no fueran explotados primero por los españoles y luego durante la república por empresarios ajenos al territorio. Pero los métodos y técnicas de prospección remota de minerales desarrollados en las últimas décadas permiten aproximaciones virtuales a los territorios con un alto grado de precisión, y las expediciones geológicas para sus prospecciones no requieren de autorizaciones para ser realizadas, lo que ha vencido los viejos secretos indígenas de los derroteros de minerales. Fue así como, a fines de la década de 1990, llegó Barrick Gold con su proyecto Pascua Lama a instalarse al mismo lugar por donde, unas décadas atrás, el viejo Campillay había pasado con su recua de mulas llevando a los turistas alemanes.

5. La llegada de Barrick Gold

Pasaron los años y la empresa minera Barrick inició los estudios geológicos, a fines de la década de 1990, sobre los terrenos de la Estancia de los Huascoaltinos, al que le sobreponían el título de la estancia de Chañarcillo. Los estudios geológicos arrojaron que el yacimiento tenía un atractivo potencial y un buen rendimiento económico de oro y plata. Comenzaron las operaciones destinadas a realizar los estudios técnicos de factibilidad. Barrick diseñó lo que se conoce como proyecto minero Pascua Lama. Este nuevo proyecto venía a continuar la explotación de oro que se había realizado en el mineral El Indio, ubicado en la cordillera de la IV Región de Coquimbo, en las nacientes del río Toro, afluente del río Elqui.

La empresa minera Barrick elaboró silenciosamente el primer Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Pascua Lama, el que fue entregado a la Comisión Regional del Medio Ambiente en el mes de agosto del año 2000, para ser sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establecido en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Después de ocho meses el proyecto obtuvo una calificación favorable de la COREMA III Región, el que fue otorgado mediante Resolución Exenta N° 039, de fecha 25 de abril de 2001, la que fue modificada por Resolución Exenta N° 059, de fecha 3 de julio de 2001.

Una de las principales falencias del estudio de impacto ambiental fue omitir las variables antropológicas, es decir, la evaluación de los impactos culturales y económicos sobre las actividades ancestrales y tradicionales de los huascoaltinos. En el EIA elaborado por Barrick, la comunidad huascoaltina simplemente no existía y tampoco para la autoridad ambiental. Conjuntamente con esta omisión, la propuesta de la empresa era trasladar parte de los glaciares relictos que alimentan la cuenca hidrográfica del río Chollay, para realizar la explotación del oro que se encuentra bajo ellos, lo que se transformaría en una de las externalidades más criticadas del proyecto y rostro visible de los impactos ambientales irreversibles de Pascua Lama.

A contar del año 2001, Barrick Gold continúa estudiando la geología y mineralización del área, identificando mayores reservas, lo que obligó a la refinación del plan minero, incorporando modificaciones al diseño del Proyecto, para aumentar la capacidad de explotación y beneficios de los yacimientos en aproximadamente un 30% respecto al proyecto original. La producción de oro alcanzará un rango de 675.000 a 700.000 onzas/año (750.000 a 775.000 onzas/año durante los primeros 10 años), en tanto la producción de plata alcanzará un rango de 24 a 25 millones de onzas/año (30 millones de onzas/año durante los primeros 10 años).

El conjunto de modificaciones del plan minero se somete a nueva evaluación ambiental a través del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Para explotar el oro y la plata la empresa plantea la remoción y traslado de parte de los glaciares relictuales Toro I y Toro II, lo que provoca la reacción del mundo científico, del movimiento ecológico y la ciudadanía del valle del Huasco, iniciándose una campaña que entre otras impugnaciones tiene como cuestionamiento la afectación de los glaciares. El proyecto en su nueva versión ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, con fecha 6 de diciembre del 2004, bajo la denominación "Modificaciones Proyecto Pascua Lama".

El plazo para pronunciarse y oponerse al proyecto, a través del proceso de participación ciudadana, que debía ser promovido por la empresa Barrick, se extendía solo hasta el 26 de febrero de 2005. Es decir, se brindaba a la población un plazo de dos meses y medio para estudiar los informes técnicos del proyecto, los que habían demorado cuatro años en elaborarse, eran muy extensos y se encontraban redactados en un lenguaje técnico y críptico, inaccesible a la comprensión de los miembros de los Centros Culturales Diaguitas, de la Estancia de los Huascoaltinos y de la toda la población del Huasco Alto[410]. En síntesis, el plazo otorgado no permitía interiorizarse y tener una comprensión cabal de los impactos. Sin embargo, el trabajo de difusión sobre los efectos del proyecto Pascua Lama sobre el Valle del río Huasco, que había emprendido la Parroquia del Alto del Carmen y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales OLCA, permitió que la comunidad huascoaltina tomara conciencia de los impactos del proyecto que se traducían en efectos ambientales y económicos. Por tanto, ante esta nueva presentación que modifica y amplia la explotación minera del proyecto Pascua Lama, el movimiento de defensa del valle del Huasco denunció las amenazas que significaba para la población de los valles del río Tránsito y del Valle del río El Carmen la ejecución del proyecto y que se traducía, en lo principal, en la contaminación de las aguas y la destrucción de los glaciares, además de varios otros impactos ambientales y económicos sobre la población.

---

[410] El informe fue elaborado por la empresa Arcadis/ Geotecnia en el año 2004, y para el uso de la comunidad se elaboró un *Resumen Ejecutivo Estudio de Impacto Ambiental Modificaciones Proyecto Pascua-Lama*. Barrick Gold Corporation.

6. La realidad del valle de los Huascoaltinos

En diciembre de 2004, arribamos a la localidad de Chollay en el Huasco Alto acompañados de autoridades regionales de Atacama, para sostener la primera reunión que daría inicio formal al proyecto de investigación destinado a elaborar un diagnóstico sociocultural de la etnia diaguita en el valle del Huasco[411]. Allí nos recibió la comunidad y sus dirigentes que participaban en los Centros Culturales Diaguitas. Durante la presentación de los objetivos de la investigación participativa, surgió la voz de los presentes que interpelaron a los representantes del Gobierno Regional, señalándoles su desacuerdo con el proyecto Minero Pascua Lama que pretendía en ese tiempo hacer un camino de penetración por el valle de Chollay, y denunciaron que las faenas mineras contaminarían las aguas del río del que se toman los canales de riego, los que a lo menos tienen una data de uso desde el período colonial. Denunciaron que las familias de Chollay no habían tenido participación alguna en el proyecto, ni se les había consultado durante el proceso de generación y aprobación del primer Estudio de Impacto Ambiental elaborado por la empresa minera Barrick e interpelaron directamente a la Comisión Regional del Medio Ambiente por haber aprobado el proyecto ignorando la situación de los huascoaltinos.

El clima de la reunión se tensó a la espera de una respuesta satisfactoria de parte de las autoridades, las que debían pronunciarse sobre los hechos planteados. Los representantes del gobierno regional, incomodados por la presión de los lugareños no estaban preparados para este tipo de recibimiento. La actitud de los comuneros estaba mediada por el desconocimiento de los detalles del Proyecto Pascua Lama y, a la vez, por la suposición de que la voluntad política del gobierno del Presidente Ricardo Lagos era apoyar el proyecto minero y dar luz verde a este iniciativa transnacional, ya que su aprobación era la mejor señal para la inversión extranjera y el cumplimiento de los tratados mineros binacionales, chileno-argentinos recientemente firmados.

La respuesta de las autoridades a la asamblea de Chollay no fue fácil. Ya no se trataba de una simple comunidad campesina, a la que le asisten muy pocos derechos hoy en Chile, sino de una comunidad indígena que tenía antecedentes ancestrales que la acreditarían ser parte

411 Se trata del proyecto Diagnóstico Sociocultural de la Etnia Diaguita de la Región de Atacama, financiado por el Gobierno Regional de Atacama y ejecutado por el Grupo de Investigación TEPU. Formaron parte del equipo de investigación dos miembros del Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

de los pueblos originarios de país. Fue la primera vez en que apareció como relevante el tema de los derechos de los pueblos indígenas y considerarlos en dicha ocasión era inevitable, pues la presencia de las autoridades obedecía a la inauguración de una investigación impulsada por el gobierno que buscaba estudiar las bases étnicas de la población del valle del Huasco Alto. La iniciativa había surgido de la constatación de que numerosas familias se identificaban como descendientes de los diaguitas, proceso de etnificación que llevaba varios años de maduración en el Huasco Alto, y en el que las autoridades regionales se habían involucrado, apoyando las actividades de los Centros Culturales Diaguitas y comprometiéndose a gestionar el reconocimiento explícito de la etnia diaguita en la ley indígena N° 19.253.

La interpelación de los dirigentes de la localidad de Chollay a las autoridades colocó en la discusión los derechos de los pueblos indígenas, específicamente los que le asisten a la comunidad de los huascoaltinos cuando se ejecutan proyectos de inversión en su territorio ancestral. La visualización de los derechos indígenas acompañada del proceso de autorreconocimiento étnico, agregó una nueva dimensión a la discusión, la que no había sido considerada en todo el proceso de evaluación y posterior aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Pascua Lama. La reunión terminó sin respuestas definitivas, pero los incidentes ocurridos en la asamblea de la localidad de Chollay relevaron la importancia que –en este contexto– adquiría la defensa del territorio y el medio ambiente, desde la perspectiva de los derechos indígenas, los que se encontraban ausentes hasta ese momento de la discusión del Estudio de Impacto Ambiental de Pascua Lama.

La comunidad de Chollay en la misma oportunidad denunció que el camino a las veranadas del río Toro se encontraba cerrado desde hace años por la empresa minera Nevada, filial de Barrick Gold Co. En efecto, unos kilómetros aguas arriba del río Chollay existía un portón metálico, con malla de acero, cerrado con candado, que impedía el paso para el pastoreo al interior del cajón del río Chollay. Para ingresar era preciso solicitar autorización a la administración de la empresa Barrick Gold, localizada en la ciudad de La Serena y luego –una vez otorgado el permiso– concurrir a pedir las llaves del candado al Retén del Cuerpo de Carabineros de Chile, ubicado en la localidad de Conay[412].

412 Esta situación evoca las antiguas prácticas de poder efectuadas por los hacendados en Chile, los que disponían a voluntad de la fuerza pública o la transformaban en sus principales colaboradores para reguardar sus intereses. Sin embargo, entendemos que el Retén de Carabineros corresponde a un puesto fronterizo, lo que explicaría que las llaves están en su poder,

(continúa en la página siguiente)

Continuamos nuestras reuniones con las demás localidades del valle de río Tránsito o Huasco Alto y llegamos a Los Perales, lugar donde se encuentra la sede de la Comunidad Agrícola Estancia de los Huascoaltinos, que representa a las familias que poseen en propiedad las tierras de toda la cuenca del río Tránsito y sus afluentes. Por sus dirigentes nos enteramos que la Estancia de los Huascoaltinos mantenía un juicio con Barrick Gold por la posesión de las tierras sobre el que se emplaza el proyecto minero Pascua Lama y que correspondían al predio Chañarcillo, que se sobrepone a sus tierras ancestrales.

Iniciamos el trabajo de terreno en noviembre de 2004, verano de 2005 y en el mes de abril obtuvimos los resultados de la investigación acerca de los antecedentes de la identidad indígena de los huascoaltinos, y las bases etnohistóricas, culturales y territoriales de la identidad diaguita. Los resultados de la investigación serían presentados como antecedentes para el proceso de reconocimiento étnico explícito de los diaguitas dentro de la ley indígena N°19.253 que se discutía en el Congreso Nacional. El Congreso, para discutir y avalar la moción de los parlamentarios regionales, pidió mayores antecedentes, por lo que el Gobierno Regional aprobó recursos para realizar los diagnósticos socioculturales de la etnia diaguita del Huasco Alto. Los resultados arrojaron antecedentes históricos, antropológicos, jurídicos y territoriales que sustentaban la presencia indígena en el Huasco Alto desde a lo menos el siglo XVII y los antecedentes históricos concurrentes señalaban la presencia como entidad étnica de los diaguitas en Chile, además de documentar el proceso la identificación diaguita producido en los últimos años. Sin embargo, en los meses posteriores la iniciativa no siguió siendo impulsada en el Congreso Nacional, por cual el reconocimiento legal de la etnia diaguita quedó abandonado, coincidiendo esto con la agudización del conflicto ambiental de Pascua Lama.

A mediados del año 2005, se citó a los representantes de los Centros Culturales Diaguitas a la plaza de la ciudad de Vallenar. Allí, en un acto público, el gobernador provincial y los representantes del nuevo intendente de la III Región realizaron la entrega del texto con el informe de los resultados de la investigación. La novedad fue que algunos de los textos entregados a los dirigentes diaguitas, por orden de la autoridad regional,

para ingresar a las rondas de montaña. Pero ello, sigue siendo paradojal, puesto que el camino es público y se encuentra enrolado por la Dirección de Vialidad por lo que el portón no debería existir, situación irregular a la han colaborado también las autoridades encargadas de fiscalizar el libre tránsito. Además, el portón cierra el acceso a la Estancia de los Huascoaltinos y la presencia de los carabineros les inhibe la legítima entrada a sus tierras.

se encontraban mutilados en la parte concerniente al análisis de las inversiones mineras en el valle del Huasco Alto y, específicamente, en lo referido al análisis del Estudio de Impacto Ambiental presentado por Barrick Gold. La censura de los textos era una muestra de la voluntad política que imperaba en el gobierno, la que se develaría en febrero de 2006.

7. La defensa de los derechos indígenas

Después del 6 de diciembre de 2004, fecha en que se ingresaron las "Modificaciones al Proyecto Pascua Lama", las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas naturales directamente afectadas, fueron convocadas para formular sus observaciones. Para ello se disponía de un plazo de 60 días hábiles (contados de lunes a sábado) a partir de la fecha de la última publicación del extracto por medio del cual se informó a la ciudadanía del proyecto y sus alcances, plazo que concluiría el 26 de febrero del año 2005.

En una de las reuniones del proceso de participación ciudadana, realizada en Alto del Carmen en el mes de enero de 2005, representantes de la empresa Barrick hicieron la presentación del proyecto ante los dirigentes de los Centros Culturales Diaguitas y a la directiva de la Comunidad Agrícola Estancia de los Huascoaltinos. En la oportunidad estuvieron presentes las autoridades regionales de la Comisión Regional del Medio Ambiente de Atacama, representantes de la Oficina de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena de Copiapó, de la Secretaría de Planificación de la III Región y representantes de la Universidad de Atacama con sede en Copiapó. Allí, se hicieron observaciones al proyecto, entre las que se contaba el desconocimiento de sus implicancias técnicas, territoriales, ambientales y sociales, debido a la falta de información de la comunidad. Se planteó a la empresa que las tierras donde se pretende instalar el proyecto minero son propiedad de la Estancia de los Huascoaltinos, y que éstas constituyen territorio indígena proveniente del antiguo Pueblo de Indios del Huasco Alto, lo que se encontraba acreditado en los documentos coloniales y en los antecedentes de la constitución de la propiedad huascoaltina durante la república[413]. Se señaló que un proceso de participación y de aprobación ambiental era improcedente cuando las tierras pretendidas por Barrick estaban en juicio reivindicativo propiciado por los huascoaltinos.

[413] Se presentaron copias de documentos obtenidas del Archivo Nacional, que acreditaban la propiedad indígena y que su actuales moradores son descendientes directos de los titulares del dominio colonial.

Además, se informó que en el territorio de intervención del proyecto, consideraba una zona ritual patrimonial, la que arqueológicamente correspondía a Santuarios de Altura del período incaico en el cerro El Toro, que era la fuente de la riqueza minera que se pretendía explotar. Las preguntas sorprendieron a los representantes de Barrick, y sus respuestas fueron evasivas en lo relacionado con el territorio y la propiedad indígena huascoaltina. En lo referente a los sitios arqueológicos de altura, se señaló que la empresa Barrick contrató a una arqueóloga argentina, cuyo nombre fue ocultado a la asamblea, la que habría realizado la inspección por el lado transnacional y acreditado que no existían vestigios de santuarios incaicos. La respuesta de los representantes de Barrick Gold pareció increíble, por lo que se informó al Consejo de Monumentos Nacionales para que investigara la situación patrimonial[414].

Terminado el proceso de participación ciudadana la empresa minera Barrick continuó con el despliegue de iniciativas para neutralizar a varios grupos de interés que se manifestaban en contra o que criticaban el proyecto, o bien para efectuar alianzas y posesionar sus intereses en algunas instituciones regionales y locales. Para ello diseñó una campaña de comunicación y propaganda con spots de televisión e inserciones en la prensa escrita, ocupando como rostro publicitario a comerciantes que ofrecían servicios de alojamientos a personal de la empresa Barrick en la localidad de Alto del Carmen. Luego surgieron los acuerdos con la Junta de Vigilancia del río Huasco, a la que se le entregaron 6 millones de dólares y otros beneficios para "compensar" los probables efectos del proyecto minero; se efectuaron acuerdos con la Universidad de Atacama, con sede en Copiapó, y anunció la inversión de 10 millones de dólares para planes de desarrollo social.

8. Impugnaciones de los huascoaltinos al Proyecto Pascua Lama

El 26 de febrero de 2005 expiró el plazo para el proceso de consulta y de participación ciudadana. Hasta dicha fecha los organismos públicos

[414] El hallazgo de la momia del Cerro El Toro (6380 m.s.n.m.) fue realizado en el año 1964. Se encontraba dentro de una estructura pircada incaica. El arqueólogo Antonio Borchia Nigris, señala que: "Estamos pues frente a un santuario incaico clásico de alta montaña, tal vez relacionado con los Nevados de Tambillos, Palas, Imán y Las Flechas (todos cerros del Huasco Alto)". Revista CIADAM, Año 1985, Tomo 5°. Centro de Investigaciones Arqueológicas de Alta Montaña. San Juan. República Argentina. Para mayores antecedentes ver los trabajos de Juan Schobinger: "La Momia del Cerro El Toro". Suplemento al Tomo XXI de los "Anales de Arqueología y Etnología". Mendoza, 1966.

y de la sociedad civil tenían plazo para efectuar sus observaciones, las que debían ser entregadas a la Comisión Regional del Medio Ambiente de la III Región.

La Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos, a través de sus dirigentes, formularon observaciones al Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa subsidiaria de Barrick, a través del cual se analizan los impactos ambientales del Proyecto "Modificaciones Proyecto Pascua Lama", señalando a la autoridad ambiental que era improcedente continuar el proceso de aprobación medioambiental del proyecto Pascua Lama, cuando existían cuestiones legales pendientes relacionadas con el litigio reivindicativo de tierras que llevaba adelante la Comunidad Estancia de los Huascoaltinos en contra de Barrick, que corresponden a tierras de la Estancia y en las que se constituyó fraudulentamente el predio Chañarcillo en poder de Barrick. Se informó que en el área de superposición de dominios se ubican las vetas minerales y que en estas tierras ancestrales diaguitas se pretende efectuar la explotación y las instalaciones mineras, tierras que al momento de la aprobación ambiental se encuentran en litigio legal, sin resolución judicial.

En segundo lugar, la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos planteó a la Comisión Regional del Medio Ambiente que las tierras donde se emplaza el proyecto Pascua Lama corresponden a propiedad indígena ancestral de origen diaguita, las que están debidamente inscritas en el Conservador de Bienes Raíces de Vallenar, y que deben ser protegidas por la ley indígena[415].

Ingresadas las observaciones a la Corema de la III Región, ésta se tomó un año para responder, dictando el 15 de febrero del año 2006 la resolución exenta N° 024 por la cual se aprueba con condiciones el proyecto denominado "Modificaciones Proyecto Pascua Lama", ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el día 6 de diciembre del 2004. La resolución fue dictada en el período de vacaciones de verano y a menos de un mes de expirar el plazo del mandato presidencial de Ricardo Lagos. En ésta, la Comisión Regional del Medio Ambiente aprobó definitivamente el proyecto Pascua Lama, con la única indicación de que no podrían ser removidos los glaciares, pero sin que se señalara nada acerca de los huascoaltinos, de su condición de representantes de uno de los pueblos originarios de Chile y de los derechos indígenas que les asisten, en especial los derechos territoriales.

[415] Observación ciudadana realizada por: Comunidad Agrícola Los Huasco Altinos; Williams Raúl Santander Campillay; Padre Enrique Vicente Sarneguet, Pastor.

En efecto, ante las observaciones de los huascoaltinos, la autoridad ambiental regional de Atacama evadió su responsabilidad de ponderar debidamente los hechos y dejó desprotegidos los derechos de los huascoaltinos. El texto de la resolución señaló lo siguiente:

> Observación de los Huascoaltinos: *¿Cómo puede continuar un proceso de aprobación medio ambiental, un proyecto que tiene cuestiones legales pendientes?*
>
> Respuesta Corema: *Esta Comisión considera que la observación ciudadana no es pertinente, ya que no es facultad de esta autoridad pronunciarse acerca de los procesos legales sobre los predios donde se pretende desarrollar el proyecto sujeto a aprobación ambiental.*
>
> *La autoridad ambiental solo se pronuncia, y por tanto entrega o no su aprobación, permitiendo o no el desarrollo de un proyecto o actividad, respecto de materias ambientales normadas sometidas a evaluación, sin perjuicio de los derechos que puedan tener terceros sobre los bienes y predios donde se pretende desarrollar el referido proyecto (Respuesta a observación. Punto 3.119).*
>
> Observación de los huascoaltinos: *Las tierras tienen una propiedad ancestral de origen diaguita e inscrita con título de dominio en el Conservador de Bienes Raíces de Vallenar y que la empresa ha ignorado. La empresa ha sobredimensionado los predios y usurpado parte de las tierras de la Comunidad de los Huascoaltinos.*
>
> Respuesta Corema III Región: *Esta Comisión considera que la observación ciudadana no es pertinente en esta instancia de participación ciudadana, ya que no es facultad de esta autoridad pronunciarse acerca de los procesos legales sobre los predios donde se pretende desarrollar el proyecto sujeto a aprobación ambiental.*
>
> *La autoridad ambiental solo se pronuncia, y por tanto entrega o no su aprobación, permitiendo o no el desarrollo de un proyecto o actividad, respecto de materias ambientales normadas sometidas a evaluación, sin perjuicio de los derechos que puedan tener terceros sobre los bienes y predios donde se pretende desarrollar el referido proyecto (Respuesta a observación. Punto 3.120)*[416].

[416] Texto de la resolución exenta N° 024 de 15 de febrero del año 2006 de la Comisión Regional del Medioambiente de Atacama, referida al proyecto denominado "Modificaciones Proyecto Pascua Lama".

En síntesis, la resolución exenta de la Conama regional de Atacama aprobó con condiciones las Modificaciones del Proyecto Pascua Lama impidiendo que se trasladaran los glaciares, pero no resguardó los derechos de los pueblos indígenas, representados a través de las observaciones de la comunidad de los huascoaltinos.

9. Reclamación de los huascoaltinos

Los huascoaltinos luego de la resolución de la Conama regional de Atacama interpusieron un recurso de reclamación ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), señalando que sus observaciones no fueron debidamente ponderadas y que la Comisión Regional del Medio Ambiente de Atacama no consideró que las tierras sobre las que se emplaza el proyecto Pascua Lama se encuentran en conflicto entre la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos y la empresa minera Nevada filial de Barrick, desestimando el conflicto territorial, al considerar que éste excedía sus atribuciones legales, desconociendo la existencia de normas jurídicas que obligan a la ponderación de estas variables en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Los huascoaltinos plantearon que el conflicto de tierras con la minera Nevada no es un simple conflicto legal entre particulares como lo pretende la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Atacama, sino que corresponde a un conflicto de tierras de propiedad ancestral de una comunidad indígena de origen diaguita, cuya terratenencia emana del derecho ancestral, y que a la vez ha sido reconocida y amparada por sendos títulos de dominio otorgados por el Estado sobre los cuales se ha instalado el proyecto Pascua Lama.

Por otra parte, representaron que el predio adquirido por la empresa minera Nevada S.A. filial de Barrick, denominado Fundo Chañarcillo, para la ejecución del proyecto Pascua Lama, correspondía a tierras usurpadas a los huascoaltinos y reivindicadas como territorio ancestral, y que al momento de ser adquiridas las tierras por la empresa, ésta conocía de la reivindicación de los comuneros.

En virtud de estas constataciones, los huascoaltinos argumentan y reclaman:

> *El conflicto territorial a que alude la observación involucra, por tanto, un asunto de interés público, amparado por leyes especiales que velan por la integridad territorial de estos espacios, donde se desarrollan*

realidades socio-culturales diversas que se sustentan precisamente en la posesión ancestral de un predio común y que han sido reconocidas por el DFL N° 5 de 1968 sobre Comunidades Agrícolas del Ministerio de Agricultura y sus posteriores modificaciones y por la Ley 19.253 de 1993 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas.

Es en este marco normativo y socio-cultural donde compete a la autoridad ambiental efectuar una evaluación de los conflictos territoriales, en el ámbito de indagar los efectos antropológicos del proyecto y definir los contenidos mínimos sobre los cuales debe pronunciarse el Estudio de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 letra c), 12 letra f3, f6, f7 y f8, ambos de la Ley de Bases del Medio Ambiente 19.300 y los artículos 8 y 9 del D.S. 95/01 "Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". La Comisión Regional del Medio Ambiente, al ponderar la observación de la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos referentes a los conflictos territoriales, no consideró estas circunstancias y, por el contrario, desestimó la observación considerando que excedía sus atribuciones legales haciendo caso omiso de la existencia de normas expresas que obligan a la ponderación de estas variables en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental[417].

De esta forma los huascoaltinos han colocado la cuestión de los derechos indígenas y territoriales en la mesa de discusión del proyecto minero Pascua Lama. La respuesta definitiva de la autoridad ambiental podrá ordenar rehacer el Estudio de Impacto Ambiental incorporando la variable antropológica proscrita en el EIA aprobado o bien podrá ratificar la resolución no acogiendo el reclamo de los huascoaltinos, en este caso quedará a firme una situación de evidente vulneración de los intereses y derechos de una de las poblaciones indígenas originarias de Chile en pos del interés privado.

10. La amenaza del proyecto minero de oro El Morro

Recientemente, los huascoaltinos han comenzado a enfrentar una nueva amenaza minera sobre sus tierras. Se trata de la Empresa Noranda Inc.

417 La reclamación fue interpuesta por Sergio Fernando Campusano, por sí y en representación de la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos.

Falconbridge Limited, de capitales canadienses al igual que Barrick, que está operando y desarrollando el proyecto minero El Morro, ubicado en la cuenca alta del río El Tránsito, en el sector noreste de las tierras de la comunidad de los huascoaltinos y que afecta las aguas de la Laguna Grande y las tierras de pastoreo de veranada de las familias de El Huasco Alto.

El desarrollo de este proyecto minero requiere de la ocupación de terrenos de propiedad de la Comunidad Agrícola los Huascoaltinos, sobre los cuales la empresa ha solicitado la constitución judicial de una servidumbre minera, la que fue otorgada en los términos solicitados por el Juzgado de Letras en lo Civil de la ciudad de Vallenar, resolución que fue apelada ante la Corte de Apelaciones de Copiapó. Según lo expresado en la demanda y acogido por el tribunal de primera instancia, para la conveniente y cómoda exploración y/o explotación minera del Proyecto El Morro, la empresa requiere ocupar un área de 10.190,22 hectáreas de superficie[418].

Los terrenos sobre los que se constituye la servidumbre minera pertenecen a la Estancia de los Huascoaltinos, los que de acuerdo a lo establecido en el artículo 120 del Código de Minería, están sujetos a ser ocupados, en toda la extensión necesaria, por canchas y depósitos de minerales, desmontes, relaves y escorias; por plantas de extracción y de beneficio de minerales; por sistemas de comunicación, y por canales, tranques, cañerías, habitaciones, construcciones y demás obras complementarias (artículo 1°). Noranda Inc. Falconbridge Limited, además pide la constitución de servidumbre de tránsito, ocupando el camino que sube por la Quebrada de la Totora, en Chanchoquín, y sobre las tierras de los huascoaltinos; es decir, la empresa hace disposición del territorio indígena huascoaltinos para el desarrollo de sus inversiones e intereses, con el aval de la judicial.

Si bien las concesiones mineras son obligatorias y pesan sobre el predio superficial, el que deberá someterse a ellas, la solicitud formulada

418 Dichos terrenos, se argumenta, serán destinados a ser ocupados para un cómoda exploración y/o explotación minera, instalación de canchas y depósito de minerales, desmontes relaves y escorias; plantas de extracción y de beneficio de minerales, sistemas de comunicación, canales, tranques, cañerías, habitaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la investigación arranque, extracción y beneficio de minerales y demás obras complementarias, además del camino de acceso a dicha área, el cual contempla una faja de terreno de 10 metros de ancho por 29 kilómetros de longitud.
Para efectos de la constitución de la servidumbre se considera como predio dominante la concesión minera de explotación "Santa Julia 1 al 3", cuya acta de mensura se encuentra inscrita a fojas 381, N° 41, del Registro de Propiedad del Conservador de Minas de Vallenar, correspondiente al año 1964 y su dominio a nombre de Noranda Chile Limitada consta a fojas 56, N° 24, del Registro de Propiedad del Conservador de Minas de Vallenar, correspondiente al año 2002.

por Noranda es de una superficie desmesurada (10.190,22 has.) para los fines que exige una exploración o explotación minera. Según consta en el plano, el polígono de la servidumbre se aleja del centro de operación de la mina y se proyecta directamente hasta ocupar prácticamente toda el área de pastoreo de la Comunidad de los Huascoaltinos, en el sector de la Laguna Grande, donde permanecen las familias de pastores durante toda la época estival, y es uno de los pocos sectores de veranadas que han quedado disponibles luego del proceso usurpatorio de tierras que incluyó todas la veranadas de la cuenca del río Valeriano y Chollay. La instalación de la concesión minera significa, además, una amenaza directa a los crianceros, ya que los priva de su territorio.

El peligro que implica la constitución de esta servidumbre a favor de Noranda es que su desmesurada superficie tiene la evidente intención de apropiarse de la Laguna Grande, cuyo recurso hídrico es indispensable para el desarrollo de las faenas de explotación minera, ya que deliberadamente la empresa diseñó el polígono de la servidumbre minera con el fin de abarcar un 90% de la superficie del espejo de agua de la Laguna Grande.

Cabe consignar que el recurso hídrico, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 64 y 3 Transitorio de la Ley Indígena y 2 Transitorio del Código de Aguas es de propiedad ancestral de la Comunidad de los Huascoaltinos, quienes tienen un derecho preferente sobre el recurso. En efecto, el derecho ancestral de los comunidad diaguita huascoaltina emana de la mensura hecha al Pueblo de Indios de Huasco Alto por el agrimensor Rosas, el 27 de abril de 1750, donde les fue reconocido expresamente sus derecho sobre *El potrero o quebrada de la Laguna Grande, con buen potrero en la cordillera*[419]. Y en segundo término las aguas están localizadas en terrenos de propiedad de la Comunidad Agrícola de los Huasco Altinos y, por tanto, esta comunidad goza de derecho preferente para la constitución del derecho real de aprovechamiento sobre esas aguas, según lo dispone el artículo 64 de la Ley Indígena, que declara como bienes de propiedad y uso de las referidas comunidades indígenas las aguas que se encuentren en terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscritos sobre las mismas aguas.

Al parecer la reserva de mineral de oro que considera el proyecto El Morro es muy importante y reportaría a la empresa Noranda grandes utilidades, ya que solo el trabajo pirquinero que se realizó durante una temporada

[419] Archivo Nacional de Santiago. Fondo Capitanía General, Volumen 578, de 1750, fojas 40 a 61 vta.

de invierno hace algunos años por collas y personas de Copiapó, que accedieron al lugar por el área del río Manflas, permitió obtener beneficios suficientes para la subsistencia de las familias y ahorros para el año. Estos pirquineros trabajaron de forma artesanal las vetas del mineral de oro, pero su explotación duró poco tiempo pues realizaban las faenas de modo no autorizado o *chucullando*, y al ser descubiertos por la empresa transnacional fueron perseguidos policial y legalmente. Para los huascoaltinos la actividad pirquenera no constituye una amenaza, pues muchos de los miembros de la comunidad son pequeños mineros, pero la enajenación de los recursos auríferos por parte de empresas transnacionales, las que además pretenden apoderarse de las aguas de la Laguna Grande que abastece el caudal del río que aguas abajo riega los campos de las familias huascoaltinas, constituye una seria amenaza para su integridad territorial patrimonial y un perjuicio económico de magnitud.

11. Concluyendo

El proyecto minero El Morro de la empresa Noranda, al igual que el proyecto minero Pascua Lama de Barrick, instalado en el territorio del Huasco Alto, propiedad patrimonial de los diaguitas huascoaltinos, están colocando a prueba los derechos de los pueblos indígenas que deben ser respetados por el Estado y no ignorados como ha ocurrido hasta el momento en el proceso de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental. En efecto, ha quedado demostrado que en este proceso la autoridad ambiental regional ha prescindido de ponderar las reclamaciones territoriales de los huascoaltinos, lo que nos retrotrae a las formas arbitrarias que se utilizaron durante el siglo XIX para legitimar las usurpaciones de tierras y desconocer los derechos indígenas.

Por su parte, las iniciativas de reconocimiento de la etnia diaguita en el Congreso Nacional perdieron el impulso inicial otorgado en los inicios del gobierno del Presidente Ricardo Lagos, coincidiendo los aplazamientos con la agudización de la discusión del proyecto Pascua Lama. Un pronto reconocimiento implicaría otorgar a los huascoaltinos mayores resguardos legales explícitos a sus derechos indígenas, lo que les daría mayor poder para enfrentar a las empresas mineras, lo que por cierto aparece como poco recomendable en el contexto del proceso de aprobación ambiental del proyecto Pascua Lama, calificado como ambientalmente viable en los últimos días del mandato del Presidente Lagos.

Las cuestiones que impone el reconocimiento legal de los diaguitas siguen vigentes. Si bien es cierto, la Ley Indígena no es taxativa y ampara a todos los pueblos indígenas del país –lo que incluye por cierto a los diaguitas– un reconocimiento expreso permitiría legislar sobre las particularidades socio-territoriales, culturales y políticas de los huascoaltinos, ampliando la esfera de protección de la Ley Indígena para el caso específico del pueblo diaguita, otorgándole la debida pertinencia étnica a los derechos reconocidos. Aun existen recursos pendientes para garantizar la defensa de los derechos indígenas ante el proyecto Pascua Lama y en el corto plazo se deberá ejercer estos derechos en el proceso de evaluación ambiental del proyecto minero El Morro, por lo tanto, cobra vigencia profundizar en el reconocimiento legal, toda vez que la falta de un reconocimiento explícito de los diaguitas en la ley indígena ha sido utilizado por algunas autoridades de gobierno y por las empresas minera como un argumento destinado a dificultar la defensa de los derechos indígenas de los diaguitas huascoaltinos.

Si bien las tareas de defensa de los derechos territoriales de los huascoaltinos frente a la Barrick Gold aun no terminan, se debe poner atención en el proyecto El Morro propiciado por Noranda Inc., pues éste constituye una seria amenaza para la integridad de la comunidad huascoaltina, en términos territoriales y patrimoniales y también económicos, ya que este proyecto significa la apropiación de las reservas de oro existente en el cerro de propiedad de la Estancia de los Huascoaltinos y la presión por apropiarse de los recursos acuícolas de la Laguna Grande.

Es necesario señalar como corolario que los huascoaltinos, identificados como legítimos representantes contemporáneos del pueblo diaguita, tienen no solo derechos territoriales y culturales a salvaguardar sus recursos naturales ante las empresas transnacionales, sino también el derecho a explotar los recursos minerales existentes en su territorio. Entonces, el Estado chileno debe salvaguardar este derecho a los pueblos indígenas mediante la implementación de una política que incentive y apoye la pequeña minería indígena, posibilitando así que sean los propios huascoaltinos quienes decidan la explotación de estas reservas de oro, plata y cobre que se encuentran en sus territorios ancestrales. La aplicación de una política de apoyo a la minería indígena vendrá a salvaguardar los intereses de comunidades como la huascoaltina, y a evitar que el otorgamiento de concesiones mineras, con todas las garantías para la inversión transnacional, continúen invadiendo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, como el caso del Huasco Alto, donde se pretenden desarrollar los proyectos mineros de Barrick Gold y Noranda Inc. sin que en estos casos se hayan respetado los derechos indígenas.

Bibliografía

Aguirre, O.; Rivera, P.; Licuime, M.E.; Varas, N. y Sepúlveda, A. (2004). "Rescate de la memoria histórica del pueblo diaguita". Ministerio de Salud de Vallenar. Mimeografiado.

Ampuero, Gonzalo e Hidalgo, Jorge (1975). "Estructura y proceso en la prehistoria y protohistoria del Norte Chico de Chile". *Revista Chungará* N° 5, Universidad del Norte. Arica.

Anamuri y Asociación de Mujeres Mapuche Rayen Voygue (1998). Declaración de Cañete. Disponible en: http://www.anamuri.cl/docu.htm

ARCADIS/GEOTECNIA (2004). "Resumen Ejecutivo Estudio de Impacto Ambiental Modificaciones Proyecto Pascua- Lama". Barrick Gold Corporation.

Borchia N., Antonio (1985). "Enigma de los Santuarios Indígenas de Alta Montaña". Revista *CIADAM*, Año 1985, Tomo 5°. Centro de Investigaciones Arqueológicas de Alta Montaña. San Juan. República Argentina.

Cámara de Diputados de Chile (1971). Actas de la 35ª Sesión, página 3235. 1971.

Campos M. Luis (2005). Informe Sobre Identidad y Relaciones Interétnicas en El Huasco Alto. Diagnóstico Sociocultural de la Etnia Diaguita del Huasco Alto, Vallenar, Tercera Región. Tomo VI. TEPU.

Cassiogli, R. y Rodríguez, A. (1995). *Investigación Antropológica del Estudio Diagnóstico de la Población Colla de la III Región (Preinforme Final)*. Sur Profesionales Ltda., Departamento de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Domeyko, Ignacio (1978). *Mis Viajes. Memorias de un exiliado*. Tomo I. Ediciones de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Hidalgo, Jorge (1972). "Culturas Protohistóricas del Norte de Chile: El Testimonio de los Cronistas". *Cuadernos de Historia* N°1. Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Educación, Universidad de Chile.

Latcham, Ricardo (1923). "Los Indios Antiguos de Copiapó y Coquimbo". *Revista Universitaria*. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

MANRÍQUEZ, VIVIANA y MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS (1995). *Estudio Diagnóstico de la Población Colla de la III Región (Preinforme Final)*. Investigación Etnohistórica. Sur Profesionales Ltda., Departamento de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago, Chile (Ms).

MARISCOTTI, ANA MARÍA (1978). "Pachamama Santa Tierra (Contribución al estudio de la religión autóctona en los Andes centro-meridionales)". Suplemento de Revista *Indiana* N°8. Ibero-Amerikanisches Institut. Gebr. Mann Verlag-Berlin.

MARTIN, EUSEBIA HERMINIA (1970). "Posibilidad de Delimitación de las Areas del Cacán". *Runa*, Volumen. XII, Parte 1-2. Buenos Aires, Argentina.

MOLINA, RAÚL; CAMPOS, LUIS; YÁÑEZ, NANCY; CORREA, MARTÍN; SINCLAIRE, CAROLE; CABELLO, GLORIA; CAMPOS, PEDRO; PIZARRO, IVÁN y ABALLAY, MARIO (2005). *Diagnóstico Sociocultural de la Etnia Diaguita en la III Región de Atacama*. Informe de Síntesis. Tomo I. Grupo de Investigación TEPU. Mayo de 2005 (ms).

MORALES, L. JOAQUÍN (1896). *Historia del Huasco*. Imprentas de la Librería del Mercurio. Valparaíso, Chile.

NARDI, RICARDO (1986). "Observaciones sobre los nombres indígenas documentados en el noroeste argentino", en Gentile, M.: *El "control vertical" en el noroeste argentino: 170-174*, Casimiro Quirós. Ediciones, Buenos Aires, Argentina.

NORANDA INC. 7 FALCONBRIDGE LIMITED (2003). "Comprometidos con la sostenibilidad. Informe sobre el desarrollo para la sostenibilidad". Disponible en: www.noranda.com.

PÉREZ ROSALES, VICENTE (1986) (1859). *Ensayo sobre Chile*. Ediciones de la Universidad de Chile. Santiago. Chile.

SAYAGO, JOSÉ MARÍA (1997 [1874]). *Historia de Copiapó*. Editorial Francisco de Aguirre. Buenos Aires-Santiago de Chile.

SILVA VARGAS, FERNANDO (1962). *Tierras y Pueblos de Indios en el Reino de Chile. Esquema histórico-jurídico*. Editorial Universidad Católica. Santiago de Chile.

YÁÑEZ, NANCY (2005). Informe Jurídico Tomo III. *Diagnóstico Sociocultural de la Etnia Diaguita de la Región de Atacama*. TEPU, (ms).

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

CRISTIÁN OPASO*

El dicho tradicional sostiene que "del dicho al hecho hay mucho trecho", en referencia a la frecuente falta de coherencia entre el discurso y la acción. Lo acontecido en el caso del Alto Bio Bío durante la administración Lagos, demostraría, en apariencia, una coherencia entre el discurso y las acciones de la administración. No obstante, una mirada más cuidadosa revela que el "acuerdo" logrado entre el gobierno y las familias que se resistían a abandonar sus tierras localizadas en el área de influencia del proyecto hidroeléctrico Ralco, distó mucho de tener el carácter de voluntario. Este "acuerdo" fue impuesto por hechos consumados, avalados por fallos judiciales ambiguos y contradictorios y, además, no se ha cumplido a cabalidad hasta el día de hoy, a pesar de que desde principios del año 2004 se encuentra plenamente operativa la central hidroeléctrica, poniendo en jaque, una vez más, la relación entre los pueblos indígenas y los gobiernos de la Concertación.

De allí que es posible inferir que, más allá del discurso, en los hechos la administración Lagos ha permitido que prevalezcan las políticas economicistas de corto plazo y los derechos e intereses de las grandes empresas por sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, reconocidos por instrumentos internacionales, por la legislación interna de Chile (Ley Indígena 19.253) y explicitados en el discurso público de la administración.

A diferencia de la anterior administración, en que el Presidente de la República Eduardo Frei adoptó un discurso que abiertamente se pronunciaba a favor de la construcción de las represas Pangue y Ralco,

* Periodista, integrante del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

se negó a conversar con los pehuenche que insistían en defender sus derechos y no dudó en despedir a funcionarios de su confianza que se oponían al proyecto Ralco; la administración Lagos actuó más bien por omisión. Ello al negarse a adoptar las medidas administrativas que hubiesen dado plena vigencia a los derechos indígenas reconocidos en la Ley Indígena y asumidos como compromisos colectivo en el acuerdo amistoso firmado por las partes –gobierno y familias pehuenche– con el aval de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, a diferencia de Frei, durante todo este proceso, el Presidente Lagos sostuvo más de media docena de reuniones personales con las mujeres pehuenche afectadas por el proyecto y reconocidas en Chile y el mundo como ejemplos de dignidad y resistencia, hechos que apuntan más bien a una manipulación mediático/política que a un reconocimiento de los derechos de su pueblo y de los otros indígenas que habitan el territorio nacional.

Lo que decía Lagos

La primera reunión entre las mujeres pehuenche y Ricardo Lagos tuvo lugar cuando éste se desempeñaba como ministro de Obras Públicas, durante la administración Frei.

La reunión, conseguida por dos diputados activos en la campaña en contra de las represas, que ya a esas alturas llenaba titulares de los diarios, tuvo que justificarse con una petición de audiencia donde se reclamaba por la ilegalidad que constituían los ensanchamientos de caminos para la represa Ralco, que ya se ejecutaban en la cordillera, a pesar de no haber una aprobación final del proyecto.

Pero poco se habló de los caminos. Luego de escuchar a las hermanas Quintremán, Lagos explicó que él había planteado, cuando el Consejo de Ministros aprobó la Resolución Ambiental de Ralco (junio de 1997), que debieran primero verse los impactos de la Central Pangue que había comenzado a funcionar en septiembre de 1996 y que había sido inaugurada oficialmente en marzo de 1997. Insistió en la ocasión que debía respetarse a cabalidad la Ley Indígena.

En este punto, fue aun más explícito cuando lo entrevistó un colaborador de *Pehuenche Tañi Kimún* (programa radial dirigido a las comunidades de la cordillera por Radio Angelina de Los Ángeles a fines de la década de los '90), quien, sin previo aviso, se acercó al futuro Presidente grabadora en mano durante un Congreso del Partido Socialista

efectuado en el Campus Central de la Universidad de Concepción. Ante la pregunta de qué iba a suceder con los pehuenche que no querían abandonar sus tierras, Lagos respondió:

> *Yo creo que allí lo que ha habido es un proyecto. De acuerdo con ese proyecto le pueden dar tierras alternativas. Si ellos no quieren salir, ellos no están obligados, no firman y no salen. Eso es lo que dice la ley hoy día... de acuerdo con la legislación indígena, ellos si no quieren salir no salen de ahí*[420].

Lagos recordó que otras familias habían firmado y que estaban dispuestas a permutar, pero ante la insistencia de lo que sucedería si hubiese solo una familia que se oponía, el futuro Presidente insistió que se debía cumplir la ley.

Algunos meses después, habiendo ya Lagos renunciado al Ministerio de Obras Públicas para abocarse a la campaña presidencial, tuvo lugar otro encuentro, esta vez en las oficinas de Los Ángeles del diputado José Pérez. Allí, más que insistir en la plena validez de la Ley Indígena y las consecuencias que ella tendría para la ejecución del proyecto, expresó su opinión de que el proyecto no podía seguir adelante si no había un acuerdo. Las palabras textuales de Lagos esa ocasión fueron:

> *...cuando tuve que hacer obras importantes y era ministro hice exactamente lo que usted dice. No acepté que la obra comenzara hasta que no estuviera de acuerdo el pueblo mapuche y eso fue lo que se hizo en Temuco... Y cada vez que me han preguntado respecto del tema de Ralco he dicho siempre lo mismo. Aquí tendría que haberse llegado primero a un acuerdo y mientras no hay un acuerdo no se puede continuar... Mi planteamiento es que si se quiere seguir adelante tiene que haber un acuerdo y lo he dicho en cada lugar que me han preguntado porque si no hay un acuerdo aquí vamos a tener un problema con la ley indígena*[421].

No obstante, el proyecto continuó. Las acciones administrativas, impulsadas por la administración Frei y avaladas por las omisiones de su inmediato sucesor Ricardo Lagos, a pesar de no existir un acuerdo y que las familias –en contra de su pleno consentimiento y en contra de su voluntad

[420] Transcripciones tomadas de grabaciones del archivo personal del autor.
[421] Ibíd.

más sentida– se viesen obligadas a firmar y avalar un acuerdo que hasta el día de hoy no se cumple a cabalidad.

En los hechos, el Estado chileno, a través de diversas acciones administrativas y dictámenes judiciales, avaló la preeminencia de la Ley Eléctrica por sobre la Ley Indígena, sin explicitarlo claramente, evitando así dictámenes políticamente complicados, pero que en los hechos tuvieron el mismo resultado: desconoció los derechos inalienables de los pehuenche a permanecer en sus tierras y evitar gravámenes o servidumbres en contra de su voluntad, derechos reconocidos expresamente en la Ley Indígena aprobada en 1993.

Lo que hizo Frei frente a Ralco

Que el Presidente Eduardo Frei ejerció presiones para que se aprobara Ralco es un dato de la causa. Ello dadas sus declaraciones públicas y su abierta intervención en los actos administrativos de las instituciones del Estado (Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI), que evaluaron el proyecto y otorgaron los permisos ambientales y aprobaron las permutas de tierras indígenas, respectivamente.

Un ejemplo de estas declaraciones fueron las que el ex Presidente hiciera en la inauguración oficial de la represa Pangue, en marzo de 1997. Cabe recordar que al ejecutarse este proyecto no existían aun en el país una legislación ambiental ni una legislación indígena. A pesar de esto, la oposición ciudadana contra este proyecto –tanto de parte de las comunidades pehuenche como de sectores ambientalistas chilenos– fue masiva, generándose una controversia que llegó incluso al interior del Banco Mundial, entidad que a través de la Corporación Financiera Internacional, CFI, financió el proyecto.

El Presidente Frei, al inaugurar la Central Pangue, declaró que no se podía dejar de implementar proyectos hidroeléctricos, dado que era la "única riqueza" con que contaba el país, fustigando además a los ambientalistas que cuestionaban el proyecto. Estas declaraciones las hizo Frei en momentos en que su propia administración evaluaba este proyecto. De hecho unos pocos meses antes, frente al rechazo de la CONAMA a esta iniciativa (sobre la base a la evaluación negativa que 22 servicios públicos hicieron de ella), el Presidente había aclarado que en su administración la CONAMA no estaba para rechazar proyectos, exigiendo que la administración ambiental pidiese información adicional a los proponentes y no rechazara el proyecto,

asunto que finalmente se zanjó cuatro meses después de su discurso en el Alto Bio Bío.

1.1. Al año siguiente, en agosto de 1998, Frei destituyó a Domingo Namuncura, director de CONADI y a dos consejeros nombrados por él (Cristian Vives y Miriam Valenzuela) al enterarse que el Consejo no iba a aprobar las permutas para la represa Ralco, dado que, como se constató en entrevistas privadas, con asistencia de un traductor y registradas en video, los pehuenche habían sido presionados a permutar sus tierras y tales permutas no constituía una acción voluntaria con pleno conocimiento de sus derechos[422].

1.2. La desarticulación de la CONADI durante la administración Frei llevó a una crisis política de proporciones, movilizándose los indígenas en diversas ciudades del país y suspendiéndose durante más de tres meses el funcionamiento de su Consejo Nacional. Finalmente en enero de 1999, fueron aprobadas las primeras permutas, sin la presencia de la mayoría de los representantes indígenas del Consejo, aprobándose solo con el voto de los representantes nominados por el Gobierno. El broche de oro lo constituyó la aprobación de la Concesión Definitiva del proyecto Ralco, acto administrativo del que tomó razón la Contraloría de la República el 10 de marzo, último día en que Frei ejerció el cargo de Presidente.

1.3. Fue precisamente el otorgamiento de esa concesión –y la acción por omisión de la administración de Lagos– lo que determinó que se continuara aceleradamente con la construcción del proyecto, se constituyera una Comisión de "Hombres Buenos", se tasaran los terrenos de acuerdo a la Ley Eléctrica y se depositaran las tasaciones y se inundaran "accidentalmente", según se declaró, parte de sus terrenos. Tal estrategia creó una incertidumbre legal y psicológica que llevó finalmente a que las mujeres opositoras al proyecto, que habían acudido como última instancia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

[422] Un completo relato de esta intervención de la CONADI y transcripción de las entrevistas con los pehuenche se encuentran en Namuncura, Domingo, *Ralco: ¿Represa o Pobreza?*, Ed. Lom, Santiago, 1999.

de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmaran en septiembre del 2003 las peticiones de permutas y abandonaran sus tierras, a pesar de que en reiteradas ocasiones habían dicho que las sacarían de ellas solo muertas.

Cabe hacer notar que con anterioridad, diversas autoridades de gobierno, además del entonces ex-ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, habían indicado claramente a los pehuenche que la Ley Indígena se cumpliría sí o sí, no indicando en las conversaciones que ésta tendría preeminencia sobre la Ley Eléctrica, que fue lo que en los hechos sucedió más tarde.

El boletín *Biobío al Día*, publicado por la ONG Grupo de Acción por el Biobío (GABB)[423] en enero de 1996 detallaba la visita de dos días que habían hecho a la zona altas autoridades de gobierno:

> ***Quepuca Ralco/ Ralco Lepoy, Alto Bio Bío.*** *Importantes autoridades de gobierno visitaron, durante el 27 y 28 de diciembre (de 1995), las comunidades pehuenche de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, ubicadas en la zona cordillerana al interior de la comuna de Santa Bárbara, con el fin de informar sobre el estado en que se encuentra el proyecto Ralco y escuchar los testimonios de los comuneros sobre las actividades de ENDESA y sus contratistas en la zona.*
>
> *La visita fue inusitada en dos sentidos: primero por la cantidad de autoridades que lograron movilizarse a la zona en forma simultánea y, segundo, por el prácticamente unánime rechazo expresado por los pehuenche a la actual presencia de ENDESA en la zona y a la eventual construcción de la represa de Ralco, central hidroeléctrica de 570 MW que desplazaría a cientos de Pehuenche e inundaría tierras legalmente pertenecientes a las comunidades y protegidas por la nueva Ley Indígena.*
>
> *Entre las personas que subieron a la cordillera en medio de un sofocante calor estuvieron Vivianne Blanlot, Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA); Mauricio Huenchulaf, Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); Víctor Hugo Painemal, Subdirector Nacional; Juan Ainiñir, Director Regional; Juan Ñanculef, de la Dirección Nacional, y Juan Huenupi, Consejero Nacional; el Diputado Octavio Jara, el Rector de la U. de Concepción, el Director de la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA), Bolívar Ruiz, y Mónica Ehrenfeld, del Consejo Ecológico Comunal de Los Ángeles.*

[423] El Boletín *Biobio al Dia* del Grupo de Acción por el Alto Biobío (GABB) era distribuido por fax y correo electrónico y tuvo una publicación irregular entre enero de 1996 y octubre del 2000.

En las tres reuniones, dos efectuadas el miércoles 27 de diciembre en el sector de Palmucho, de Quepuca Ralco, y otra el jueves 28 en la escuela de Chenqueco de Ralco Lepoy, las autoridades hicieron hincapié en que el proyecto Ralco no estaba aun autorizado por el gobierno, que los pehuenche estaban protegidos por la nueva Ley Indígena y que no estaban obligados a permutar sus tierras si deseaban permanecer en ellas.

Sin embargo, a través de sus testimonios, los *peñi* y las *lamnien* (hermanos y hermanas) pehuenche reiteraron una y otra vez que personal de ENDESA y sus contratistas han estado violando continuamente sus derechos y su voluntad, entrando a sus comunidades sin su permiso y desinformándolos respecto al estado del proyecto Ralco y a sus derechos territoriales.

Ante la gravedad de la situación, las autoridades declararon que velarían por que se cumpliera la ley y se respetaran sus derechos. Entre las iniciativas concretas que se plantearon fueron la posible instalación en la zona de un equipo de la CONAMA, la creación de un mecanismo adecuado para sondear las opiniones de las comunidades ante la próxima entrega de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto Ralco (el EIA podría ser entregado a la CONAMA a fines de enero) y la necesidad de informar a las autoridades centrales de las irregularidades en que está incurriendo ENDESA en el Alto Bío Bío.

De hecho, con posterioridad CONAMA encargó al Instituto de Estudios Indígenas de Temuco una consulta sobre la opinión de las comunidades pehuenche frente al proyecto Ralco. Consultoría cuyo fin era recabar las opiniones de la comunidad sobre el proyecto Ralco[424].

Como resultado del trabajo en terreno llevado a cabo en forma grupal y en el *chedungun* nativo de las comunidades, en junio de 1996, las comunidades pehuenche de Quepuca-Ralco y Ralco Lepoy suscribieron una misiva a la directora de CONAMA expresando unánimemente su rechazo a la construcción del proyecto Ralco.

[424] Un análisis detallado sobre el proyecto Ralco, de parte del equipo que participó en la consultoría, incluyendo anexos con las opiniones de las comunidades, se encuentra en Morales, (1998) ed., *Ralco: Modernidad o Etnocidio en Territorio Pehuenche*, Instituto de Estudios Indígenas-Universidad de La Frontera, Temuco.

Pocos meses después de haberse pronunciado en contra del proyecto los pehuenche eran citados, en grupos pequeños y hablando en español, por parte de un equipo de "expertos", para dar su opinión respecto al lugar y las condiciones en que deseaban ser relocalizados.

Paralelamente CONAMA, daba su visto bueno a la construcción de "obras preliminares", a pesar no haberse aprobado aun el proyecto, asunto que finalmente fue zanjado por el Consejo de Ministros, en junio de 1997.

La evaluación ambiental de Ralco y los *addendum* que fueron exigidos a la empresa tras el rechazo inicial de CONAMA fue llevada a cabo sin que se hubiera aprobado el reglamento definitivo del SEIA, asunto que fue impugnado ante las cortes en 1997. En septiembre de 1999 el juez Mario Carroza aceptó una orden de no innovar y decretó la suspensión de las obras de Ralco, decisión que fue luego anulada por las cortes superiores.

Finalmente, solo el 3 de junio del 2003, es decir casi seis años después de iniciarse su tramitación y cuando ya se estaba por concluir la firma del acuerdo final (que incluía una cláusula en que las mujeres se desistían de cualquier acción judicial en contra del proyecto), el fallo, favorable a los pehuenche, se dio finalmente a conocer.

Lo que dejó de hacer Lagos

Si bien, el último día del mandato de Frei, el 10 de marzo del 2000, la Contraloría tomó razón del Decreto de Concesión Eléctrica Definitiva, éste solo tuvo validez legal al ser publicado en el Diario Oficial, cuatro días después de que asumiera la presidencia Ricardo Lagos, pudiendo éste haber abortado su publicación. Pero no era éste el único acto que Lagos pudo haber realizado para ser coherente con su discurso de respetar a cabalidad la ley indígena y no dejar que avanzase el proyecto hasta que hubiese un acuerdo de parte de todos los pehuenche para su materialización.

En un escrito presentado al gobierno por el abogado Roberto Celedón, uno de los abogados que llevaron las causas de los pehuenche que se resistían a abandonar sus tierras, se señalaban posibles acciones en tres frentes, que neutralizarían los efectos que tendría la concesión en las tierras indígenas:

1. Ante órganos del Ejecutivo

   "Que el órgano administrativo pertinente –léase SEC o Ministerio de Economía– declare o aclare que la concesión otorgada no implica modificar o alterar las condiciones del proceso de relocalización aprobado por CONAMA..."

   "Que el órgano administrativo (SEC o Ministerio) deje sin efecto el decreto de concesión eléctrica en cuanto afecta a familias y tierras indígenas. En cuanto a los otros afectados, sujetos al derecho común y no a ley especial, rige el mismo decreto".

2. Ante el órgano Contralor

   "...a petición de parte o de oficio: se anulan los decretos de concesión y/o se aclara que los efectos de los decretos solo se refieren a los predios de propiedad particular afectos al derecho común y no a los indígenas, afectos a una ley especial".

3. Uso de Facultades de Fiscalización de CONAMA

   "...CONAMA puede exigir de inmediato el estricto cumplimiento de las resoluciones ambientales citadas, entre las que están la de iniciar la realización del proyecto solo y cuando cumpla con aquel proceso distinto y separado del de Evaluación de Impacto Ambiental como es la aprobación de la totalidad de las permutas necesarias para ejecutar el proyecto".

A fines de marzo del 2000, a instancias de Roberto Celedón, el diputado Alejandro Navarro y la Universidad Arcis, se reunieron con una treintena de dirigentes indígenas que analizaron las implicancias del otorgamiento de la concesión definitiva para la represa Ralco. En la ocasión, los representantes de diversos pueblos indígenas también hicieron llegar una misiva al Presidente, pidiéndole que aclarase los alcances de la concesión definitiva y sus implicancias para la Ley Indígena.

Una vez más, diversos dirigentes indígenas de Chile, planteaban su preocupación por las consecuencias que tenía sobre todos ellos la implementación del proyecto hidroeléctrico. En la misiva los dirigentes expresaban, en parte:

Señor Presidente acudimos ante Ud. en estos días en los cuales ha manifestado su deseo de establecer con los Pueblos Originarios del país "un Nuevo Trato". Consideramos que éste solo será posible si se enfrenta la Deuda Histórica Pendiente y se detienen los atropellos de los cuales somos víctimas, y de igual manera la violación de las leyes establecidas para protegernos.

Le exigimos se restituyan nuestros derechos y se salde en parte la deuda existente, haciendo justicia histórica. Para ello exigimos la anulación de los decretos de la Contraloría General de la República y al mismo tiempo efectuar la publicación de un Decreto Aclaratorio a este respecto, es decir, hacer una aclaración entre lo que es tierra indígena y no-indígena.

Creemos firmemente que vuestra intervención directa en este asunto contribuirá a fortalecer el principio básico de un nuevo trato con nuestro pueblo y sus diferentes identidades territoriales"[425].

No hubo respuesta de parte del Presidente Lagos y el proyecto siguió su curso.

En los tres primeros años del mandato de Lagos (principios del 2000 a fines del 2002) los pehuenche que se resistían al proyecto mantuvieron su postura frente a Ralco e interpusieron acciones en los tribunales y desarrollaron manifestaciones en las zonas de las obras, mientras el proyecto avanzaba inexorablemente y sus hermanos pehuenche eran relocalizados.

Las cortes, por su parte, postergaban los dictámenes judiciales o rechazaban los recursos legales, cuidándose siempre de explicitar que había que respetar la legislación indígena y la autorización ambiental del proyecto Ralco, produciéndose paralelamente el avance de las obras incluida la construcción del muro de la presa. Los terrenos se tasaban según las disposiciones de la Ley Eléctrica e incluso se inundaban parte de los terrenos indígenas, aduciendo la empresa que la inundación había sido accidental.

En julio del 2000, ejerciendo ya Ricardo Lagos como Presidente de la República, las mujeres Pehuenche que se resistían al proyecto –tras varios meses de infructuosas gestiones y tras amenazar con un plantón permanente frente al Palacio Presidencial– lograron finalmente reunirse con Ricardo Lagos, ahora Presidente. El 20 de agosto éste cumplió con el compromiso de visitar sus casas y a fines de ese mes, la señora Luisa Durán, señora del Presidente, aceptó reunirse con las mujeres.

425 La misiva fue firmada por Nicolasa Quintremán, Berta Quintremán, José Antolín Curriao, Asociación Comunal Mapuche Ñancucheo, Identidad Territorial Lafquenche de Arauco, Consejo Huilliche de Chiloé, Identidad Territorial Wenteche, Corporación de Mujeres Aukinkp Zomo, Sociedad Mapuche Lonko Kilapán, Consejo Nacional Aymara y la Comisión Aymara de Defensa del Medio Ambiente.

En esas reuniones el Presidente no fue tan explícito en su defensa del derecho de las mujeres a permanecer en sus tierras, sino que se enfocó más bien en la necesidad de lograr un acuerdo para llevar adelante un proyecto sobre la base del supuesto de que era necesario para el país.

En los hechos, y en particular ante las cortes, el gobierno dejaba que siguieran su curso los actos administrativos de la Ley Eléctrica que eran consecuencia de la entrega de la concesión definitiva que había otorgado Frei y que Lagos se había negado a postergar u aclarar.

El 5 de septiembre de 2000 las seis familias pehuenche que a esas alturas seguían resistiéndose al proyecto recibieron una notificación de Endesa instándolas a negociar las indemnizaciones por sus terrenos y amenazándolas que de lo contrario tendrían que acceder a las indemnizaciones fijadas por una Comisión de "Hombres Buenos", comisión de tres personas, la que al no haber acuerdo en casos de expropiaciones, debería tasar sus las propiedades. La mayoría de las mujeres se negó a firmar la recepción de la carta y una de ellas, Nicolasa Quintremán, no quiso ni siquiera recibir la misiva, que decía:

...Con el objeto de hacer efectivas las servidumbres legales anteriormente señaladas, de conformidad al artículo 61 del referido DFL 1 (Ley Eléctrica) le manifestamos la intención de la empresa Nacional de Electricidad S.A. de llegar al más pronto acuerdo sobre la valoración de la indemnización a pagar por concepto de las servidumbres señaladas... Comunicamos a usted que de no recibir respuesta a esta carta a más tardar el 20 de septiembre del año 2000, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. de conformidad al articulo 62 del DFL N1 de 1982, del Ministerio de Minería se verá obligada a solicitar al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción el nombramiento de una comisión de hombres buenos para proceder a la valoración de la indemnización de las servidumbres legales constituidas por el Decreto Supremo N31...

Finalmente, la Endesa cumplió con su amenaza y pidió el nombramiento de la Comisión. El gobierno por su parte le hizo caso al emplazamiento, que sin duda por vías administrativas y/o judiciales podría haber sido negado o postergado indefinidamente. El 8 de marzo de 2002, el ministro de Economía de la administración Lagos procedió a nombrar la Comisión de Hombres Buenos, publicada el 5 de abril de 1992, y en octubre de 2002 el grupo de profesionales se apersonó en los terrenos de los pehuenche.

A pesar de haberse impedido su ingreso, procedieron a tasar los terrenos a través de una inspección hecha ¡por un vuelo en helicóptero!

Seis fueron los recursos judiciales presentados ante las cortes en contra del proyecto Ralco. A principios del 2000 fueron interpuestos dos recursos de protección en contra de la concesión definitiva. En noviembre de ese mismo año la Corte de Apelaciones dictó sentencia rechazando el recurso, resolución ratificada el 23 de enero de 2002 por la Corte Suprema.

Este fallo judicial, como otros, no desconoció, el menos en teoría, la validez de la ley indígena. Al decir que no era ilegal ni arbitraria la concesión definitiva, el fallo, ratificado por la Suprema, recalcó que debían cumplirse las exigencias de la autorización de CONAMA, que estableció que fuesen permutadas, con acuerdo de la CONADI, las tierras permutadas y que la concesión no implicaba que fuesen a gravarse las tierras indígenas[426]. Es así como la sentencia dispuso:

> *En efecto, el decreto N°31, que otorga concesión definitiva para establecer la Central Ralco y constituye determinadas servidumbres, si bien se ha dictado sobre la base de disposiciones de la Ley Eléctrica, no desconoce lo resuelto por la CONAMA ni las facultades propias de la CONADI, organismos que han informado que los procedimientos respectivos de relocalización y de permutas, entre otros, se desarrollan normalmente, contando con auditorias o monitoreos independientes. La sola circunstancia de haberse omitido consignar lo opinado por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en cuanto a que la concesión no exime de cumplir las leyes indicadas o lo resuelto por la CONAMA, no puede significar, en ningún caso, que el decreto N° 31 pase por alto tal conjunto normativo que es obligatorio para todos los agentes de la administración y para los particulares concesionarios; de manera tal, que el no cumplimiento de cualquiera de los aspectos referidos, deja abiertos los recursos administrativos y judiciales pertinentes.*

El gobierno por su parte se defendía aduciendo que se tenía que cumplir con lo estipulado por CONAMA y CONADI y que todo marchaba según la ley.

---

426 Para un análisis pormenorizado de los fallos judiciales y sus contradicciones ver el Informe Presentado a la CIDH el 10 de diciembre de 2002, redactado por los Abogados Sergio Fuenzalida, Roberto Celedón, Marcos Orellana y Alex Quevedo, disponible en:www.cidh.org

Sin embargo a los ojos de los pehuenche, todo marchaba según lo que deseaba la empresa, siguiendo con la construcción del muro y las relocalizaciones, a pesar de no haberse cumplido con la totalidad de las permutas, condición ambiental indispensable, según lo había estipulado la resolución de junio de 1997 que daba el visto bueno ambiental al proyecto. Así la resolución N° 10 de la CONAMA dispuso textualmente:

> *...debe destacarse que la autorización ambiental y la autorización de la permuta son claramente diferenciadas, e independientes una de la otra, siendo la aprobación ambiental, y dentro de ella las líneas generales del proceso de relocalización, condición necesaria pero en ningún caso suficiente para la realización del Proyecto, que sin lugar a dudas requiere de una aprobación posterior de las permutas, por parte de CONADI como único órgano competente y obviamente la autorización específica de cada uno de los interesados.*

Pero la condición "obvia" de que se requería la autorización específica de cada uno de los interesados no se cumplía en el año 2002. De hecho, esta nunca se cumplió, ya que fue la denegación de justicia, el avance irreversible del proyecto y las constantes presiones psicológicas y económicas las que llevaron a que, desesperadas y desesperanzadas, las cuatro últimas familias firmaran en septiembre de 2003 la petición de permuta de sus terrenos.

Poco se ha hablado del tipo de presiones que sufrieron las familias. La opinión pública, conmovida por años por la valentía y claridad de un puñado de mujeres indígenas, algunas de avanzada edad, que se enfrentaban con dignidad a la empresa privada más poderosa del país, lamentablemente ha quedado con la falsa impresión que las mujeres negociaron de propia voluntad y que la lucha de más de una década que dieron por sus tierras se resolvió simplemente con una sustanciosa compensación pecuniaria.

Ello está muy lejos de lo que realmente aconteció. Cabe señalar, como ejemplo, el caso de Julia Beroiza Huenteao quien en más de una ocasión sufrió la agresión física de parte de su propio hijo (trabajador de ENDESA) debido a su resistencia a permutar. Pero a las agresiones físicas y sicológicas se sumaron las presiones económicas. Las amenazas formuladas por años a través de personeros al servicio de Endesa, que insistían que el proyecto se iba a llevar a cabo de todas maneras –hecho corroborado por al avance inexorable de las obras– y que eventualmente se perderían los beneficios de la empresa, se sumó en 2003 a la amenaza, esta vez más real, de que se desalojaría a las últimas familias de sus tierras pagándoles solo sesenta y tantos

millones de pesos, que era la tasación que había efectuado la Comisión de Hombres Buenos. La cifra constituía menos de un tercio de los doscientos millones de pesos que la empresa estaba ofreciendo en compensación a las familias y que ya había aceptado Nicolasa Quintremán, mujer que en diciembre de 2002 había negociado individualmente con la empresa.

En tanto, las Cortes seguirían fallando a favor de la empresa y el gobierno. El recurso de protección contra la resolución que constituyó la Comisión de Hombres Buenos, encargada de tasar los terrenos, fue declarado improcedente por extemporánea. En julio de 2003, fue aceptado un recurso presentado por la empresa ENDESA en contra de las autoridades gubernamentales quienes, amparados por las medidas precautorias decretadas por la CIDH de la OEA, no habían oficializado el informe de tasación.

En ese momento, una vez más, la administración Lagos olvidó no solo su compromiso con las leyes internas, sino sus obligaciones internacionales, y haciendo caso omiso a las medidas decretadas por la CIDH dio a conocer la tasación, permitiendo que el 28 de julio de 2003 ENDESA depositara los montos correspondientes a las indemnizaciones fijadas conforme a la tasación y solicitara al tribunal la toma de posesión de los terrenos.

Un par de meses después, las cuatro familias Pehuenche, que desde diciembre del 2002 intentaban negociar compensaciones globales para los Pueblos Indígenas, el resto del pueblo Pehuenche y sus familiares, firmaban las peticiones de permuta. Refiriéndose al acuerdo, Hilda Riquelme, hija de Rosario Huenteao, recuerda:

> *Fue forzado, porque nos vimos en un callejón sin salida. Los abogados nos dijeron que ellos no nos podían decir que si llegábamos al final íbamos a ganar. Si nosotros decidíamos no salir de nuestras tierras y no firmar un acuerdo ellos no nos garantizaban que íbamos a salir victoriosos.*
>
> *Además veíamos mucha presión por parte de la empresa y el gobierno. En ningún momento se favoreció a las familias... sino que siempre, todo lo que iba saliendo iba en beneficio de la empresa*[427], agrega la joven mujer pehuenche.

La decisión de ir a la CIDH de la OEA constituyó una última acción en un proceso de total indefensión. En diciembre de 2002, habiéndose ya constituido la Comisión de Hombres Buenos y efectuada la tasación de los terrenos, las mujeres pehuenche decidieron pedir amparo internacional

[427] Entrevista con el autor, octubre de 2005.

e instar por compensaciones globales y colectivas frente a hechos consumados que avanzaban día a día.

La Comisión rápidamente acogió medidas precautorias, ordenándole al gobierno se abstuviera de realizar cualquier acto administrativo que empeorara la situación de los pehuenche y que hiciese irrelevante los eventuales dictámenes de la corte.

Pocos meses después, en febrero del 2003, tras innumerables reuniones, se logro un acuerdo amistoso que incluía una serie de medidas de índole colectivo, tanto para el pueblo Pehuenche del Alto Bío Bío, como para los pueblos indígenas de Chile en general.

El acuerdo incluía medidas en cinco ámbitos distintos:

1. **Perfeccionamiento de la institucionalidad jurídica para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y sus comunidades.**
   a) Reconocimiento constitucional.
   b) Ratificación convenio 169.
2. **Fortalecimiento de la identidad territorial y cultural y mecanismos de participación en el propio desarrollo.**
   a) Creación de comuna en Alto Bio Bío.
   b) Mecanismos que permitan solucionar problema de tierras.
   c) Fortificación de la participación indígena en Área de Desarrollo Indígena.
   d) Mecanismos participación administración Reserva Nacional Ralco.
3. **Desarrollo y preservación ambiental ABB.**
   a) Comunidades informadas, escuchadas y consideradas en seguimiento y control obligaciones ambientales de Ralco.
   b) Fortalecer desarrollo económico ABB, en particular con indígenas mediante mecanismos aceptables por denunciantes.
   c) Mecanismos aprovechamiento turístico embalses en beneficio de comunidades indígenas.
   d) Mecanismos vinculantes para todos los órganos del Estado para asegurar la no instalación de futuros megaproyectos, particularmente hidroeléctricos, en tierras indígenas del Alto Bío Bío.
4. **Medidas respecto a causas judiciales que afecten a dirigentes procesados por causas relacionadas con Ralco.**

Demandas particulares de familias pehuenche

A octubre de 2005 –a seis meses que Lagos terminara su mandato– la mayoría de los puntos del acuerdo firmado ante la OEA permanecían total o parcialmente incumplidos, con excepción de la creación de la nueva Comuna del Alto Bio Bío[428].

Por otra parte, el gobierno, insiste en las conversaciones que aun se llevan a cabo con las familias y los abogados, a centrarse en el tema de las compensaciones económicas de las cuatro familias e incluso, dentro de estas exigencias, a privilegiar la situación de una de ellas, la de Berta Quintremán, una de las emblemáticas hermanas que, a más de dos años de haber firmado la permuta de sus terrenos, aun no ocupa el predio que le fuera adquirido en virtud de dicho acuerdo debido a que no cuenta con suficiente agua.

El 1 de septiembre de 2005, tras la cancelación de cinco reuniones agendadas entre las familias y autoridades de gobierno, las mujeres pehuenche decidieron, una vez más, ir a Santiago a hablar directamente con Ricardo Lagos.

Son poquísimas las personas, que pueden ser recibidas por el Presidente sin concertar una cita previa. Sin embargo, ese día, tras esperar un par de horas en la puerta de La Moneda –y no ser detenidas gracias a las gestiones del diputado Alejandro Navarro– se logró nuevamente una reunión cara a cara con el Presidente.

No obstante, en un acto propio del manejo mediático y la tendencia fragmentaria con que ha operado el gobierno, el Presidente Lagos llegó caminando al Palacio Presidencial, se acercó, saludó e hizo pasar a su despacho solo a Berta Quintremán, a pesar que ella estaba acompañada de representantes de las otras tres familias firmantes del acuerdo, también afectadas por el proyecto Ralco.

Según Berta Quintremán, en la reunión privada Lagos le habría dicho que se encargaría de su problema, refiriéndose al predio que le fue ofrecido en compensación y que carece de agua.

Va a solucionarse (su problema) *ñañita... quédese calladita no más, me dijo*, recuerda Berta[429].

No voy a callarme yo, respondió Berta, quien a las pocas semanas estuvo en la OEA dando cuenta ante la CIDH del incumplimiento del acuerdo amistoso firmado en febrero de 2003.

---

428 Para una vision detallada del Acuerdo Amistoso firmado ante la CDHH de la OEA ver www.cidh.org

429 Entrevista con el autor, octubre de 2005.

Por estos días, no viéndose aun avances significativos, Berta pensaba nuevamente ir a ver a Ricardo Lagos.

"Por que miente *lamngien* voy a decirle. Ustedes están capacitados para decir todo lo que quieran, pero aquí tiene que cumplir... la palabra uno tiene que respetarla...", señala la mujer Pehuenche con una rabia que ya parece eterna.

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

Sergio Fuenzalida*

Introducción

Tal como lo pusiera de manifiesto el Informe realizado por la Human Rights Watch y el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, en octubre de 2004, titulado "Indebido Proceso. Los Juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el Sur de Chile", el gobierno del Presidente Lagos se ha destacado por la contumaz aplicación de la legislación más represiva que contempla nuestro ordenamiento jurídico –la Ley 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad– para castigar a personas y dirigentes mapuches. Con ello se corona una escalada represiva en contra de los mapuches que se inició durante el primer gobierno de la Concertación por la Democracia, con el requerimiento de un ministro en visita para reprimir los hechos que tuvieron lugar con motivo de los 500 años del "descubrimiento" de América (que concluyó con la condena de 144 mapuches por asociación ilícita y otros supuestos delitos), y que siguió con la asidua utilización por parte de la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle de la Ley sobre Seguridad del Estado.

La aplicación de la legislación antiterrorista para casos en que manifiestamente no están en juego los valores y los bienes jurídicos que dicha legislación pretende preservar, constituye un ejemplo patente de violación del principio de proporcionalidad a que deben someterse todos los poderes del Estado, incluyendo el legislativo y judicial, y la condena injustificada a Víctor Ancalaf por razón de esa ley envuelve una gravísima ofensa a la dignidad e igualdad que se debe a toda persona.

* Abogado del Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas de la Universidad ARCIS.

Los hechos, el proceso y los fundamentos de la sentencia condenatoria

El 19 de marzo del año 2002, el entonces Gobernador de la Provincia del Bío Bío, IX Región del país, presentó un requerimiento ante la Ilustre Corte de Apelaciones de Concepción, invocando el artículo 10 de la Ley 18.314, a fin de iniciar procedimiento judicial para investigar y sancionar a quien resultare responsable de los hechos que en dicha presentación se catalogaron como "terroristas". El escrito daba cuenta de que el día domingo 17 de marzo de 2002, aproximadamente a las 22:00 hrs, en el sector camino público Guayalí, en el sector Alto Bío Bío, un grupo de cinco hombres encapuchados, uno de los cuales portaba un arma de fuego (escopeta) interceptó un camión de propiedad de la empresa BROTEC, contratista de la empresa ENDESA, obligando a bajar a su conductor por medio de disparos al aire, para luego los mismos atacantes lanzar un "mechero encendido" al interior del vehículo, quemándolo por completo.

El requerimiento refería también otros dos atentados incendiarios. En el primero, ocurrido el día 29 de septiembre de 2001, aproximadamente a las 03.20 hrs., cuando otros dos camiones que transportaban material para las obras de la Represa Ralco fueron interceptados por un grupo de seis individuos, quienes obligaron a descender a los conductores y le prendieron fuego a los vehículos. Además, ese mismo día, individuos procedieron a quemar una retroexcavadora que se encontraba a un costado de un recinto de propiedad de ENDESA, quemándola por completo. Y en el segundo atentado, ocurrido el día 3 de marzo de 2002, fue quemado un camión que venía por el mismo camino de Guayalí, siendo interceptado por una camioneta, de la cual descendieron dos individuos encapuchados, portando uno de ellos una escopeta con la que efectuó dos disparos al aire con la finalidad de atemorizar al conductor, obligándolo a descender del vehículo y a retirarse. Después los atacantes procedieron a rociar con gasolina y prenderle fuego al camión, quemándolo en su totalidad.

El conocimiento del requerimiento fue asumido por un ministro de la Corte de Apelaciones de Concepción, como juez instructor, en conformidad a las disposiciones vigentes a la fecha.

La sentencia de primera instancia se dictó el 30 de diciembre de 2003, condenando a Víctor Ancalaf a la pena de diez años y un día de presidio mayor en su grado medio, como autor de los delitos terroristas establecidos en el artículo 2 N° 4 de la Ley 18.314, en relación con el artículo 1° del mismo texto legal, cometidos los días 29 de septiembre de 2001, y el 3 y el 17 de marzo del año 2002, en el sector Alto Bío Bío de la Octava Región.

La sentencia fue apelada por el condenado con fecha 3 de enero de 2004 y se dictó sentencia de segunda instancia el 4 de junio de ese mismo año. Dicho fallo modificó la resolución de primera instancia condenando a Ancalaf a la pena de 5 años y un día, y las demás accesorias, ya que no tuvo por acreditada su participación respecto de los hechos ocurridos los días 29 de septiembre de 2001 y 2 de marzo de 2002, imputándole únicamente el atentado ocurrido el 17 de marzo del año 2002[430].

Posteriormente, la defensa del inculpado presentó recurso de casación solicitando la anulación de la sentencia, y paralelamente, un recurso de queja pidiendo la invalidación del fallo condenatorio por falta o abuso grave en la dictación de la resolución. El recurso de casación fue declarado inadmisible con fecha 2 de agosto de 2004. El recurso de queja fue concedido a tramitación, pero en definitiva fue rechazada la solicitud con fecha 22 de noviembre de 2004, fundado en que a juicio del tribunal no existía falta o abuso grave por parte de los jueces sentenciadores en la dictación del respectivo fallo.

En consecuencia quedó a firme la sentencia dictada en segunda instancia que describía las circunstancias y hechos que a juicio del tribunal reunían los requisitos del delito de terrorismo. La Corte de Apelaciones de Concepción fundó su fallo en los siguientes considerandos[431]:

---

430 Se condenó a Ancalaf Llaupe a las penas accesorias de inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos y derechos políticos y de la inhabilitación absoluta para profesiones titulares mientras dure la condena y a pagar las costas de la causa. Y, de acuerdo al artículo 9 de la Constitución Política, en razón de la sentencia, fue inhabilitado por el plazo de quince años para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, o de rector o director de establecimiento de educación, o para ejercer en ellos funciones de enseñanza; para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; o para desempeñarse como dirigente de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

431 Además, la Corte se pronunció respecto de la concurrencia del elemento subjetivo:
19°.- Que los elementos de juicios referidos en los fundamentos primero, séptimo y decimotercero, del fallo de primera instancia, constituyen presunciones judiciales, que apreciadas en conciencia, acreditan que los incendios de los camiones y retroexcavadora se encuentran circunscritos dentro del conflicto Pehuenche, en la Octava Región, Provincia de Bio Bio, comuna de Santa Bárbara, sector cordillerano denominado Alto Bio Bio, lo que se relaciona con la oposición a la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, donde además, es de público conocimiento que las hermanas Berta y Nicolasa Quintremán Calpán son las que se oponen al proyecto de Endesa, porque sus terrenos serán inundados con la construcción
(continúa en la página siguiente)

En lo relativo a la definición de terrorismo, señaló la Corte:

21°.- Que, en este orden de ideas, nuestra legislación no define los delitos terroristas, solo los enumera, por lo que deberá entenderse en su sentido natural y obvio. Según el Diccionario de la Real Academia, Terrorismo, es dominación por terror. En segunda acepción, sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir temor, a su vez la voz terror lo define como miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un hecho que teme.

22°.- Que el delito terrorista ha sido definido por diversos autores de gran relevancia, desde concepciones humanitarias o de los derechos humanos, como desde el punto de vista político, social, sociológico, pero lo cierto que dentro de nuestra legislación aplicable se debe tener presente y estarse a ella, mientras permanezca vigente. El punto de vista jurídico que nos da nuestra actual legislación, tipo penal contemplado en la ley 18.314, donde no los define, los enumera, corresponden a actos de violencia llevado a cabo por personas, entre otros casos, colocando, lanzando o disparando bombas o artefactos explosivos o incendiarios de cualquier tipo, que afecten o puedan afectar la integridad física de personas o causar daños (artículo 2° N° 2 Ley 18.314).

Y, respecto de los verbos rectores contemplados en el numeral 2° del artículo 2 de la Ley 18.341, y a los bienes jurídicos afectados, la Corte se pronunció del siguiente modo :

de la Central y en los cuales se encuentran sus ancestros, sus orígenes, su cultura y sus tradiciones. En este contexto han acontecidos los hechos, como una manera de exigir a las autoridades resoluciones o imponer exigencias para revertir la situación existente en la construcción de la Central.

Después, la Corte se refirió a la concurrencia de los elementos objetivos del tipo:

20°.- Que, para ello, el 29 de septiembre de 2001, 03 y 17 de marzo de 2002, se incendiaron dos camiones y una retroexcavadora y posteriormente dos camiones, vehículos que trabajaban para Endesa. La primera vez actuaron varios individuos encapuchados, excepto uno, utilizando un arma de fuego, lesionando al conductor del camión con un palo. La segunda vez participaron a lo menos dos individuos, con rostro cubierto, premunido uno de ellos con escopeta, efectuando dos disparos al aire, y en la tercera oportunidad fue un grupo de personas encapuchadas, uno de los cuales portaba un arma de fuego, haciendo disparos al aire. En todos estos actos usaron combustible inflamable, como bencina u otro semejante. Las acciones ilícitas antes referidas se han llevado a efecto por vías de hecho, sin observar la institucionalidad y legalidad vigente, recurriendo a acciones de fuerza previamente planificadas, concertadas de acuerdo como acontecieron los hechos, lugar y modus operandi, con la finalidad de crear situaciones de inseguridad, inestabilidad y temor, infundiendo miedo para la formulación, bajo presión delictual de peticiones a las autoridades imponiéndole exigencias para lograr sus fines.

23°.- Que del citado precepto se puede concluir que los verbos rectores son: colocar, lanzar o disparar. De acuerdo al sentido natural y obvio de las palabras y según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por colocar, el poner una cosa en un determinado lugar. Lanzar significa arrojar, impeler con violencia una cosa de modo que recorra una distancia, movida del impulso que ha recibido, Resulta, así, que los incendios de los vehículos se llevaron a efecto a lo menos colocando, sin descartar su lanzamiento, de artefactos incendiarios lo que originó los incendios, cuyo objetivo y lo prohibido en este delito es la acción de prender fuego a una cosa ajena para destruirla o deteriorarla, lo que importa una noción de peligro, pudiendo afectar la integridad física de las personas y causando daño, siendo el bien jurídico protegido, la integridad física de las personas y la propiedad pública o privada, y si bien éstos son los bienes atacados directamente, afectan también bienes jurídicos más trascendente que son el orden y seguridad pública.

Una cuestión previa: los derechos humanos son una limitación al *ius puniendi*

El derecho penal representa, como señala el profesor Jorge Mera *una limitación permanente para el ejercicio de los derechos humanos, impuesta con el fin de proteger bienes jurídicos*[432]. Pero dicho poder punitivo, como toda manifestación de soberanía estatal, se debe ajustar a la Constitución y las leyes, estando limitado por los derechos esenciales de la naturaleza humana, tanto por los garantizados por la Constitución como por los reconocidos en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes (art. 5° CPE). Es por ello que debe necesariamente conjugarse dos cuestiones inseparables, como es la prevención y sanción de conductas antisociales y, por otro lado, la *juridificación* del fenómeno punitivo *en el sometimiento del mismo al cumplimiento de una serie de fines trascendentes a lo punitivo y de contenido garantístico...*[433]. Juridificación, o constitucionalización, que alcanza no solo a las normas relativas al proceso penal y a la ejecución de las normas penales

[432] Mera Figueroa, Jorge, *Adecuación del Derecho Penal Chileno a las Exigencias de los Derechos Humanos*, en Sistemas Jurídicos y Derechos Humanos, serie publicaciones especiales, septiembre de 1996. Universidad Diego Portales.

[433] Silva Sánchez, Jesús María, *Aproximación al Derecho Penal contemporáneo*, citado por Mera, *obra citada*, pág. 350.

(normas penitenciarias), sino también a las prohibiciones establecidas en el derecho penal sustantivo, por cuanto esas prohibiciones se fundan en la decisión o no de criminalizar un hecho, de ubicarlo en tal o cual tipo de criminalidad y, consecuentemente, en tal o cual escala de penalidad.

El derecho penal, y los tipos que consagra, por lo mismo, deben necesariamente contrastarse y armonizarse con los valores y principios que contiene la Constitución, especialmente con los derechos humanos consagrados en ella y con los que integra todo el bloque constitucional[434], es decir, con los derechos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por Chile y que amplían las garantías que deben fundar ese poder-derecho del Estado a sancionar penalmente unas determinadas conductas[435].

En materia penal de los derechos humanos, existe consenso en la doctrina que los principios básicos sobre los que se debe fundar la potestad punitiva en una sociedad democrática son los principios de legalidad y de tipicidad, de culpabilidad, de humanidad, y los principios de 1) *necesidad de la intervención penal y las consecuencias que del mismo se desprenden: mínima intervención, ultima ratio, subsareidad y fragmentareidad*, 2) de lesividad, que exige la afectación de un bien jurídico protegido, y de 3) proporcionalidad, que exige una correspondencia entre la sanción penal y la gravedad del hecho, en cuanto al tipo de bien jurídico afectado y al grado de intensidad de esa misma afectación[436]. Principios que derivan,

434 A él se refiere Humberto Noguera Alcalá en su obra Dogmática Constitucional al referirse a la situación *cuando existen normas que estando fuera de la Constitución se erigen, por decisión del constituyente, a un nivel supraconstitucional o al mismo nivel de la Constitución*. Nogueira Alcalá, Humberto *Dogmática Constitucional*, Editorial Universidad de Talca, 1997, pág 85 y 86.

435 Como señala el profesor Humberto Nogueira Alcalá, *Chile se encuentra vinculado por la Constitución Política de la República de Chile y por los pactos internacionales de Derechos Humanos ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, teniendo el deber constitucional de respetarlos y promoverlos* [los derechos humanos reconocidos en al Constitución y los Tratados], *no pudiendo sustraerse de tal obligación constitucional, establecidas en las Bases de la Institucionalidad, artículo 5°, inciso 2° de la Constitución, sin incurrir en notable abandono de deberes, como asimismo, exponer la seguridad y el honor del estado de Chile en el campo internacional y debilitar el Estado de Derecho y los principios del constitucionalismo democrático que constituyen el soporte ético y jurídico de la Carta Fundamental y de la Nación Chilena*. De suerte que, respecto a esos derechos reconocidos en instrumentos internacionales, el Estado de Chile no debe sino cumplir su compromiso *hacia la universalización y progreso de los derechos humanos, aceptando las obligaciones internacionales que derivan de los pactos internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes*. Mario Verdugo Marinkovich, Emilio Pfeffer Urquiaga y Humberto Noguera Alcala, *Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, año 2002, pp. 123.

436 Mera Figueroa, Jorge, ibíd. Pág. 353.

en general, de los valores básicos del ordenamiento constitucional, como son la libertad, la igualdad en dignidad y derechos, el servicio del Estado a la persona humana, y que pueden predicarse también de las garantías constitucionales de igualdad, libertad personal y de que no pueden afectarse los derechos en su esencia (Art. 19 N° 26 de la CPE). Y que encuentran también su fundamento en las normas de derecho internacional que prohíben las penas o tratos crueles o degradantes y que autorizan la pena de muerte solo para los delitos más graves, y que han tenido un importante reconocimiento en los organismos jurisdiccionales internacionales[437]. Veamos esto con mayor detenimiento.

437 Todo lo dicho encuentra expreso respaldo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:
Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez en el *Caso Hilaire, Constantine, Benjamin y Otros vs. Trinidad y Tobago*, del 21 de junio de 2002:
7. El primer punto que me propongo examinar a propósito de la oposición entre la Ley sobre Delitos contra la Persona y la Convención Americana es el relativo a la reserva de la pena de muerte para los 'delitos más graves', que enuncia el artículo 4.2 de ese instrumento internacional. Hay que poner atención, pues, en la identificación de esos delitos 'más graves' dentro del orden penal de un tiempo y un espacio determinados. Es preciso identificarlos y adoptar, en seguida, la consecuencia natural de una clasificación de este género –diversidad de sanciones–, que debiera informar la legislación criminal, por una doble razón y con un doble designio: justicia y eficacia. El mismo clásico que antes cité resumió bien esta preocupación: 'Si se destina una pena igual a los delitos que ofenden desigualmente la sociedad, los hombres no encontrarán un estorbo muy fuerte para cometer el mayor, cuando hallen en él unida mayor ventaja'.
(...)
10. Un sistema penal no evolucionado podría sancionar con las mismas penas muy diversas conductas. Administraría indiscriminadamente las sanciones más severas como respuesta a ilícitos de distinta gravedad. En cambio, un sistema desarrollado identifica con mayor puntualidad –un cuidado que es, en el fondo, garantía social e individual– los diversos extremos de la conducta ilícita que amerita sanción penal, y adapta ésta, en la mayor medida posible, a las características del hecho y de la persona que lo realiza. Esto último se hace por una doble vía, que se halla abierta en el Derecho penal moderno: a) la estructuración de tipos penales diversos y específicos para captar conductas diferenciables en función de sus características, aunque no lo sean en función de su resultado, con la correspondiente previsión de punibilidades diferentes; y b) la atribución al juzgador de la potestad de individualizar las penas en forma consecuente con los datos del hecho y el autor, acreditados y apreciados en el proceso, dentro de las fronteras –máxima y mínima– que aporta cada conminación penal (punibilidad).
También, voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso De la Cruz Flores, de 18 de noviembre de 2004 :
4. La ley penal debe contemplar, para efectos punitivos, ciertas conductas que afectan gravemente los bienes jurídicos más relevantes. La idea de un Derecho penal mínimo, asociada al garantismo, que hoy enfrenta diversos embates, supone la incriminación de tales conductas ilícitas.
(continúa en la página siguiente)

Las exigencias del principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad alcanza no solo al Derecho Penal sino que a todo el Derecho Público[438]. Tienen una nutrida aplicación en el Derecho Administrativo[439], en el Derecho Laboral, vía artículo 5° del Código respectivo[440], también está expresamente contemplado en nuestro Derecho Procesal Penal[441] y en materia tributaria existe explícita referencia constitucional al deber de proporcionalidad (artículo 19 N° 20 y artículo 62 N° 1 de la CPE). El principio, a su vez, en cuanto se refiere a actuaciones estatales que implican una injerencia o limitación a los derechos individuales, presupone el cumplimiento de dos exigencias previas : una formal, que se satisface con el principio de legalidad o reserva legal, o sea, que la medida limitativa de derechos fundamentales se encuentre prevista por la ley; y una material, también llamado de justificación teológica, que exige que las restricciones de los derechos y libertades se orienten hacia un fin legítimo, admisible y coherente con una sociedad democrática[442]. Solo una vez satisfechas estas exigencias, legalidad y justificación teológica, es posible descender al estudio de los medios limitativos que en un caso particular se empleen, ya que de otro modo, la medida es de antemano inconstitucional[443].

La doctrina y jurisprudencia alemana ha elaborando el siguiente examen de proporcionalidad en relación a los actos estatales a fin de comprobar si satisfacen el principio en cuestión:

1°. ¿Es la resolución o medida *apta*, es decir, idónea para alcanzar el fin perseguido?

2°. ¿Es la resolución *necesaria*, es decir, era la menos gravosa para alcanzar el fin perseguido?

3°. ¿Es la resolución *proporcionada*, estrictamente, es decir, está balanceada entre el interés general en juego y la restricción o privación de derechos por lo que se ha optado como medio para conseguirlo?[444]

habida cuenta de su gravedad y de la lesión que producen, cuando no se dispone de medios sociales o jurídicos alternos para evitarlas o sancionarlas. Bajo este concepto, la ley penal debe ser utilizada como último recurso del control social y concentrarse en esos comportamientos de gravedad extrema. Y cuando se justifica la tipificación penal de determinados comportamientos, es preciso hacerlo con objetividad y ponderación –lo que se podría llamar "prudencia beccariana"–, acomodando las sanciones a la gravedad de la infracción y a la culpabilidad del agente, sin perder de vista las diferencias que pudieran mediar entre hipótesis de una misma categoría –asesinato y homicidio culposo, por ejemplo–, que requieren tratamiento penal diferenciado. Esta cuestión ha sido analizada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, a propósito del artículo 4.2 de la Convención Americana –concerniente a la protección del derecho a la vida– en la Sentencia dictada en el Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, de 21 de junio de 2002. Me remito a lo que expresé en el Voto razonado que acompañé a esa Sentencia

(...)

5. Si el legislador penal, a la hora de incriminar conductas ilícitas, debe distinguir los diferentes supuestos que se plantean y ofrecer a cada uno trato adecuado, racional y específico, con mayor razón debe evitar la incriminación de las conductas que no sean ilícitas. El hecho de que un comportamiento se halle objetivamente previsto en un tipo penal depositado en un ordenamiento de la materia no implica que por ello se satisfaga, en forma automática, la exigencia de legitimidad en las previsiones penales. De lo contrario se justificaría la recepción de actos materialmente admisibles, e incluso plausibles, dispuesta por regímenes autoritarios para combatir la disidencia, la diferencia, la discrepancia, fenómeno bien conocido a lo largo de la historia y ampliamente reprobado...

(...)

9. En ningún caso se trata de impedir la persecución legítima de conductas ilícitas, que deben ser combatidas por medios idóneos, sino de mantener cada relación social en el cauce que le corresponde, no solo para bien privado, sino también —y quizás ante todo— para bien público...

438 Incluso su campo de aplicación se ha extendido al Derecho Privado. Ver, González-Cuellar Serrano, Nicolas, *Proporcionalidad y Derechos fundamentales en el Proceso Penal*, Editorial Colex, 1990, pág. 25.

439 Ver, Alarcón Jaña, Pablo, *Discrecionalidad Administrativa*, Editorial Jurídica Conosur, año 2000, pág. 29 y 30. Analiza jurisprudencia que se refiere a "medida que guarda proporción con los antecedentes que lo motivaron" (considerando 24°) causa Lobos Sandoval con Rector de la Universidad de Antofagasta, RJD. 1983 T. 80, N° 2. También fallo Fernández Fernández, Alvaro con Vicerrector Académico de la Universidad de Santiago, considerando 8°, RJD 1983 T. 80, N° 2.

440 Ver Dictamen N° 2865/0162 de 30.08.2002 de la Dirección del Trabajo que Fija sentido y alcance del inciso primero del artículo 5, del Código del Trabajo.

441 En nuestro Código Procesal Penal el principio encuentra una consagración explícita en su artículo 141 que dispone que *No se podrá ordenar la prisión preventiva cuando ésta aparezca desproporcionada en relación con la gravedad del delito, las circunstancias de su comisión y la sanción probable*.

442 González-Cuellar, Nicolas, *Obra citada*, pág. 99. También, Nogueira Alcalá, Humberto, *La libertad personal y las dos caras de Jano en el ordenamiento jurídico chileno*, Revista de Derecho (Valdivia) v. 13, 2002, cuando afirma que solo es posible afectar una garantía constitucional *cuando ella sea prevista por la ley aprobada en el Congreso Nacional y con* un fin legitimado constitucionalmente, *la que debe ser, además*, razonable y proporcionada al fin legítimo perseguido.

443 Ibíd.

444 Ver Precht Pizarro, Jorge, *Resolución Injustificadamente errónea o arbitraria en la indemnización por error judicial*, en Estudios Constitucionales, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, pág. 179. Año 2004. También Nogueira Alcalá, Humberto, *La libertad personal y las dos caras de Jano en el ordenamiento jurídico chileno*, Revista de Derecho (Valdivia) v. 13, 2002.

La primera de las preguntas hace referencia a un criterio de carácter empírico atendiendo a *la causalidad de las medidas en relación con los fines y exige que las injerencias* [a los derechos fundamentales] *faciliten la obtención del éxito perseguido*. La segunda, también llamada de intervención mínima o de la alternativa menos gravosa o de subsidiareidad, mira a la optimización del grado de eficacia de los derechos limitados, obligando a los órganos del Estado a comparar entre varias medidas alternativas y rechazar aquella más gravosa. Y la tercera, busca *determinar, mediante la utilización de las técnicas del contrapeso de bienes y valores y la ponderación de intereses según las circunstancias del caso concreto, si el sacrificio de los derechos individuales que comporta la injerencia guarda una relación razonable o proporcionada con la importancia del interés estatal que se trata de salvaguardar*, de manera tal que, *si el sacrificio resulta excesivo la medida deberá considerarse inadmisible*[445]. Únicamente en el caso de pasar ese test de proporcionalidad, una medida estatal que afecte derechos constitucionales resultará legítima, y por tanto, podrá ser admisible en un régimen democrático que respete y también promueva los derechos del hombre. Y ello porque el propio bloque de constitucionalidad lo exige, como veremos ahora.

En primer lugar, la proporcionalidad lo exige el principio de la igualdad en dignidad y derechos reconocido a todas las personas, según dispone el artículo primero de la Constitución y en la garantía a la igualdad ante la ley que consagra su artículo 19 N° 2. Dicho principio, como se sabe, se satisface con una aplicación igualitaria e imparcial de la ley por parte de los tribunales, pero también, y necesariamente, con una legislación que materialmente satisfaga el respeto por la igual dignidad de cada ser humano, confiriendo un estatuto jurídico a las personas que sean expresivos de una igualdad de trato de las personas no solo *ante* el derecho sino también *en* el derecho. Por ello los contenidos de las leyes y de cualquier decisión del Estado no deben ser expresivos de unos criterios discriminatorios o que privilegien a unas personas por sobre otras[446] [447].

[445] González-Cuellar, Nicolas, *Obra citada*, págs. 154, 155, 189 y 225.

[446] Ver, *Igualdad y Discriminación*, de Rodolfo Figueroa G. En "Cuaderno de Análisis Jurídico". Universidad Diego Portales. Octubre del año 2000.

[447] Y esa exigencia de igualdad de trato es necesaria realizarla, como señala el profesor Gregorio Peces-Barba, haciendo dos operaciones distintas: equiparando y diferenciando. En el primer caso, la igualdad exige obviar ciertas diferencias fácticas y equiparar personas y/o situaciones distintas (vgr, la riqueza o pobreza de una persona es irrelevante para efectos de sus derechos de ciudadanía), con el objeto de otorgar una igualdad de trato, y, en el segundo caso, el principio de igualdad supone recoger diferencias fácticas para efectos de diseñar un estatuto diferenciado, porque solo de esa manera se puede garantizar la igualdad de trato

(continúa en la página siguiente)

Discriminación que tiene lugar cada vez que el Estado dispone de una medida, legal, judicial o administrativa, que resulta desproporcionada (especialmente por ser innecesaria o no proporcionada en un sentido estricto, según las distinciones que se vieron atrás), ya que con ello se le está dando a la persona un trato excesivamente gravoso para sus derechos, o sea, desigual en relación al resto de las personas, lo que implica forzosamente romper con la igual consideración y respecto que merece su dignidad.

La proporcionalidad, como estándar aplicable a todos los actos estatales, se deriva también de la jerarquía normativa de las normas que integran

(vgr. el nivel de ingresos de una persona sí se toma en cuenta en el sistema de fijación de tributos). Este concepto amplio de igualdad ha sido recogido reiteradamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus opiniones consultivas. A saber:

Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición (Art. 24) *reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de igualdad ante la ley se prohibe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo, la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al Derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley. (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984).*

Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose "en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos" definió que solo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable" (Eur. Court H.R., case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" [merits], judgement of 23-VII- 1968, pág. 34). Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contrarien la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores de edad o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio. (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984).

No habrá, pues, discriminación, si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente; es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón; vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana. (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984).

las Bases de la Institucionalidad y los Derechos y Deberes Constitucionales. Como ha sido señalado reiteradamente por la doctrina nacional y comparada, los preceptos constitucionales tienen un carácter normativo y no meramente programático, y obligan directamente a toda persona, institución o grupo, sin que nadie pueda eximirse de obedecer sus disposiciones, tanto formal como sustantivamente[448]. Ello implica no solo una prohibición de transgredir sus preceptos, sino un deber de cumplirlos en un sentido activo y positivo[449]. De lo contrario, ellos estarían dejando de cumplir el fin para el cual fueron creados: a saber, la consecución del bien común.

Ello constituye a los derechos fundamentales de la persona, en cuanto normas obligatorias que condicionan materialmente el ejercicio de las potestades públicas[450], en una cuestión central a la hora de medir la legitimidad y la validez de las actuaciones del Estado (y lo mismo al momento de determinar cómo debe ser interpretada una norma subconstitucional[451],

448 Al respecto, Eduardo García de Enterría en relación al artículo 9, 1 de la Constitución Política española, que dispone que *Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*, señala que es necesario establecer con *absoluta explicitud* que toda la Constitución *tiene valor inmediato y directo*. La Constitución es parte del ordenamiento, y *su parte primordial y fundamental* es *la que expresa los 'valores superiores del ordenamiento jurídico' enunciados en el artículo 1 de la propia Constitución y desarrollados en su articulado.* La vinculación directa de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico *da una primacía manifiesta a la vinculación constitucional, expresión de la supremacía de la Constitución*. Supremacía constitucional que tiene como base la *resistencia o plus de validez, o inmunidad de la Constitución frente a todas las normas o actos que de ella derivan* y que constituye *la piedra angular* de la eficacia de la Constitución *como pieza técnica en al construcción del estado y del ordenamiento jurídico.* Ver, Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Editoria Cívitas, Madrid, año 1991, págs. 63 a 65.

449 Ver, *Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales.* Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Presentación y Estudio Introductorio, Dignidad, Derechos, y Garantías en el Régimen Constitucional Chileno, José Luis Cea Egaña.

450 Ver, Eduardo Aldunate L. "El efecto de la irradiación de los derechos Fundamentales", en *La Constitucionalización del Derecho Chileno*, Universidad Austral de Chile, Editorial Jurídica, año 2003, pág. 13.

451 En este sentido señala el jurista Ramón Domínguez Águila: *cuando se trata de interpretar una regla, antes de examinarla a la luz de los elementos gramaticales, históricos, lógicos o sistemáticos, habrá de confrontarla con el texto constitucional, de modo de apartar de los posibles sentidos de la regla, aquel que pudiere infringir el texto constitucional*. Ver, Ramón Domínguez Aguila, *Aspectos de la Constitucionalización del Derecho Civil Chileno*, Revista de Derecho y Jurisprudencia Tomo XCII-N°3- Año 1996, págs. 43 a 51. También, en ese mismo sentido la Corte de apelaciones de Concepción en sentencia de 13 de junio de 1995 señaló *Legalidad constitucional significa que se ha de observar el respeto a las normas jerárquicas superiores, de forma que el uso de esa facultad no conduzca a una solución que perturbar un derecho o garantía constitucional. En otros términos, debe interpretarse*

(continúa en la página siguiente)

o si han de ser o no aplicadas las leyes a un caso en que los Tribunales de Justicia sean llamados a conocer). Cuestión que obliga al Estado, a la hora de disponer de cualquier medida, legal, administrativa o judicial, proceder aplicando el principio *favor homine* o *pro libertatis*, de tal modo de hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos en la medida máxima, los cuales además nunca pueden ser afectados en su esencia, ni imponérsele condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (art. 19 N° 26 de la CPE)[452].

las normas con la debida coherencia para que la conclusión no vulnere un derecho garantizado por la Constitución. Así resulta de aplicar lo dispuesto en los artículos 6° y 7° y en especial el 19 N° 26 de la Carta Fundamental. Ninguna norma puede interpretarse de tal manera que conduzca a vulnerar la Constitución. Citada por Ramón Domínguez Águila, op. citada.

452 Nuestra jurisprudencia también ha reconocido y aplicado el principio de proporcionalidad en algunas sentencias. A saber, **I) Sentencia Corte de Apelaciones de Concepción 24 de noviembre de 1989, caratulada Del Río Guerra, Guillermo con Gobernador Provincial de Arauco**, que señala: *5° Que dando por sentado el que al señor Gobernador le asiste la facultad legal de disponer la reapertura de un camino que antes ha sido utilizado por particulares, lo cierto es que dicha facultad deberá ser ejercida con estricta sujeción a antecedentes de hechos fidedignos y considerando además el perjuicio que ello puede irrogar a otras personas involucradas. En especial, sopesar si el referido perjuicio se justifica para satisfacer un acceso más cómodo a un determinado particular (...) 8° Que si se comparan las posibilidades de un acceso a través de prolongación de una vía a continuación del camino ya existente –en predio del señor Enrique del Río, lo que obviamente redundará en un menor costo para él– y el perjuicio que ineludiblemente se irrogará al recurrente, resulta que en el ejercicio de las facultades que invoca la Gobernación se ha incurrido en, a lo menos, arbitrariedad, desde que es ostensible que dicha resolución rebasa el ámbito de lo razonable, incursionando en el ámbito de lo caprichoso desde que respetándose aparentemente la legalidad, existe una notoria desviación de poder considerando la finalidad de la disposición invocada.* Revista De Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVI (1989), N° 3 (Septiembre-Diciembre), Sección 5. **II) Sentencia Corte de Apelaciones de Talca 2 de junio de 1987, caratulada Parot Delsahut, Carlos y otra con Director Regional del Servicio Agrícola y Ganadero VII Región**, voto disidente: *2°) Que si bien es efectivo el otorgamiento de dicha facultad, no es menos cierto que ella no es la más justa y racional, pues es de toda evidencia que las otras especificadas en los citados decretos son tanto o más eficaces que aquélla para controlar la enfermedad denominada 'fiebre aftosa', como son el aislamiento de los animales enfermos, la desinfección de los vehículos y personas que ingresan y salen de los lugares amagados durante todo el período de recuperación, vacunaciones, etc.; 4°) Que el órgano administrativo debe actuar con fundamentación, vale decir, le corresponde ejercitar su voluntad y su autoridad eligiendo los medios más adecuados al fin que se desea conseguir. De no ser así, carecería de razonabilidad, esto es, realizará un ejercicio arbitrario de la potestad jurídica y viciará el acto que ejecute o la resolución que dicte (...) 8°. Que, en orden a los motivos, para que el acto objeto de control sea válido, debe existir una adecuada correlación entre la potestad ejercida y su fin específico, la que se producirá solo en la medida que los presupuestos de hecho invocados concurran efectivamente y estén jurídicamente*

(continúa en la página siguiente)

En materia penal, este principio de igualdad de trato exige al legislador, al momento de establecer los delitos y fijar las penas, discriminar aquellas conductas que constituyen una afectación grave a un bien jurídico relevante, de aquellas que no lo son. El derecho penal solo puede entrar a operar respecto de aquellos ilícitos que constituyan una infracción significativa a bienes jurídicos de relevancia, como también las penas asignadas deben guardar la debida correspondencia con la gravedad del hecho, tanto por la jerarquía del bien jurídico afectado como por la intensidad del ataque al mismo. Ha de excluirse, así, penas iguales para hechos diferentes, y, viceversa, ha de descartarse penas distintas para hechos iguales. De no ser así, se incurriría en una discriminación legal sin apoyo en la justicia o sin motivación racional. Un principio básico, entonces, es el de la proporcionalidad de las penas, como expresión de la exigencia de igualdad, en que al legislador por mandato constitucional debe diferenciar las conductas, de acuerdo a su gravedad o lesividad, para así asignar la pena que corresponda.

Por ello es que el profesor Juan Bustos Ramírez sostiene que en un sistema democrático, el principio básico de la igualdad ante la ley, que implica desde una perspectiva formal al de legalidad de los delitos y de las penas, desde una consideración material, implica el de lesividad a los bienes jurídicos[453]. Los delitos han de definirse desde su lesividad a los bienes jurídicos de acuerdo a los valores y principios que definen el sistema democrático y desde ahí, por lo tanto, asignar las penas que correspondan.

bien calificados, cuestión que se resuelve en un juicio de valor relacionado con la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción aplicada. Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXIV (1987), N° 2 (mayo-agosto), Sección 5. **III) Sentencia Corte de Apelaciones de San Miguel, 22 de marzo de 2002, caratulada Salinas Abarzúa, Fred y otro.** Considerando *Noveno: Que, en nuestra doctrina, el profesor Jorge Mera Figueroa, indica precisamente que una de las formas de infringir la proporcionalidad de las penas deriva de la existencia de reglas excepcionales sobre* iter criminis *y participación, conforme con las cuales se sanciona la tentativa como delito consumado y a los cómplices como autores o a los encubridores como cómplices (Derechos Humanos en el Derecho Penal Chileno, pág 100). La infracción denunciada se traduce, en la práctica, en la imposición de castigos penales desproporcionados, cuya magnitud no guarda nexo ni con el injusto perpetrado, ni con la culpabilidad del hechor*, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo XCIX (2002), N° 1 (enero-marzo), Sección 4. También, **Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 23 de septiembre de 1999, caratulada Yuraszeck Troncoso, José Roberto, con Superintendencia de Valores y Seguros.** *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo XCVI (1999), N° 3 (septiembre-diciembre), Sección 2.

453 Bienes jurídicos que a su vez solo pueden *derivarse de los cometidos, plasmados en la Ley Fundamental, de nuestro Estado de Derecho basado en la libertad del individuo, a través de los cuales se le marcan sus límites a la potestad punitiva del Estado*. Roxin, Claus, *Derecho Penal Parte General Tomo I*, Thomson Civitas, 1999, pp. 55.

A una afectación a la vida, por cierto, no puede asignársele igual importancia que un atentado a la propiedad, y con ello afectarse de igual modo el derecho a la libertad personal mediante idéntica pena de cárcel, transgrediéndose con ello también la norma que prohíbe las penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes[454]. Se hace necesario, por tanto, una proporcionalidad en el castigo; principio de justicia que constituye un límite a la intervención punitiva del Estado y una garantía para el ciudadano[455].

Por lo mismo, el principio de proporcionalidad en materia penal está íntimamente vinculado con el principal derecho que se ve afectado por una sanción penal, que es el derecho a la libertad personal[456]. Y en el caso particular

454 Mera Figueroa, Jorge, *obra citada*, pág. 396.

455 Bustos Ramírez, Juan "Principios Fundamentales de un Derecho Penal Democrático", *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, N°8, 1994. Y ese mismo principio de igualdad también exige a los tribunales de justicia mismos aplicar la ley penal teniendo como horizonte de interpretación la referida garantía iusfundamental a la igualdad al momento de juzgar sobre el tipo y la pena a aplicar en un caso concreto. Por ello no es excusa para los tribunales una aplicación indiscriminada de una legislación mal concebida, desproporcionada, que incluya descripciones típicas que no guardan correspondencia con la entidad del bien jurídico cuya afectación se pretende castigar.
Por otro lado, como enseña Robert Alexy, la teoría de los principios, implica la máxima de la proporcionalidad. En efecto, si como sostiene este autor, y otros, la Constitución, y por tanto el ordenamiento jurídico, está integrado por principios, además de reglas, y esos principios no son otra cosa que *mandatos de optimización*, la aplicación de éstos a un caso particular, donde estén en colisión principios referidos a bienes colectivos y a derechos individuales, la solución del conflicto pasa necesariamente por la máxima de la proporcionalidad en sus tres fases: necesidad, adecuación y proporcionalidad en sentido estricto. Ello es claro en la última fase, o sea, el de proporcionalidad propiamente tal, la que tiene por finalidad justamente ponderar si *el sacrificio de los intereses individuales que trae consigo la intervención y afectación de la libertad personal guarda una relación proporcionada y razonable con la importancia del interés público que se trata de preservar*, de manera de evitar *recargar a la persona afectada con una medida considerada excesiva, sin que con dicha medida se vea favorecido el bien común*. Por su parte, la máxima de la necesidad, también está implícito en la naturaleza de los principios, ello porque de entre dos alternativas, igualmente eficaces o idóneas para lograr la consecución de un fin determinado (que se justifica en un principio jurídico) se debe elegir aquella alternativa que resulte menos gravosa para el derecho fundamental con carácter de principio que pueda resultar afectado (cuestión que incluye también un ejercicio de ponderación a fin de lograr el mayor grado de optimización). Y, finalmente, la proporcionalidad como aptitud, también se deriva de la teoría de los principios, por cuanto si un medio no es idóneo para la obtención de un fin que exige un determinado principio, y afecta a otro principio, naturalmente que la medida resulta prohibida en cuanto ella no permite la realización óptima del segundo principio.

456 Así, el Tribunal Constitucional Español ha señalado respecto del punto en los fundamento de su sentencia de 136-1999 del 20 de julio de 1999: *En materia penal, ese sacrificio innecesario o excesivo de los derechos puede producirse bien por resultar innecesaria una reacción de tipo penal o bien por ser excesiva la cuantía o extensión de la pena en relación*

(continúa en la página siguiente)

de Chile, una condena injustificada por delito terrorista trae aparejada además una violación a los derechos políticos, a la libertad de enseñanza, al derecho a expresión y al de asociación[457].

Ninguno de los bienes jurídicos cuya protección autorizan la aplicación de la legislación antiterrorista se vieron afectados por los hechos ocurridos en el Alto Bío Bío.

Tomando en cuenta todo lo anterior, cabe responder la siguiente pregunta: la quema y destrucción de determinados bienes privados, sin afectar la vida e integridad de nadie (y disponiendo los medios para que ello no ocurriese), y en el marco de un conflicto perfectamente delimitado[458], ¿es constitucionalmente legítimo catalogarlo como delito terrorista?; ¿se condice con los que se entiende por delito terrorista, dado la naturaleza de este delito y los bienes jurídicamente protegidos por él? Creo que la respuesta no puede si no ser negativa. Como veremos de inmediato,

con la entidad del delito (desproporción en sentido estricto). En esta materia, en la que la previsión y aplicación de las normas supone la prohibición de cierto tipo de conductas a través de la amenaza de la privación de ciertos bienes –y, singularmente, en lo que es la pena más tradicional y paradigmática, a través de la amenaza de privación de la libertad personal–, la desproporción afectará al tratamiento del derecho cuyo ejercicio queda privado o restringido con la sanción. El contexto sancionador nos va a conducir con naturalidad del ámbito de la libertad personal (art. 17 C.E.) –cuando, como es ahora el caso, la pena sea privativa de libertad– al ámbito del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 C.E.) (SSTC 55/1996, 161/1997 y 61/1998), sin que, en conexión también con él, quepa descartar que quede también lesionado el derecho cuyo ejercicio quedaba implicado en la conducta prohibida.

457 En efecto, el artículo 9° de la Constitución Política de la República de Chile señala lo que sigue: *Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados por el plazo de quince años para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, o de rector o director de establecimiento de educación, o para ejercer en ellos funciones de enseñanza; para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.*

458 La Corte de Apelaciones de Concepción trató de salvar este punto señalando que la acción desplegada por el condenado fue la de *prender fuego a una cosa ajena para destruirla o deteriorarla, lo que importa una noción de peligro, pudiendo afectar la integridad física de las personas y causando daño*. Sin embargo, la Corte olvida que en las tres ocasiones en que ocurrieron los ataques, los agresores siempre tuvieron el cuidado de hacer bajar a los cofres, y **nunca** el fuego se expandió de modo de poder causar estragos mayores, estando completamente limitado su poder destructivo a los objetivos del ataque. A lo que recurre la Corte es a un concepto de dudosa constitucionalidad como es el de "peligro abstracto" (por constituir una forma de presunción de derecho de la responsabilidad penal), que se opone además a las evidencias del caso.

el terrorismo, como tipo delictual, ha sido reservado para aquellas conductas gravísimas, que afectan la vida, la integridad física o la libertad de las personas, y en último término el orden social y constitucional[459].

La doctrina ha hecho esfuerzos muy importantes para delimitar e identificar los elementos que deben estar presentes al momento de configurarse el delito de terrorismo, y asegurar así que esa específica reacción del aparato sancionador no sea concebida ni empleada en otras conductas extrañas a las que indiscutiblemente tienen ese carácter. Varias han sido las definiciones entregadas por la dogmática, a través de distintos autores, en orden a delimitar el delito de terrorismo, en un esfuerzo por acotar su tipificación y aplicación, lo cual si bien no ha concluido en una definición única, han ido perfilado el concepto de terrorismo, siempre apuntando a su extrema gravedad y a los bienes jurídicos que afecta. Estas son algunas de estas descripciones que ha entregado la doctrina[460]:

- *El terrorismo es toda acción violenta con un fin político, acción que es desarrollada por grupos organizados que pretendan conseguir una alteración del orden constitucional mediante la comisión sistemática de determinados delitos comunes*[461]. Quintano Ripolles, el autor de esta definición, caracteriza al terrorismo por su contenido de violencia aguda e indiscriminada, desatada sobre la sociedad para aislar a un actor político, por medio de la comisión de actos

459 Un Informe presentado por el Gobierno de Chile al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, da cuenta de la penas que en Chile se asignan a las conductas terroristas, en proporción a la gravedad del delito que se castiga. Dice el Informe (pp. 18 y 19):
Según se hiciera presente en el cuerpo del presente informe, la Ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad (de 17 de mayo de 1984), constituye la fuente en virtud de la cual las conductas terroristas se han tipificado como delitos graves, castigados –con creces– en proporcionalidad a dicha gravedad. Según se hiciera presente arriba, por regla general se contempla penas superiores a las de los delitos comunes en 1, 2 ó 3 grados. Cabe agregar, además, que la ley 18.314 castiga la tentativa, la amenaza y la conspiración para cometer delitos terroristas. Por otra parte, la ley excluye la posibilidad de libertad provisional (durante el proceso) así como la procedencia de cualquier pena alternativa no privativa de libertad o beneficio intrapenitenciario (2002).

460 Las definiciones que se indican a continuación han sido extraída de los textos de del Barrio Reyna, Alvaro, León Reyes, José Julio Terrorismo, *Ley Antiterrorista y Derechos Humanos*, Programa de Derechos Humanos, Universidad Academia Cristiano, 1991, pp. 89 a 126, y Villegas Díaz, Mirna, *Análisis del Delito de Terrorismo*, memoria de título, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

461 Quintano Ripolles, A. "Tratado de la parte especial del Derecho Penal", Madrid, Edit. Revista de Derecho Privado, 1967. Pág. 27. Citado por del Barrio Reyna, pp. 166.

de crueldad y barbarie para destruir mediante el pánico al enemigo, así como toda colaboración de sectores sociales vinculados con él.

- *Se caracterizan por la utilización de medios que pueden ocasionar estragos, con el propósito de atemorizar a un sector de la población con la finalidad de cambiar el sistema socio político o socio económico imperante*[462].
- *...es más bien un crimen, o serie de crímenes que se tipifican por la alarma que producen, ordinariamente motivada por los medios de estrago que suele causar el terrorista*[463].
- *La creación mediante ejecución repetida de delitos, de un estado de alarma o de terror en la colectividad y en ciertos grupos sociales, para imponer o favorecer la difusión de determinadas doctrinas sociales o políticas*[464].
- *...el terrorismo político puede ser sintéticamente definido como una intimidación coercitiva, consiste en el uso sistemático del homicidio y de la destrucción, y en la amenaza de matar o destruir, con el fin de aterrorizar individuos, grupos, comunidad y gobierno, para que cedan a las demandas políticas de los terroristas... puede decirse que existiría en este delito un móvil consistente en la finalidad de causar alarma o intimidación en la población*[465].
- *Todo acto de violencia armada que, cometido con un fin político, social, ideológico, filosófico, religioso, viola entre las prescripciones del derecho humanitario, las que prohíben el empleo de medios crueles o bárbaros, el ataque a objetivo inocentes o el ataque a objetivos sin interés militar*[466].
- *Delito terrorista es aquel delito solo subjetivamente político que, no ofendiendo bienes políticos, sino al contrario, bienes absolutamente indeterminados e indeterminables, sea capaz, precisamente por su imprevisibilidad de crear un clima de alarma social grave*

462 Barbero Santos, citado por Lamarca, Carmen, "Tratamiento jurídico del terrorismo" Ministerio de Justicia. Madrid. 1985, pág 227, citado por Villegas Díaz, pág. 78.

463 Jiménez de Asua, Tratado de Derecho Penal, Tomo III, Edit. Losda, Buenos Aires, 1964. pág 969. Citado por Villegas Díaz, pág. 78.

464 Cuello Calón, Derecho Penal, Tomo I. Parte General, vol I, Barcelona, 1980, pág. 319. Citado por Villegas Díaz, pág. 78.

465 Wilkinson, Paul, citado por Villegas Díaz, pág. 78.

466 Eric David, citado por del Barrio Reyna, pág. 153.

que pueda debilitar las instituciones y crear pánico en la comunidad social[467].

Y también el profesor chileno, Jorge Mario Quinzio, define el terrorismo como *un acto de violencia aguda o atroz, cometido normalmente con medios de estrago, dirigido a producir estados de conmoción y temor generalizado en la población con fines políticos de sometimiento colectivo y quebrantamiento moral del actor político oponente, el llamado aniquilamiento subjetivo.*

Por su parte, Francisco Carrara destacó las diferencias entre el delito terrorista y el delito político, que es el motivado por fines altruistas. En los delitos sociales o políticos, señala el autor, *a veces nos encontramos frente a hombres a los que llamaremos culpables pero con respecto a los cuales nos resultará muchas veces arduo encontrar acertada la designación de criminales ya que muchas veces en esos delitos el móvil lo encontraremos en la degeneración de un esfuerzo noble y hasta sublime en su principio, el amor a la gloria, a la piedad, al honor, a la caridad ciudadana, etc.*[468]. El delito político se ajusta a las leyes de la guerra y respeta las normas humanitarias (v. gr. guerrillas), utilizando la violencia contra blancos determinados, perfectamente diferenciados, blancos que constituyen su enemigo político.

En el delito de terrorismo, por el contrario, nunca estamos frente a un móvil noble o altruista, ya que el mismo se caracteriza por su más absoluto irrespeto a las normas humanitarias de un conflicto, por su carácter violatorio de los derechos humanos, como lo señala expresamente el artículo 9° de nuestra Constitución[469]. El terrorista utiliza la violencia indiscriminadamente, dañando a un número plural de víctimas inocentes, que poco o nada tienen que ver con la lógica de la guerra, justificando muertes bajo la fórmula de "costos de una situación revolucionaria".

La violencia terrorista, agrega la doctrina, va dirigida contra las personas y es ejercida de manera sistemática, planificada y finalista por una organización. En ese mismo sentido definió el terrorismo el Mensaje del entonces Presidente de Chile, don Patricio Aylwin Azócar, de 11 de marzo de 1990, que modificó la Ley 18.314: *el terrorismo es un método de acción criminal al cual recurren los extremismos de derecha y de izquierda, los narcotraficantes, los fanáticos religiosos, los traficantes de armas, los gobiernos totalitarios y las dictaduras. Lo que caracteriza la conducta terrorista es el atentar contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas, por medios que*

467 Martinelli, citado por Villegas Díaz, pág. 77.

468 Francisco Carrara, *Curso de Derecho Criminal*, citado por Villegas Díaz, pág. 23.

469 Por lo mismo no es posible catalogar a los terroristas de combatientes legítimos.

produzcan o puedan producir un daño indiscriminado con el objeto de causar temor a una parte o a toda la población[470]. Y también nuestros Tribunales de Justicia lo han entendido así al definirlo como *los actos de violencia armada contra la vida, la salud, la libertad de las personas señalados en la ley, que ejecutados de un modo sistemático y planificados tienden a crear una situación de inseguridad y peligro colectivo para alterar el orden constitucional o la organización jurídica del sistema democrático; o sea la violencia organizada con fines políticos sociales, de modo que la violencia que, en si misma es delictiva, se convierte así en un programa de ruptura del ordenamiento constitucional*[471].

Asimismo, ayuda a precisar el concepto de delito terrorista y, por tanto, a descartar aquellas conductas que no son tales, el conocer la naturaleza del bien jurídico o los bienes jurídicos protegidos con el tipo penal correspondiente, según nos enseña la doctrina más autorizada y el derecho internacional.

El delito terrorista en primer lugar o directamente ataca bienes jurídicos de carácter individual como son la vida, la integridad física y psíquica de las personas y su libertad. Pero la trasgresión de ellos es solo un objetivo inmediato, es el medio utilizado para lesionar otros bienes jurídicos de mayor relevancia, como son la sociedad y su orden legal. Por ello es que lo que se trata de proteger a través de la tipificación penal del terrorismo –el bien jurídico protegido específico– es a la comunidad en su conjunto: *el más característico terrorismo implica un ataque total al orden existente y a la comunidad social, como un todo, y no al aniquilamiento de determinado enemigo*[472]. De ahí que el terrorismo es concebido, en último término, como un atentado a la Constitución en un régimen democrático, en el entendido que la Carta Fundamental es la expresión de un consenso político y social que proscribe la utilización de la violencia como método de acción política, y que es contrario a la intervención o participación política a través de la violencia y por medio de la subversión de las reglas del juego democrático[473].

---

470 Del Barrio Reyna, Álvaro, León Reyes, José Julio Terrorismo, *obra citada*, pp. 163 a 210. Villegas Díaz, Mirna, *obra citada*, pp. 45 a 121.

471 Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, contra Rafael Escorza Henríquez y otros, secuestro de Cristián Edwards, 13 de noviembre de 1992, Considerando 5°. Incluso el proyecto de Ley antiterrorista presentada por el General Augusto Pinochet a la Junta Militar se hacía cargo de la especial gravedad que debía tener la conducta sancionada al definir las "conductas" terrorista como aquellas *acciones u omisiones constitutivas de crimen o simple delito realizadas para crear conmoción o grave temor en la población o en un sector de ella o ejecutadas mediante actos atroces o crueles, con un fin revolucionario o subversivo.*

472 Quintano Ripollés, *op. citada* pág 35, citado por Villegas Díaz, pág. 101.

473 Del Barrio, *obra citada*, pág. 177.

Recapitulando entonces, para que tenga lugar el delito terrorista en una situación concreta, según la doctrina, es indispensable que la víctima inmediata sea una persona, o varias, indiferenciadamente, afectándose la vida, la integridad física o la libertad personal. En segundo lugar, y como víctima necesaria pero indirecta, el delito terrorista debe afectar a toda la comunidad social que sufre la intimidación. Y en tercer término, la víctima debe ser el propio Estado en cuanto organización política. Solo la reunión de todos estos bienes jurídicos, conjuntamente afectados por la conducta terrorista, justifican una política penal de máxima severidad, y la aplicación al caso concreto de la legislación antiterrorista.

En este mismo sentido, y siguiendo con el propósito de deslindar los contornos propios del delito de terrorismo, a raíz de la condena de Víctor Ancalaf, resulta muy ilustrativo conocer las conductas incluidas como tales en los múltiples convenios internacionales que se han suscrito para la represión de los delitos terroristas, convenios que si bien no contienen una definición de terrorismo en sus preámbulos, y en la tipificación de las acciones delictivas que incorporan, en ellos aparecen claramente elementos en común y diferenciadores de otros delitos de menor gravedad. Esos instrumentos incluyen únicamente acciones que pueden implicar la muerte de personas, o una grave afectación a la integridad física o a la libertad de las mismas. Y cuando se refieren a determinados atentados contra ciertos bienes, lo hacen por una evidente vinculación de ellos con la protección de la persona humana y en función también de proteger una actividad cuya alteración puede traer consigo graves perturbaciones en el orden mundial. Todo lo cual viene a configurar un estándar normativo en lo relativo a la represión del terrorismo que, sin perjuicio de sancionar una multiplicidad de conductas, responde a un patrón con el cual es posible distinguir el terrorismo de aquellas conductas que ninguna relación guardan con las penadas en los convenios.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada por la Asamblea de la Organización de Estados Americanos el 3 de junio de 2002, y del cual el Estado de Chile es parte (depósito del instrumento de ratificación el 29/9/204), expresa en su preámbulo que *el terrorismo constituye una grave amenaza para los valores democráticos y para la paz y la seguridad internacionales y es causa de profunda preocupación para todos los Estados Miembros* (de la OEA). Y su artículo 2° señala que para los propósitos del Convenio se entenderá por "delito" *todos aquellos establecidos en los instrumentos internacionales que se indican a continuación:*

a. *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970.*

b. *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.*

c. *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.*

d. *Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.*

e. *Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980.*

f. *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.*

g. *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.*

h. *Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.*

i. *Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.*

j. *Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.*

De las materias que tratan esos Instrumentos, y la revisión de su contenido (lo que excede los límites de este artículo) no puede sino concluirse que ellos hacen referencia a acciones o conductas en que se ven afectados bienes jurídicos de la mayor importancia y con un fuerte grado de intensidad. Asimismo, la Organización de Naciones Unidas ha emitido

varias resoluciones en relación al terrorismo, cuyos términos son claros en orden a identificar los bienes jurídicos afectados por el fenómeno y a distinguir sus elementos esenciales[474].

Por último, y sin ir más lejos, la propia Constitución en su artículo 9°, dentro del Capítulo que establece las Bases de la Institucionalidad, prescribe que el terrorismo en cualquiera de sus formas es por esencia contrario

---

474 Así la Declaración Aprobada por la Asamblea General el 17 de febrero de 1995, en su Cuadragésimo noveno período de sesiones (A/RES/49/60), titulada "Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional" señaló sentirse: *Profundamente preocupada por la persistencia en el mundo entero de actos de terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones, incluidos aquellos en que hay Estados directa o indirectamente involucrados, que ponen en peligro o cobran vidas humanas inocentes, redundan en detrimento de las relaciones internacionales y pueden comprometer la seguridad de los Estados* ...La resolución aprobada por la Asamblea General de 16 de enero de 1997 (A/RES/51/210), titulada "Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional", que en la parte pertinente manifestó encontrarse: *Profundamente preocupada por la persistencia en el mundo entero de actos de terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones, incluidos aquellos en que hay Estados directa o indirectamente involucrados, que ponen en peligro o cobran vidas humanas inocentes, redundan en detrimento de las relaciones internacionales y pueden comprometer la seguridad de los Estados*, y declaró que *1. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas reafirman solemnemente su condenación inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y por quienquiera sean cometidos, incluidos los que pongan en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y los pueblos y amenacen la integridad territorial y la seguridad de los Estados; 2. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas reafirman que los actos, los métodos y las prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas; declaran que la financiación, planificación e instigación de actos terroristas a sabiendas son también contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.* La Resolución 1377 Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4413a sesión, celebrada el 12 de noviembre de 2001, que indicó, en lo atingente: *Declara que los actos de terrorismo internacional constituyen una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales en el siglo XXI; Declara también que los actos de terrorismo internacional constituyen un desafío para todos los Estados y para toda la humanidad;* y *Subraya que los actos de terrorismo ponen en peligro vidas inocentes y la dignidad y seguridad de los seres humanos en todas partes, amenazan el desarrollo social y económico de todos los Estados y menoscaban la estabilidad y la prosperidad mundiales.* Por último, la Resolución 1456, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4688ª sesión, celebrada el 20 de enero de 2003, que indica lo siguiente: *El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales; Los actos de terrorismo son criminales e injustificables, cualquiera que sea su motivación y dondequiera y por quienquiera sean cometidos y es preciso condenarlos en forma inequívoca, especialmente si tienen como objetivo o lesionan a civiles en forma indiscriminada; - Existe un peligro grave y cada vez mayor de que los terroristas tengan acceso a materiales nucleares, químicos, biológicos, y otros materiales potencialmente letales y, por consiguiente, es necesario hacer más estrictos los controles de esos materiales.*

a los derechos humanos y dispone de riguroso sanciones para sus autores[475]. Y ello sitúa al delito de terrorismo exactamente en su medida: una violencia al orden constitucional democrático y una violación esencial a los derechos del hombre[476]. Y ese el marco en donde la legislación ha de moverse si quiere respetar el principio de primacía constitucional y si quiere ser fiel a la naturaleza de las cosas y no caer en el exceso o en la arbitrariedad[477]. Cualquier ley que tenga por objeto proteger bienes jurídicos de menos trascendencia no debe ser incluida en la legislación antiterrorista. De lo contrario, la norma deviene inconstitucional[478].

---

475 El Acta de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980 que actualmente nos rige, y que tuvo a su cargo el estudio de ciertos aspectos que sirvieron de base a sus disposiciones, en sus pág. 58 y 59, señalaba:
El terrorismo es sin duda la lacra más atroz que afecta hoy a la humanidad, ya que generalmente sus autores en el afán de infundir miedo y pánico a la sociedad, con el fin de atentar contra la autoridad o lograr otros objetivos político, cobra víctimas valiéndose de los procedimientos más crueles y salvajes. Miles de personas inocente, niños mujeres y ancianos, han sido víctimas de su violencia despiadada. A través de sus diversas manifestaciones, atenta contra los derechos más sagrados, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal, el derecho a la propiedad, etc.
Las depredaciones que éste último sufre, sirven para financiar sus acciones delictivas. En sus tenebrosos procedimientos, como el asalto, el secuestro o la toma de rehenes, el asesinato, la masacre, el sabotaje, etc., las víctimas son indeterminadas, en cuanto al terrorista no le guía otro propósito que el de provocar el pavor y la alarma pública, para crear, con la desgracia, conmoción y graves problemas a la autoridad.

476 El profesor José Luis Cea Egaña precisamente califica a esta norma como una norma protectora del sistema constitucional. Ver, *Tratado de la Constitución de 1980*, Editorial Jurídica de Chile, 1988, pág. 43.

477 La excesiva amplitud de los actos sancionados por la Ley 18.314 ha sido reconocido por el propio Estado de Chile ante la Comisión de Derechos de las Naciones Unidas en Informe titulado *Recomendaciones Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas Chile* por el cual se hacía cargo de las recomendaciones hechas por el relator de la ONU, don Rodolfo Stavenhagen. Señala el Informe del Gobierno:
El Gobierno y los Tribunales de Justicia han recurrido a la aplicación de la ley antiterrorista en casos muy puntuales, en los cuales los hechos cometidos revisten el tipo penal que dicha legislación sanciona. Sin embargo, el Gobierno actualmente se encuentra analizando los tipos penales contenidos en la ley Antiterrorista, de acuerdo con las nuevas orientaciones de la política criminal, pues está consiente que tal legislación establece tipos penales demasiado amplios; por lo cual se hace necesario su revisión.

478 El profesor Jorge Mera Figueroa señaló en Informe en relación a la norma del 9º de la Constitución y la ley 18.314:
Es evidente que tal aseveración (el artículo de la Constitución) presupone por sí misma una concepción del Terrorismo. No es admisible presumir que la Constitución esté aludiendo a una noción indeterminada y diversa de la que habitualmente se tiene de dicho fundamento... Tal concepto no puede ser otro que el natural y obvio del término, de acuerdo con las normas
(continúa en la página siguiente)

Víctor Ancalaf fue condenado aplicándosele un tipo legal e imputándosele una conducta cuya gravedad no guarda ninguna relación con el delito de terrorismo

Como dijimos atrás, Ancalaf fue condenado imputándosele conductas que fueron calificadas como terrorista, aplicando el artículo 2 N° 4, en relación al artículo 1° de la Ley 18.314, que sanciona, en lo pertinente al caso, a quien con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, o para arrancar resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias, colocare, lance o dispare bombas o artefactos explosivos o incendiarios de cualquier tipo, que afecten o puedan causar daños.

La conducta descrita por la ley, en cuanto a la sola afectación de bienes, está muy por debajo del estándar normativo constitucional e internacional del delito terrorismo.

Esta conclusión, que *prima facie* es correcta, en el caso concreto de la condena de Víctor Ancalaf resulta además rigurosamente cierta. Ello porque el contexto donde se dieron los ataques y el tipo de bienes que resultaron destruidos, dan cuenta que los actos estaban dirigidos en contra de una actividad puntual, desarrollado por una empresa en tierras ancestrales indígenas,

---

de interpretación de la Ley vigente entre nosotros, el cual en lo esencial, es coincidente con la acepción técnico-jurídica.
La precisión de que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos, refuerza la idea en el sentido de que la Constitución tienen un concepto de terrorismo, al cual debe adecuarse, por tanto, la ley encargada de determinar las conductas terroristas y su penalidad.
Y continúa el profesor Mera:
Existe pues, una clara dependencia entre el concepto de terrorismo de la Constitución y el ámbito de competencia de la Ley en esta materia. El concepto –implícito– referido tiene una implicancia más bien de carácter negativo y excluyente, cuando lo plantea en los término generales a que alude la Constitución. De este concepto no podrían deducirse las acciones específicas que constituyen terrorismo, pero sí es suficiente para excluir conductas que manifiestamente se apartan, en aspectos esenciales, del concepto propio de terrorismo.
Y analizando el profesor Mera las conductas que tipifica el artículo 2° de la Ley 18.314, en lo que dice relación con la conducta sancionada por su numeral 2°, en cuanto, a la afectación de bienes, decía: *Llama la atención que se parangone la integridad física de las personas con los bienes, puesto que los atentados en contra de éstos últimos, por definición, no constituyen terrorismo, sino que daños a la propiedad pública o privada, o eventualmente sabotaje. En esta parte la ley es inconstitucional, por cuanto no está determinando una conducta terrorista sino que una acción que claramente tiene otra naturaleza.*
Ver, Mera Figueroa, *Ley 18.314. Los delitos terroristas*. Julio de 1984. Documento de circulación privada, pág. 7.

y que esa era su exclusiva esfera de acción. El ataque a los camiones afectaba a una persona jurídica o empresa perfectamente determinada, que era ENDESA, o sus contratistas, respecto de los trabajos que se realizaban en la Central Ralco. Los hechos tenían una dirección clara y unívoca que afectaba a una empresa en particular y respecto de uno de sus proyectos hidroeléctricos. No existía evidencia de ningún tipo que los ataques tuvieron como objetivo o que pudieren afectar a la comunidad social en su conjunto y menos al orden constitucional, amén de que jamás afectaron la vida, integridad o libertad de persona alguna.

Por ello es que una correcta ponderación de los principios que deben estar aquí hay en juego, necesariamente debe llevarnos a concluir la ilegitimidad e inconstitucionalidad de la condena aplicada a Víctor Ancalaf, por no pasar el test de proporcionalidad de que hacía mención atrás. En efecto, si el tipo de terrorismo solo debe tener por función proteger la vida, la integridad física o la libertad de las personas, en primer lugar, la comunidad, en segundo término, y el orden constitucional, en última instancia, resulta evidente que la condena no resulta *apta* para proteger esos bienes en la medida que en ningún momento ellos estuvieron afectados; no es tampoco *necesaria*, por lo mismo que no es apta; ni tampoco es *proporcional en un sentido estricto*, por cuanto que la calificación de la sanción resulta excesivamente gravosa para la libertad personal del condenado, y para otros derechos constitucionalmente garantizados, teniendo en cuenta los bienes jurídicos efectivamente afectados con la conducta concreta ejecutada.

Conclusión

La sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción, y que mantuvo a firme la Corte Suprema, me lleva a recordar un libro escrito por un joven jurista peruano, Reynaldo Bustamente Alarcón, titulado *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*, que señala en una de sus páginas más sobresalientes lo siguiente: *estamos convencidos de que nada sirve garantizar la vigencia de los derechos que integran el debido proceso, o lograr que efectivamente se cumplan, si las decisiones que se emiten originan una situación de injusticia intolerable que aviva la amenaza de retorno de la acción directa. Por este motivo, si realmente queremos construir una sociedad justa y reconciliada, debemos rescatar aquella concepción que vincula al debido proceso con la satisfacción de un ideal de justicia, y garantizar –hasta donde sea humana y razonablemente posible– que el acceso, el inicio, el desarrollo y la conclusión de un proceso o procedimiento, así como las*

decisiones que en ellos se emitan, serán justas, no arbitrarias y conformes a los valores superiores del ordenamiento jurídico político.

Porque de eso se trata. De que los poderes del Estado están obligados a resolver los conflictos teniendo en cuenta el valor justicia y no a justificar sus actos amparados en la letra de la ley. Deben ser fiel a lo que el autor peruano define como el debido proceso en su aspecto sustancial o sustantivo, en que las soluciones que adopten *sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos* de manera *que cualquier norma o decisión que limite o regule el ejercicio de los derechos fundamentales responda a un fin lícito y que los medios utilizados para conseguirlos sean proporcionales.* Derecho al debido proceso o proceso justo, que como exigencia o principio de razonabilidad debe asimismo constituir un *patrón o módulo de justicia para determinar lo axiológicamente y constitucionalmente válido del actuar del legislador, de la administración y de cualquier órgano encargado de solucionar o prevenir conflictos inclusive, es decir, hasta donde pueden limitar o regular, válidamente los derechos del individuo y los demás bienes jurídicos en el ejercicio de sus poderes o atribuciones.*

Y esto lo traigo a colación a propósito de un sentimiento muy generalizado en el mundo mapuche y que quiero rescatar y resaltar: que los procesos a que han sido sometidos sus miembros y sus líderes son injustos y que ellos no merecen estar encarcelados.

Bibliografía

Actas de la Comisión de Estudios de la Constitución (1980).

Alarcón Jaña, Pablo (2000). *Discrecionalidad Administrativa*, Editorial Jurídica Conosur, año 2000.

Aldunate, Eduardo (2003). "El efecto de la irradiación de los derechos Fundamentales", en *La Constitucionalización del Derecho Chileno*, Universidad Austral de Chile, Editorial Jurídica.

Bustos Ramírez, Juan (1994). "Principios Fundamentales de un Derecho Penal Democrático", *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, N°8, 1994.

Cea Egaña, José Luis (1996). "Dignidad, Derechos, y Garantías en el Régimen Constitucional Chileno", *Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales*. Presentación y Estudio Introductorio, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Del Barrio Reyna, Álvaro y León Reyes, José Julio (1991). *Terrorismo, Ley Antiterrorista y Derechos Humanos*, Programa de Derechos Humanos, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Domínguez Águila, Ramón (1996). "Aspectos de la Constitucionalización del Derecho Civil Chileno", *Revista de Derecho y Jurisprudencia* Tomo XCII-N°3- Año 1996.

Figueroa, Rodolfo (2000). "Igualdad y Discriminación". En *Cuaderno de Análisis Jurídico*. Universidad Diego Portales. Octubre del año 2000.

García de Enterria, Eduardo (1991). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Editoria Cívitas, Madrid.

González-Cuéllar Serrano, Nicolás (1990). "Proporcionalidad y Derechos fundamentales en el Proceso Penal", Editorial Colex. Informe presentado por el Gobierno de Chile al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (S/2002/5).

Mera Figueroa, Jorge (1996). "Adecuación del Derecho Penal Chileno a las Exigencias de los Derechos Humanos", en *Sistemas Jurídicos y Derechos Humanos*, serie publicaciones especiales, septiembre de 1996. Universidad Diego Portales.

————(1984). "Ley 18.314. Los delitos terroristas". Julio de 1984. Documento de circulación privada.

Naciones Unidas (1995). Declaración Aprobada por la Asamblea General el 17 de febrero de 1995, en su Cuadragésimo noveno período de sesiones (A/RES/49/60), titulada "Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional".

Noguera Alcalá, Humberto (1997). *Dogmática Constitucional*, Editorial Universidad de Talca, 1997.

————(2002). "La libertad personal y las dos caras de Jano en el ordenamiento jurídico chileno", *Revista Derecho* (Valdivia) v.13 Valdivia, diciembre 2002.

Precht Pizarro, Jorge (2004). "Resolución Injustificadamente errónea o arbitraria en la indemnización por error judicial", en *Estudios Constitucionales*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Universidad de Talca.

Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVI (1989), N° 3 (septiembre-diciembre), Sección 5; Tomo LXXXIV (1987), N° 2 (mayo-agosto), Sección 5; Tomo XCIX (2002), N° 1 (enero-marzo), Sección 4; Tomo XCVI (1999), N° 3 (septiembre-diciembre), Sección 2.

Roxin, Claus (1999). *Derecho Penal Parte General*, Tomo I, Thomson Civitas.

Stavenhagen, Rodolfo (2003). Recomendaciones Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas Chile. Consejo económico Social, ONU.

Villegas Díaz, Mirna. *Análisis del Delito de Terrorismo*, memoria de título, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

Verdugo Marinkovich, Mario; Pfeffer Urquiaga, Emilio y Noguera Alcalá, Humberto (2002). *Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile.

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

PAULINA ACEVEDO*

Invito a los pueblos indígenas a ocupar los espacios que les pertenecen en nuestra democracia y a ejercer a plenitud los derechos que esta democracia les garantiza.

Discurso del Presidente Ricardo Lagos,
al recibir el Informe de la Comisión
de Verdad Histórica y Nuevo Trato[479]

Al tercer día de asumir la Presidencia de la República, Ricardo Lagos Escobar configuró, a indicación de la entonces ministra de Planificación, Alejandra Krauss, un "grupo de trabajo con el objeto de abocarse a lo que debieran ser las medidas fundamentales y de implementación inmediata para abordar el tema indígena en Chile"[480]. Con este auspicioso anuncio, el tercer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia ponía de manifiesto su voluntad de avanzar en la consolidación de una nueva relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas del país, así como de implementar cambios sustanciales en la política pública.

"Les escribo –confirmaría Lagos días más tarde– porque quiero establecer el compromiso de mi Gobierno con nuestros pueblos originarios, y también para invitarlos a trabajar juntos en la gran tarea de construir una nueva época para Chile. Yo sé que los valores, las costumbres, el arte y la espiritualidad de los pueblos originarios son parte de la herencia cultural

---

* Periodista, Coordinadora del Área de Comunicaciones del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

479 Discurso pronunciado por el Presidente Ricardo Lagos al recibir el Informe final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Santiago, 28 de octubre de 2003.

480 Ibid.

del país. Somos una sociedad naturalmente diversa, lo que nos hace más ricos, y debemos trabajar juntos, sin que nadie renuncie a su identidad. Solo así llegaremos a ser un país más integrado y solidario"[481].

Sin embargo, lo que en el discurso aparece como un llamado perentorio a resolver los problemas más urgentes de las comunidades que ancestralmente han habitado el territorio nacional, sellado con el compromiso personal del Presidente de la República, contrastan con lo llevado a la práctica por su gobierno. Donde si bien se verifican progresos, siguen siendo recurrentes los casos de flagrantes violaciones a los derechos de estos pueblos, conculcados por el propio Estado o sin que exista una debida protección de su parte. Como lo confirmó el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, tras su visita a Chile, al constatar que "a pesar de los esfuerzos realizados desde el retorno a la democracia, la población indígena sigue estando marginada del reconocimiento y la participación pública, como resultado de una larga historia de negación, exclusión socio-económica y discriminación por parte de la sociedad mayoritaria"[482].

La primera de las 16 medidas "inmediatas" formuladas por el grupo de trabajo implementado por Lagos al inicio de su mandato, fue la creación de una Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas. Con el propósito –explicaría más tarde el Presidente, al recibir el Informe Final de esta Comisión– de "tener un sustrato común desde el cual mirar la historia de la relación entre la sociedad chilena y los pueblos indígenas; para fundamentar una política de Estado de inicio inmediato, pero de largo aliento, que consolide nuestro destino común, basado en el respeto de la diversidad cultural de nuestra patria"[483].

Lagos recibió los resultados del trabajo de la Comisión en octubre de 2003, comprometiéndose a plantear "en los próximos 20 días (...) varias políticas públicas sobre la base de las sugerencias de la Comisión"[484].

481 Carta dirigida por el Presidente Ricardo Lagos a los pueblos indígenas de Chile. Santiago, 31 de mayo del 2000.

482 Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile del Relator Especial ONU sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, mediante resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas. 18 al 29 de julio de 2003.

483 Discurso pronunciado por el Presidente Ricardo Lagos al recibir el Informe final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Santiago, 28 de octubre de 2003.

484 Ibíd.

Sin embargo, esto nunca ocurrió, persistiendo hasta ahora una total desatención a las propuestas contenidas en el informe de la Comisión. No obstante la expresa recomendación del Relator Stavenhagen al Estado chileno, en cuanto a legislar tomando "en consideración las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato, sobre las transformaciones jurídicas, económicas y culturales necesarias"[485].

El gobierno de Lagos tampoco cumplió –pese a haberse comprometido y a estar obligado por el acuerdo de solución amistosa al que llegó ante la Comisión Interamericana con las familias mapuche pehuenche afectadas por la inundación de la central hidroeléctrica Ralco– con el adeudado reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, como sustrato mínimo frente al poco prestigiado sitial que ocupa Chile en materia de derechos indígenas en la región. Donde subsiste hasta hoy una escasa o nula presencia de indígenas en instancias políticas y públicas de representación, al tiempo que sus comunidades continúan marginadas de instancias donde se toman decisiones que les competen, sin ser escuchadas ni consideradas sus opiniones.

De este modo, Lagos finaliza su mandato sin alcanzar el anunciado Nuevo Trato hacia los pueblos indígenas. Por el contrario, en los últimos años ha aumentado la proliferación indiscriminada de proyectos de explotación minera, forestal e hidroeléctricos emplazados en sus territorios ancestrales, alentados por los tratados de libre comercio suscritos por el país; así como la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas y vertederos en las cercanías de sus comunidades, con la consiguiente amenaza para la salud y calidad de vida de sus habitantes. Una situación que las distintas comunidades denominan "racismo ambiental".

El gobierno de Lagos concluye con un alto grado de conflictividad en la relación con las comunidades indígenas y sus organizaciones representativas, con una creciente desconfianza hacia las políticas públicas impulsadas por el Estado y con un absoluto rechazo a la política de criminalización –incluida la aplicación de leyes especiales, como la ley antiterrorista– frente a las legítimas demandas territoriales y de libre determinación de los pueblos indígenas.

Esta conflictiva relación establecida por Lagos con los pueblos indígenas, y en particular la persecución policial y el trato terrorista dado a los hechos que se registran en la Araucanía en el marco de la recuperación de tierras ancestrales, han marcado la agenda política de su gobierno y por ende

485 Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile, Recomendación 60, *En Materia Legislativa*.

también la de los medios de comunicación, reproduciendo en su trabajo diario la estigmatización de violentistas con el Estado se ha empeñado en perseguir a sus comunidades. Es así que la casi totalidad de las informaciones relativas a los pueblos indígenas cubiertas por los distintos medios de comunicación nacionales, dicen relación con hechos de violencia. Nada se señala de las múltiples denuncias públicas que hacen las comunidades indígenas frente a la violación sistemática de sus derechos, en este caso su libertad de emitir opinión e información y que éstas sea consideradas por los medios de prensa. Hoy por hoy los medios de comunicación no brindan acceso a las informaciones o declaraciones de los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, privilegiando en casi la totalidad de los casos la voz oficial como única fuente, y en no pocas ocasiones sin que ésta sea constatada o contrastada. Por ende, sin cumplir la prensa su rol social histórico de fiscalizar el desempeño de las autoridades y el cumplimiento de sus ofrecimientos.

Revisaremos primero algunas de las promesas de nuevo trato del gobierno de Lagos, que terminó siendo el más nefasto de la Concertación para con los pueblos indígenas. Recordado como el gobierno que inició su persecución policial y judicial, incluso contraviniendo derechos humanos fundamentales; que les ciñó en una cada vez más marcada marginación económica y geográfica; que propició discriminación hacia sus comunidades y las personas indígenas, al estigmatizarles mediática y socialmente como violentistas; que prometió medidas que en definitiva nunca llegaron; que creó una comisión especial para evaluar la situación y tomar medidas, cuyas recomendaciones nunca escuchó ni implementó; que dañó tierra ancestral indígena, sin que hasta ahora cumpla los acuerdos a los que se comprometió para evitar una sanción de organismos internacionales de derechos humanos. Concluiremos con el análisis del rol que ha jugado la prensa en este escenario, a la luz de las recomendaciones del Relator Especial de NU para los derechos indígenas.

Del discurso al hecho

Reconocimiento constitucional y Convenio 169

En abril de 2004, cuando el Presidente Lagos dio a conocer su Política de Nuevo Trato para con los Pueblos Indígenas, fue categórico al afirmar que:

> *El Estado, a nuestro juicio, debe reconocer la existencia de los pueblos indígenas, negada por siglos, y comprometerse a promover su desarrollo. Con ello, nadie pone en duda la unidad de la Nación chilena, de la cual los pueblos indígenas son parte constitutiva e indisoluble (...) por ello solicitaré que se repongan los proyectos de un cambio constitucional para que se debata y se vote en el Congreso este año 2004, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y que el país sepa cuál es la percepción de unos y otros. (...) También repondremos el proyecto sobre la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas*[486].

Sin embargo, pese a ser aprobadas hacia el final del gobierno de Lagos decisivas reformas a la Carta Fundamental, su mandato finaliza sin reconocer en la Constitución Política a los Pueblos Indígenas en Chile y de modo preexistente a la conformación del Estado, como lo han hecho la mayor parte de los países de la región y como le viene siendo requerido desde 2003 por distintos organismos internacionales[487]. Su mandato termina, además, sin ser ratificado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, como lo han hecho un total de 13 estados en América Latina.

Pero lo cuestionable en este caso no es tan solo la falta de respuesta del Presidente Lagos a un compromiso público –por lo demás, respecto de iniciativas heredadas de gobiernos anteriores[488]–, sino por sobre todo la presentación al Congreso de una propuesta –casi un año después de lo anunciado[489]– y sin la debida consulta y consideración de la opinión de los pueblos indígenas,

---

486 Discurso pronunciado por el Presidente Ricardo Lagos durante ceremonia de entrega de Políticas de Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas 2004-2010. Santiago, 16 de abril de 2004.

487 Son los casos de la recomendación formulada por el Relator Especial de NU sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen (17 de noviembre de 2003); la recomendación obligatoria del Comité Internacional del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (26 de noviembre de 2004) y el Acuerdo de solución amistosa suscrito ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre el Estado chileno y las familias mapuche pehuenches afectadas por la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco (13 de octubre de 2003).

488 Ambas iniciativas habían sido presentadas al parlamento en el año 1991, sin que los sucesivos gobiernos de la Concertación –tras la derrota de la dictadura de Pinochet- hayan podido cimentar el escenario político y social para que estas sean implementadas.

489 Recién en marzo de 2005 Lagos formuló indicaciones a las reformas constitucionales en curso con el propósito de promover un reconocimiento de los pueblos indígenas.

como obligaba la Ley Indígena[490] (promulgada en 1993) al tratarse de materias que les afectan en forma directa. Un proceso de diálogo al que el Estado chileno está, por lo demás, obligado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del acuerdo de solución amistosa por el caso Ralco[491].

La ausencia de un adecuado proceso de entendimiento, de diálogo y de consenso –como lo impone el Acuerdo–, hizo que el contenido y el espíritu del reconocimiento constitucional trazado por el gobierno de Lagos adoleciera de graves insuficiencias e incluso defectos en su formulación, provocando el rechazo mayoritario de las organizaciones indígenas[492].

Tiempo después, el mismo inconsulto proyecto fue repuesto por el Ejecutivo en medio de la contienda electoral por un nuevo período presidencial, con un al menos cuestionable oportunismo político. En definitiva el proyecto tampoco fue aprobado, lo que fue considerado como un éxito por las pueblos indígenas, ya que adolecía de las mismas deficiencias y persistía en la violación del derecho a la consulta de sus comunidades.

490 En su artículo 34 dispone: "Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan ingerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones que reconoce la ley".

491 El Estado chileno, en el marco del Acuerdo suscrito ante la CIDH con las familias mapuche pehuenches afectadas por la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, se comprometió a perfeccionar la institucionalidad jurídica protectora de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades, promoviendo su reconocimiento constitucional. Para cumplir con este objetivo, el Estado debía promover un proceso amplio de "entendimiento en torno a su contenido", generando "instancias de diálogo" y convocando "a las organizaciones y comunidades indígenas en cuanto directos interesados y al conjunto de la sociedad chilena", con la finalidad de alcanzar un consenso amplio sobre su contenido". Lo anterior, mediante seminarios y/o congresos regionales con participación indígena, con un proceso de diálogo con los partidos políticos de gobierno y oposición, y una amplia difusión en medios de comunicación social. Algo similar a lo acordado para la ratificación del Convenio 169 de la OIT, a lo que tampoco se dio cumplimiento.

492 La propuesta promovía intercalar al artículo 1 de la Constitución el inciso: "La Nación chilena es una e indivisible", lo consolida peligrosamente el carácter monolítico y homogéneo del Estado, en el sentido de que los chilenos forman un solo pueblo, desconociendo la existencia de un Estado pluriétnico o plurinacional. Y agregaba en su inciso final que "Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional", lo que no constituye en sí un reconocimiento de rango constitucional, sino la enumeración de derechos ya resguardados en la Ley Indígena desde 1993.

Globalización y pueblos indígenas

El retraso del gobierno Lagos para adoptar por la vía legislativa estos mínimos estándares internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, contrasta con su diligencia a la hora de alentar un modelo de globalización económica y la ratificación tratados de internacionales de libre comercio que se han traducido en la proliferación indiscriminada de proyectos de inversión –hidroeléctricos, mineros y forestales, tanto de carácter privado como públicos– en sus territorios ancestrales, ocasionando daños irreparables al medioambiente y de este modo al sustento y desarrollo de sus comunidades. Pese a que el propio Presidente Lagos garantizó que este proceso de desarrollo e inserción en los mercados internacionales se haría con apego a la normativa ambiental vigente, siendo sancionados los proyectos que vulneren sus normas.

> *Este es el Chile* –señaló al inaugurar un nuevo tramo del Sendero de Chile– *que se desarrolla, que se abre, que respeta el medio ambiente. Digámoslo, si no respetamos el medio ambiente no tendremos éxito en insertarnos en el mundo, porque el mundo exige normas. Para pertenecer a un mundo cada vez más global hay que hacerlo respetando aquellas cosas por las cuales nosotros queremos que nos respeten. (...) tenemos que ser capaces, cuando producimos, de producir de acuerdo a estándares internacionales y con respeto al medio ambiente*[493].

No obstante, los órganos del Estado encargados de aprobar los estudios de impacto ambiental que autorizan el desarrollo de obras por parte de empresas y particulares en el territorio nacional, distan mucho de ejercer una efectiva labor fiscalizadora, siendo numerosos los casos en que el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se ve conculcado, principalmente en tierras indígenas, dando pie a lo que se ha denominado *racismo ambiental*.

Conocido es el caso de la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco en el Alto Bío Bío, que culminó con el desalojo de un grupo de familias mapuche pehuenche propietarias de las tierras y la inundación de su cementerio ancestral indígena, que constituía un sitio patrimonial que continuaba siendo usado por las familias, pues allí yacían varios de sus deudos.

493 Sala de Prensa de la Presidencia, noticias, 14 de enero de 2005. "Presidente Lagos advierte que proyectos que vulneren normas ambientales serán sancionados".

En este proyecto, ejecutado por ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad S.A.) durante la administración de Lagos, existieron graves irregularidades en las etapas de diseño, planeación y ejecución, ampliamente documentadas en los tribunales nacionales y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[494], donde el Estado chileno llegó a un "Acuerdo de solución amistosa" con las familias afectadas en el año 2003. Acuerdo que se encuentra hasta hoy incumplido[495], pese a que el propio Presidente Lagos aseguró, a casi un año de su suscripción, que "lo importante es que el acuerdo se cumpla"[496]. Evidenciando a continuación en sus declaraciones, que lo ventajoso de los acuerdos suscritos no era la posibilidad de reparar el daño por un derecho humano fundamental afectado, sino la posibilidad de resguardar el crecimiento económico del gobierno, al señalar que "el Estado tiene un compromiso moral de hacer un seguimiento a los acuerdos que permitieron a la empresa concluir la construcción de la central"[497].

Este sostenido incumplimiento del Estado chileno frente a obligaciones contraídas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, difiere del fuerte lobby internacional realizado por el gobierno de Lagos para que José Miguel Inzulza resultara electo Secretario General de dicha organización. Lo que evidencia una contradictoria valoración del organismo internacional, pues por una parte se destaca la relevancia política de encabezarlo, y por la otra, se desatiende e incluso vulnera su sistema de protección de los derechos humanos, como ha ocurrido en el caso de Ralco.

Más reciente es el caso del proyecto minero Pascua Lama, proyectado por la empresa Barrick Gold Corporation en el marco de un acuerdo suscrito entre Chile y Argentina para la exploración y desarrollo de la minería. El proyecto, que se asienta en la cabecera de los ríos el Estrecho y el Toro,

494 El 10 de diciembre de 2002, las peticionarias Mercedes Huenteao, Rosario Huenteao, Nicolaza Quintremán, Berta Quintremán y Aurelia Marihuan, presentaron ante la CIDH una denuncia contra el Estado de Chile por violación a los artículos 4, 5, 8, 12, 17, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

495 El 13 de octubre de 2003 se llegó a un Acuerdo de solución amistosa entre las partes, en conformidad al artículo 49 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sin que se hayan registrado avances significativos en los puntos acordados a más de dos años de suscrito. Verificándose, por el contrario, un grave incumplimiento al mismo por parte del Estado chileno, como lo dieron a conocer a la Comisión (documentado además en un informe) representantes de las familias denunciantes y sus abogados el 19 de octubre de 2005 en Washington. En la audiencia también estuvieron presentes representantes del gobierno.

496 Noticia Ralco, Radio Cooperativa, 10 de septiembre de 2004. Disponible en www.cooperativa.cl

497 Ibíd.

a unos 150 kilómetros de la ciudad de Vallenar en la III Región y al interior del territorio comunitario diaguita de los huascoaltinos, suscitó gran controversia en la opinión pública por el traslado de glaciares que contempla su ejecución (los deshielos constituyen la principal fuente de agua en una zona que se abre al desierto), así como por los daños al ecosistema y la producción del Valle del Huasco, que son el sustento principal de las comunidades agrícolas e indígenas allí asentadas.

En esta ocasión, hay que destacarlo, tampoco existió la debida consulta a la población directamente afectada por el proyecto, como lo obliga en el caso de la comunidad diaguita de los huascoaltinos la Ley Indígena[498] y el D.F.L. No. 5 de 1967 sobre comunidades agrícolas, incurriendo la COREMA (Comisión Regional del Medio Ambiente) en una *ilegalidad* al aprobar el primer Estudio de Impacto Ambiental de la empresa, sin procurar y considerar estas opiniones.

Si bien existe una larga lista de irregularidades cometidas por Barrick y de daños ocasionados al medioambiente, que le han implicado incluso procesos judiciales en otras naciones[499], la empresa fue autorizada a operar en el país. En efecto, el Estado chileno, a través del Comité de Inversiones Extranjeras, se limitó a fiscalizar la procedencia de los capitales externos que deseaban invertir en Chile y no verificó la idoneidad de la empresa que está tras de ellos.

El proyecto fue recientemente aprobado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, pese a las múltiples objeciones presentadas ante el organismo público para intentar impedir su realización y a un recurso de protección interpuesto en tribunales, el cual fue rechazado.

En materia forestal, en tanto, destacó durante el sexenio de Lagos el derrame de desechos tóxicos en el río Cruces por parte de la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A./CELCO, principal exportadora de papel a China, país con quien Chile suscribió un tratado de libre comercio en forma reciente.

498 El artículo 34 de la Ley Indígena, referido en cita anterior (13).

499 Representantes de la comunidad diaguita de los Huascoaltinos y el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas presentaron ante el Comité de Inversiones Extranjeras una solicitud de acceso a la información pública, requiriendo conocer los antecedentes de la empresa recopilados por el organismo estatal, dado los "antecedentes públicos de prácticas corporativas del inversionista Barrick Gold Corporation que han sido cuestionadas a nivel internacional y que involucran denuncias de daño ambiental y la provocación de perjuicios directos a las comunidades aledañas a la explotación de proyectos mineros en otros países en los cuales ha intervenido esta misma entidad corporativa, como son Tanzania, Argentina y Australia y que, sumados, generan incertidumbre respecto de las características de seriedad e idoneidad del inversionista extranjero indicado". Sin embargo, el organismo respondió que no estaba entre sus atribuciones hacer esta valoración, por lo que en definitiva, nunca se realizó dicho estudio.

Distintas organizaciones de la sociedad civil e indígenas, agrupadas en el movimiento "Acción por los Cisnes", acusaron a CELCO de materializar un proyecto diferente al aprobado siete años antes por la autoridad medioambiental, duplicando su producción de celulosa durante el 2004 y por ende generando una significativa cantidad de residuos industriales líquidos no evaluados.

Ante estos hechos, la Corte de Apelaciones de Valdivia resolvió en abril de 2005 paralizar las faenas de producción de la empresa, pero una nueva resolución de la COREMA autorizó la continuidad de las labores, sin que mediara sanción alguna. No obstante lo afirmado por Lagos, quien aseguró que: "cuando hay cierto tipo de proyectos que no respetan las condiciones ambientales en las cuales fueron definidos, esos proyectos serán sancionados, porque de otra manera no estamos cumpliendo con Chile, no estamos cumpliendo con nosotros"[500].

La solución que en definitiva primó para dar por zanjado el asunto y que se encuentra sometida al mismo sistema de evaluación ambiental antes vulnerado, es la evacuación de estos desechos por un ducto directo al mar, a propuesta del gobierno que actúo de mediador. Situación que no solo elude el problema de fondo, sino que ahora amenaza con destruir el sustento de los mapuche lafquenche –que basan su economía en la pesca artesanal–, con la contaminación de las aguas del borde costero.

Lagos aseguró que esta salida al mar se hará "en condiciones lo suficientemente sustentables para que no exista el peligro respecto de la industria pesquera"[501]. Sin embargo, llama poderosamente la atención que en medio de esta controversia que hoy se extiende al pueblo Lafquenche, y que ha manifestado su firme oposición a la decisión de gobierno, el Presidente haya dado urgencia simple al Proyecto de Ley que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, aprobado por la Cámara de Diputados el 09 septiembre de 2004. El oportunismo –y de algún modo la intención– de la medida se desprende de las propias comunicaciones institucionales de gobierno[502], donde la participación lafquenche en el proceso de promulgación

500 Sala de Prensa de la Presidencia, noticias, 14 de enero de 2005. "Presidente Lagos advierte que proyectos que vulneren normas ambientales serán sancionados".

501 Sala de Prensa de la Presidencia, noticias, 5 de agosto de 2005. "Para seguir operando, las industrias deben tener un compromiso claro con el medio ambiente".

502 Un claro ejemplo es la noticia publicada el 9 de septiembre de 2005 en la página web de la Coordinación Indígena, creada por el gobierno de Lagos, donde el titular "Diputados Aprueban Proyecto de Ley que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios", se ve complementado con el rimbombante epígrafe "Este mediodía y con la presencia de cientos de dirigentes lafquenches:"

de la ley se ve majaderamente reforzada, sin que se mencione a ninguno de los otros pueblos que se ven beneficiados con esta iniciativa legal.

Frente a este nocivo impacto de proyectos de inversión como los descritos en territorios indígenas, cabe recordar otra recomendación formulada al gobierno de Lagos por el Relator Stavenhagen, en cuanto a que debe primar "el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de los intereses comerciales y económicos particulares"[503]. Primacía que a la luz de informaciones aparecidas en la prensa, referidas a la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas proyectadas por ENDESA en la región de Aysén ("Gobierno y Endesa preparan estrategia ante ambientalistas", *El Mercurio* 12/09/05), parece lejos de ser la voluntad del Presidente de la República y la actitud de su gobierno.

Discriminación y pobreza: ¿El nuevo trato del Estado?

Tampoco se registraron durante la administración de Lagos avances sustanciales en la respuesta a la situación de extrema pobreza que azota a los pueblos indígenas en Chile, no obstante su relevancia demográfica, lo que constituye una señal más de la discriminación a la que están sometidos.

Esta realidad fue constatada por el relator Stavenhagen durante su visita al país el 2003, destacando en su informe final que entre las situaciones que afectan a los pueblos indígenas "ante todo cabe señalar los altos índices de pobreza y bajos niveles de bienestar, como lo demuestran diversos indicadores de desarrollo humano"[504]. Uno de estos indicadores, es la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional / CASEN 2000, realizada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo a poco andar el gobierno de Lagos.

Según el análisis de la entidad estatal, casi un tercio de la población indígena (32,2%) se encuentra bajo la línea de la pobreza (indigentes/pobres no indigentes), doce puntos porcentuales más expuestos que la población no indígena (20,1%). La misma repartición ministerial realizó una nueva medición el 2003, bajo el nombre de "Primera Encuesta de Caracterización Socioeconómica Indígena"[505]; la que si bien muestra una

503 Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile, Recomendación 59, *En Materia Legislativa*.

504 Ibíd. Introducción.

505 Cabe hacer notar, que al momento de realizar este trabajo y a pesar de la relevancia que esta medición tiene para seguir constatando la precaria condición socioeconómica de los pueblos indígenas en el país, ella no se encuentra disponible en ninguno de los sitios web institucionales

(continúa en la página siguiente)

tendencia a la baja en la situación de extrema pobreza de estos pueblos (28%), ello se entiende por su aplicación a un universo considerablemente menor al analizado en el caso de la Encuesta Casen 2000 (225.000 y 666.319 personas, respectivamente). Por lo que no es posible afirmar, al menos de manera tajante, que la política pública impulsada por Lagos para "la promoción del desarrollo de los indígenas, sus familias y comunidades" (Ley Indígena, art. 1 inc. 3) haya logrado revertir estas sensibles desigualdades; si bien la premisa de su candidatura para acceder a la presidencia de la República fue precisamente "crecer con igualdad".

A esta exclusión socio-económica, que les relega al último peldaño en la escala de pobreza en Chile, se suman otras situaciones de evidente discriminación social, cultural y política en razón de su origen étnico, lo que lejos de ser un problema erradicado de la sociedad chilena, continúa siendo un flagelo al que se ven expuestos en forma diaria los pueblos indígenas en Chile. En particular aquellas familias forzadas a migrar a los centros urbanos (cerca del 80% de la población) debido a las precarias condiciones a las que han sido reducidos en sus territorios.

De acuerdo al censo del 2002, la población del país alcanza a un total de 15.116.435 personas, de las cuales 692.192 (equivalentes al 4,6% del total) declaró pertenecer a algún pueblo originario o indígena[506]. Cifras que no se condice con los resultados del censo anterior (1992), donde un total de 998.385 personas mayores de catorce años se habían autoidentificado como indígena, aumentando a casi 1.350.000 personas (más del 10% de la población total) si se considera también a los menores.

Estas diferencias, si bien se deben en parte a un cambio en la formulación de la pregunta en los distintos años en que se aplicó la medida de población, ellas se explican, en mayor o menor medida, "como resultado de una larga historia de negación, exclusión socio-económica y discriminación por parte de la sociedad mayoritaria"[507] (Stavenhagen, Rodolfo), a pesar de que la Ley Indígena sanciona expresamente la "...discriminación manifiesta e intencionada en contra de los indígenas, en razón de su origen y su cultura"[508].

---

en la materia, así como tampoco en el de Ministerio de Planificación y Desarrollo/ MIDEPLAN, que tiene a cargo su realización. La misma encuesta cifró en un 5,4% la población chilena que declara pertenecer a alguno de los ocho pueblos indígenas reconocidos por la Ley Indígena (19.253).

506 Del total de la población indígena, 604.349 personas (87,3% del total) se definieron como mapuche, en tanto que 87.843 personas (12.68% del total) se definieron como pertenecientes a otros pueblos indígenas.

507 Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile, *Introducción*.

508 Artículo 8.

Derecho a la tierra y la respuesta del Estado

Los derechos sobre la propiedad de la tierra y la territorialidad constituyen uno de los problemas históricos más graves que afectan a los pueblos indígenas en Chile, ya que son el resultado de un largo proceso de despojo de sus tierras y recursos.

A lo que viene a añadirse la ineficiente e inadecuada respuesta del gobierno de Lagos a estas demandas territoriales y políticas históricamente postergadas, así como su falta de voluntad para frenar proyectos de inversión ejecutados en sus tierras ancestrales, lo que intensificó el proceso de movilizaciones y de protesta que se venían produciendo desde mediados de los noventa, incluyendo tomas de camino, acciones en contra de plantaciones forestales y ocupación de predios en conflicto.

La respuesta del gobierno a esta situación de tensión ha sido en extremo desmedida, tanto en su persecución policial como penal. Incluyendo, en el caso de la Araucanía, el uso de leyes especiales como la Ley Antiterrorista y la Ley de Seguridad del Estado. Transformando así hechos de protesta social y legítimas demandas indígenas en acciones terroristas. Es un hecho que estas acciones de protesta social en algunos casos revisten carácter de delito (contra la propiedad) pero en ningún caso pueden ser calificados como terrorista, y menos aun como un problema de seguridad nacional. El propio Stavenhagen, se pronunció al respecto e insistió en que "bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas"[509], puesto "que las irrupciones de los nuevos movimientos sociales se verifican, por lo general, como reacción a situaciones en las que, de manera más o menos persistente, las estructuras estatales han mostrado insensibilidad hacia las demandas de estos sectores"[510].

Los juicios a los que han sido sometidos comuneros mapuche desde la agudización del conflicto territorial en la Araucanía, durante el sexenio de Lagos y bajo calificación terrorista, no han respetado el derecho humano al debido proceso; pues para incriminar a los inculpados mapuche se ha utilizado el testimonio de numerosos testigos sin rostro –cuya identidad es incluso desconocida por los abogados defensores de los procesados–,

---

509 Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile, Recomendación 69, *En Materia de administración de justicia*.

510 Contesse (2005). "Movimientos Sociales en América Latina: Los Mapuche y la democracia chilena", SELA.

siendo condenados a penas desproporcionadas dado el carácter atribuido a los hechos que se les imputan (amenaza, incendio y asociación ilícita terrorista), como lo han denunciado reconocidos organismos internacionales de derechos humanos[511].

Frente a estos hechos, el Estado argumentó en su informe de respuesta a las recomendaciones del Relator Stavenhagen que:

> *El Gobierno y los Tribunales de Justicia han recurrido a la aplicación de la ley Antiterrorista en casos muy puntuales, en los cuales los hechos cometidos revisten el tipo penal que dicha legislación sanciona. Sin embargo, actualmente se encuentra analizando los tipos penales contenidos en la ley Antiterrorista, de acuerdo a las nuevas orientaciones de la política criminal, pues está consiente que tal legislación establece tipos penales demasiado amplios; por lo cual se hace necesario su revisión*[512].

Pero la ley antiterrorista no sufrió ningún cambio ni fue objeto de reforma alguna. Por el contrario, a tan solo días de que Lagos dejara la Presidencia de la República, se iniciaba en el Tribunal Oral en lo Penal de Angol un juicio contra el Lonko de San Ramón, José Cariqueo Saravia, y el dirigente de la comunidad mapuche de Tricauco, Juan Colihuinca Ancaluan, acusados del delito de incendio terrorista. Los que luego resultaron absueltos de todos los cargos[513].

El parlamento, tampoco ha estado ausente en esta polémica territorial. Es así como en junio del 2002, se realizó una sesión especial de la Cámara de Diputados para debatir acerca de lo que se denominó "conflicto mapuche", denominación por lo demás acuñada por la prensa. En ella primaron las declaraciones como que "el terrorismo se expande en sectores rurales de la Novena Región y en la parte sur de la Octava Región",

511 Human Rights Watch, Federación Internacional de Derechos Humanos/FIDH, Amnistía Internacional, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, y el Comité Derechos Económicos y Sociales (DESC) de la ONU, entre otros.

512 Ministerio de Planificación y Desarrollo, Gobierno de Chile (febrero, 2005). Informe del Estado chileno a las Recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Santiago, Chile.

513 Por los mismos hechos (la quema de cerca de 100 hectáreas de monocultivo de pino del fundo Poluco-Pidenco, en tierras indígenas hoy de propiedad de Forestal Mininco), se encuentran en la cárcel de Angol otros cuatro presos mapuche condenados a 10 años y un día de prisión y al pago de una indemnización de más de 420 millones de pesos. El 13 de marzo decidieron iniciar una huelga de hambre, demandando su libertad, así como la revisión de sus condenas y procesos judiciales.

producto de una supuesta infiltración o "instrumentalización" de los mapuche por grupos radicalizados. Formulándose múltiples propuestas al gobierno para proteger la seguridad de la zona supuestamente alterada por las movilizaciones Mapuche.

Esta criminalización, en palabras del Relator, y la obstinada decisión en la que se empeñó el gobierno de Lagos de calificar como terrorista estos hechos, tuvo como resultado no solo la injusta encarcelación de comuneros mapuche. También incidió –y es quizás lo más grave– en la percepción que construye la sociedad chilena a través de los medios de comunicación nacional, haciendo que aumenten los niveles de discriminación y el empobrecimiento de los mapuche y sus comunidades.

Medios de comunicación y pueblos indígenas en el gobierno de Lagos

Los medios de comunicación nacional –radio, diarios, prensa escrita y televisión–, con muy pocas excepciones, han hecho eco de esta visión parcial que existe de la realidad que enfrentan los pueblos indígenas en Chile, invisibilizando el contexto en que ésta se da y las legítimas demandas territoriales que están detrás de sus manifestaciones de protesta.

La imagen que ofrece la prensa chilena de los mapuche –en especial durante los últimos años, en que ha informado profusamente acerca del denominado "conflicto mapuche"–, los muestra como los protagonistas exclusivos del conflicto; los identifica como organización(es) constituidas para delinquir, no les reconoce el carácter de pueblo y los discrimina como fuente de información[514]. Los miembros de sus comunidades son presentados, por lo general, en el marco de hechos de violencia o de enfrentamientos con la policía, sin que sus opiniones e informaciones sean consignadas en las noticias o que su versión de los hechos sea dada a conocer, como concluye el análisis a un conjunto de titulares de diarios de circulación nacional del año 2001 y de otros medios de prensa escritos, realizado por Juan Faundez en el 2002.

Una imagen similar de belicosidad es la que exhiben los canales de televisión, según un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo de julio de 2002. La investigación, realizada en los meses de enero, febrero y marzo

514 Faundez (2002). "El discurso de la prensa de circulación nacional y el conflicto mapuche", en "Derechos, Reforma a la Justicia y Pueblo Mapuche". Instituto de Estudios Indígenas y Corporación de Formación Jurídica para la Acción/FORJA, pp. 109-116.

del mismo año, abarcó los noticiarios de centrales de Megavisión, Chilevisión, Televisión Nacional y Canal 13 (que representan el 70 % del *rating* de ese horario), arrojando un total de 75 noticias (7.952 segundos) referidas al conflicto territorial en la Araucanía. Donde las tensiones aparecen provocadas por indígenas que supuestamente se oponen al proceso de desarrollo económico del país, que se enfrentan a la autoridad sin motivo alguno y sin que exista referencia –como fuente informativa– a voces del pueblo mapuche o de sus organizaciones.

Conclusiones similares arroja una investigación en curso sobre la Televisión y los Pueblos Indígenas, que realiza la Escuela de Periodismo del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile. De acuerdo a resultados preliminares del estudio, más del 90% de las informaciones relativas a los pueblos indígenas tiene relación con el pueblo mapuche en el marco de hechos violentos, donde por regla general son sindicados como quienes originan el conflicto.

Cabe destacar, frente a este desolador diagnóstico, que si bien no existen estudios específicos referidos al tratamiento que dan las radioemisoras a las movilizaciones mapuche por la reivindicación de sus tierras usurpadas, se percibe una mayor atención de parte de estos medios a hechos relacionados con los procesos y las causas que los motivan, aunque de igual modo el tratamiento sigue siendo sesgado. Tampoco existen investigaciones que midan la proporción de información relativa a los pueblos indígenas respecto de la totalidad de hechos dados a conocer diariamente por la prensa, pero es constatable a simple vista el escaso volumen de noticias relativas a estos pueblos y el desequilibrio extremo que existe en el acceso de estos actores a los medios de comunicación.

Todo lo anterior, contrasta con lo recomendado por el Relator Stavenhagen, quien solicitó expresamente "a los medios de comunicación existentes (en Chile) redoblar los esfuerzos para dar amplia cobertura balanceada y equilibrada a las necesidades y la situación de los pueblos indígenas, así como a las situaciones de conflicto social en las regiones indígenas"[515].

Otro factor que incide en esta discriminación informativa y sesgada visión del pueblo mapuche, es la falta de apoyo y de espacios de formación destinados a promover el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación, como lo diagnosticó también el Relator Stavenhagen:

[515] Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile, Recomendación 85, *Recomendaciones a los Medios de Comunicación*.

> *Las comunidades y pueblos indígenas deben contar con facilidades y apoyo para acceder plenamente al uso de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión, Internet), por lo que se recomienda a los principales medios del país que en forma conjunta con las facultades académicas interesadas promuevan cursos y seminarios para buscar nuevas vías de acceso a los medios para las comunidades indígenas*[516].

Tampoco hay espacios para la participación de indígenas en la elaboración de contenidos e información periodística en medios de comunicación. De hecho, en la capital –y pese a la alta población indígena urbana que habita la ciudad de Santiago– solo existen tres radioemisoras que poseen programas realizados y conducidos por indígenas: Radio Tierra, Radio Nuevo Mundo y Radio Universidad de Chile. En prensa escrita, televisión e internet, simplemente no existen experiencias de este tipo.

Algunos casos en la prensa

Ejemplos de la estigmatización a la que hemos hecho alusión anteriormente existen muchos, por lo que la revisión de algunos hechos noticiosos en particular permitirá comprender mejor lo que se viene señalando.

Un primer ejemplo, son las jornadas de protestas realizadas por estudiantes mapuche del Hogar Las Encinas en Temuco, las que fueron intensificándose a partir de septiembre de 2005. En dicha ocasión los estudiantes decidieron hacer ocupación de la sede de INDAP, con el propósito de que sus demandas llegaran a las autoridades. La acción culminó con el allanamiento al hogar estudiantil y la detención de más de una cincuentena de jóvenes, entre ellos una *lamghen* (hermana) embarazada. Los hechos coincidieron con una visita del presidente Lagos a la Araucanía, quien al ser consultado al respecto por la prensa, señaló tajante que no hablaba con personas que tenía bombas incendiarias en sus habitaciones. Las declaraciones del Presidente sancionan la autoría de un delito aun no investigado por la justicia, y basado solo en primeras declaraciones de la fiscalía a cargo de la investigación, respecto a la supuesta existencia de botellas y material combustible encontrados en el inmueble. Sin embargo, los más de 60 detenidos fueron en definitiva procesados por "desórdenes en la vía pública", y no por

[516] Stavenhagen (julio 2003). Informe de misión a Chile, Recomendación 86, *Recomendaciones a los Medios de Comunicación*.

porte ilegal de armas, como es sancionado en la ley de control de armas el porte y uso de bombas incendiarias del tipo "molotov". Ningún medio regional –salvo el periódico *Azkintuwe* y *Mapuexpress*, ambos medios mapuche– destacó esta información definitiva; tampoco se dio a conocer la declaración de pública que –tras la detención de los estudiantes– enviaron a los medios de comunicación padres de los afectados, donde entre otras cosas, se daba cuenta de las precarias condiciones en las que subsisten hasta hoy sus hijos en el hogar estudiantil.

Es destacable, asimismo, que pese a que varios periodistas se desplazaron al lugar de los hechos, ninguno hizo referencia a la extrema violencia policial utilizada en la operación de desalojo de INDAP y en el posterior allanamiento al hogar de estudiantes mapuche; en donde destruyeron todo a su paso, incluso las puertas de aquellas piezas en que no se encontraban sus moradores y que por tanto estaban cerradas. Finalmente, es importante también destacar que ningún medio informó de las polémicas denuncias sobre la no la existencia de una orden judicial que autorizara el operativo policial.

Este *modus operandi* de los medios está lejos de responder al llamado que hiciera el Relator Stavenhagen, quien instó a a la prensa a efectuar una *cobertura amplia* y *equilibrada* de los sucesos que involucran a los pueblos indígenas en Chile, por el contrario, denota un deficiente desempeño profesional.

Este deficiente desempeño profesional de los medios de prensa, sumado a las precipitadas –y, por qué no señalarlo, prejuiciosas– declaraciones del Presidente Ricardo Lagos, hicieron que la movilización de los estudiantes quedara fijada en la opinión pública como una acción violenta, en donde se invisibilizaron las graves denuncias de hacinamiento (residen cerca de un centenar de jóvenes, en una infraestructura pensada para 40 personas) y donde se privó de acceso a los medios de comunicación a las demandas por condiciones más dignas de vida que vienen siendo exigidas hace más de cinco años por los miembros del hogar estudiantil, desatendidas hasta ahora por el Estado y en particular por los organismos encargados de ejecutar la política pública que incide en la gestión de este tipo de albergues. Los estudiantes mapuche han denunciado incluso el corte reiterado de suministros básicos, pues las cuentas no son pagadas por la empresa externa que el Estado contrató para su manutención. De estos irregulares hechos dieron cuenta a la justicia, presentando un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco, pero el mismo les fue rechazado.

Otro caso ejemplificador, es lo acontecido con el comunero mapuche de 22 años, Cristián Calhueque, detenido el 21 de marzo de 2005 por personal de la SIP de Malleco en las cercanías de Rapel, donde se encontraba trabajando como temporero[517]. Distintos medios de la IX Región definieron a Calhueque como un "mapuche intensamente buscado", pese a ser formalizado –en definitiva– por los cargos de robo con intimidación de un novillo, propiedad de Juan Purral Traipe. Por este hecho, Calhueque no fue siquiera dejado en prisión preventiva, siendo objeto solo de la medida cautelar de la firma diaria en el retén de Ercilla, distante a 12 kilómetros de su comunidad.

Algo muy distinto a lo ocurrido fue lo dado a conocer por dos medios de comunicación regionales, en informaciones publicadas al día siguiente de la detención:

> *(Calhueque) era buscado por su presunta vinculación con un* robo *con intimidación registrado en junio del 2004 y que afectó al particular* Godofredo Geiffbhuller Rivas, *considerándoseles además sospechosos de* acciones incendiarias *registradas en el último tiempo en la comuna de Ercilla*[518]. *(...) Entre estos atentados que se indagan, está el ocurrido en febrero pasado en el predio de la familia Schnake, donde fueron quemados dos automóviles y se intentó incendiar la casa patronal, pero providencialmente el fuego solo alcanzó los móviles (...)*[519]

Noticias como estas ponen en evidencia lo señalado anteriormente. Pues no hay ponderación alguna de la información por parte de los medios de comunicación, y lo que resulta aun más complejo –como ocurrió también con el caso de los jóvenes mapuche del Hogar Las Encinas–, muchas veces las noticias se construyen a partir de trascendidos, comentarios o antecedentes preliminares, sin que sean confirmadas las fuentes y menos aun la veracidad de la información.

Si bien la construcción de las noticias recién analizadas puede ser atribuible a la celeridad con la que deben trabajar los profesionales de la prensa, ello no puede ser usado como excusa para permitir la publicación de informaciones no verídicas. Las que, sin lugar a duda, afectan sensiblemente

---

517 Caso registrado por Karinna González, investigadora del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, en su columna de opinión "Medios de Comunicación y vulneración del derecho humano a la Información", abril de 2005.

518 Ibíd. Diario *El Gong*, 22 de marzo de 2005.

519 Ibíd. *El Renacer de Angol*, 22 de marzo de 2005.

a los distintos involucrados, pues los expone a la opinión pública en un contexto que no es el real y que les perjudica social, política y jurídicamente.

En otro plano, también la prensa ha sido objeto de censura destinada a impedir una adecuada cobertura de los sucesos que afectan al Pueblo Mapuche en un escenario de represión y criminalización de su protesta social. Debiéndose destacar que Chile es, además, uno de los países con más bajos estándares en materia de libertad de expresión de América Latina[520].

Es el caso ocurrido a un periodista y equipo de filmación de la productora Nueva Imagen, a quienes el Tribunal Oral en lo Penal de Angol incautó la cámara y los equipos de audio con que registraban el primer día de audiencia de un nuevo juicio por el delito de incendio terrorista al fundo Poluco Pidenco, de propiedad de Forestal Mininco S.A.

Los equipos habían sido arrendados por la productora para realizar un documental sobre la situación de los mapuche en la Araucanía, en el cual se encontraban trabajando los profesionales cuando se produjeron los hechos. Pese a que la productora solicitó mediante escrito al tribunal la restitución inmediata de los equipos, argumentando que la medida vulneraba derechos constitucionales a la propiedad y a la libertad de emitir opinión e información, el tribunal decretó que su entrega se hiciera con posterioridad a la lectura del fallo de la causa, lo que se produjo casi un mes más tarde.

Los afectados, tal como lo dispone el nuevo Código Procesal Penal, habían solicitado previamente al tribunal poder hacer registro audiovisual del juicio. Procediendo éste, como también lo estipula el documento legal, a realizar debida consulta a todos los intervinientes (fiscal, defensor y querellantes particulares), sin que ninguno se opusiera a la filmación. Existiendo una sola solicitud específica del Ministerio Público, para que los testigos no fueran filmados en forma directa. En definitiva, el tribunal permitió la filmación al comienzo y al final de la audiencia, incurriendo –de acuerdo al escrito presentado por la productora Nueva Imagen– en una actitud arbitraria al limitar el tiempo de registro a pesar de que no existían reparos de ninguna de las partes para que se filmara toda la audiencia.

520 El Estado chileno es el único de la región que posee tres fallos condenatorios en la materia pronunciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (además de numerosas denuncias ante la Comisión Interamericana). El primero de ellos por la censura previa a la película la Última Tentación de Cristo, que obligó incluso a una adecuación del sistema de calificación cinematográfica; otro por la prohibición de circulación que afectó al libro del ex oficial de marina, Humberto Palamara, y, recientemente, por una denuncia por denegación de acceso a la información pública presentada ante el organismo por Marcel Claude.

Los comuneros imputados, el *longko* José Cariqueo y el dirigente mapuche Juan Colihuinca, solicitaron al inicio de la audiencia renunciar a la defensa penal pública, por considerar que se trataba de "un juicio político" que no garantizaba su derecho al debido proceso. Lo que fue filmado, sin inconvenientes.

Los problemas se originaron en momentos en que el *longko* José Cariqueo es retirado de la sala de audiencias, tras aprobarse la medida cautelar de privación de libertad solicitada por el Ministerio Público, situación que estaba siendo filmada por los profesionales de la productora audiovisual. La situación fue denunciada como desacato al tribunal por el abogado querellante de Forestal Mininco, al no corresponder el momento a la etapa final de la audiencia. Acto seguido, los magistrados decretaron la incautación de los equipos e impidieron a los profesionales de la productora continuar haciendo registro del juicio, cuya sentencia fue absolutoria en definitiva para ambos imputados.

Reflexiones finales: escuchar la voz de los pueblos

El rol social que se ha atribuido a los medios de comunicación se basa en la facultad que éstos poseen para fiscalizar el desempeño de los distintos poderes del Estado y de sus autoridades públicas; y en cómo, a través de su discurso, contribuyen a la creación de la realidad externa.

De acuerdo a la teoría de la *agenda setting*[521], los medios masivos no dicen a los ciudadanos explícitamente qué pensar, pero, al colocar algunos temas en los primeros planos, van indicando sobre qué asuntos las distintas audiencias deben tener una opinión.

Siguiendo esta hipótesis, el que en los noticiarios de televisión, periódicos, radios y medios de prensa en internet la violencia sea tópico

521 En 1972 McCombs y Shaw formularon por primera vez la teoría del efecto agenda-setting, introduciendo consideraciones sustanciales a sus investigaciones sobre los efectos de los medios de difusión en la opinión pública. La teoría de la agenda setting se desprende de la teoría de los efectos, en la cual se pensaba que los medios tenían como objetivo generar un efecto generalizado sobre la masa. La nueva hipótesis trazada McCombs y Shaw, establece que los medios de comunicación, al determinar la importancia que atribuye a los distintos temas que forman parte de la contingencia, así como su ubicación y manera de transmitirlos, ejerce una fuerte influencia sobre las preocupaciones de los receptores, sobre sus argumentos de debate, sobre la gestión de sus intereses. Es decir, la agenda-setting se consolidó un método empírico para mostrar cómo los medios de difusión consiguen transferir a sus audiencias una lista jerarquizada de los "temas" o "problemas" más importantes sobre los que la sociedad debe debatir.

recurrente en la cobertura de noticias relativas a pueblos indígenas y en particular de los mapuche en la Araucanía, donde fue precisamente la prensa la que acuñó el término "conflicto mapuche", hace que en la ciudadanía cunda la percepción de que es un tema relevante y, por lo tanto, se le sitúe dentro de las principales inquietudes de esa región.

Si bien lo anterior no es del todo errado, por cuanto la situación del pueblo mapuche en la Araucanía es en efecto una problemática histórica aun no resuelta por las autoridades –tampoco por las autoridades democráticamente electas, tras una dictadura que violó sistemáticamente los derechos de las personas indígenas y no indígenas–, es necesario denunciar el *modo parcial* con que los medios de comunicación cubren las informaciones referidas a movilizaciones de este pueblo: con una marcada ausencia de diversidad de fuentes, como lo exige el oficio periodístico, y privilegiando por lo general la fuente oficial. Lo que sumado al carácter terrorista atribuido a estos hechos y a la figura de asociación ilícita con que el Estado ha perseguido a distintos dirigentes mapuche, hacen que la realidad externa que se construye de todas estas situaciones y en definitiva la percepción de la ciudadanía sea que los mapuche son "violentos" o "conflictivos", sin que se visibilicen de igual manera, con una cobertura "amplia" y "equilibrada" como sugiere Stavenhagen, sus demandas por la recuperación de tierras ancestrales que le han sido usurpadas y sus denuncia por el creciente daño ambiental en sus territorios.

Por otra parte, la connotación que la prensa ha otorgado a los procesos judiciales seguidos en contra de comuneros mapuche, sin que luego se de cuenta de la absolución de los mismos en la gran mayoría de los casos; así como la ausencia de una adecuada cobertura a los graves cuestionamientos de los que han sido objeto el Estado de Chile –por parte de diversos organismos de derechos humanos del país e internacionales– a causa de la violación al derecho al debido proceso en los juicios y sentencias que condenan a mapuche con el testimonio de testigos protegidos y leyes especiales que no se relacionan con el delito supuestamente cometido, amplifican socialmente lo que el Relator Stavenhagen definió en su informe de misión a Chile como "criminalización" de estas legítimas demandas.

Debe también destacarse que la "criminalización" mapuche ha tenido lugar en el marco de un nuevo sistema procesal penal que debutó en la IX Región, y cuyo principio de publicidad y mayores garantías para el imputado buscaban –precisamente– eliminar eventuales situaciones de violación al derecho internacional a un debido proceso. Nada de eso ha favorecido a los mapuche, más bien y de manera sistemática se les ha perseguido

privándolos de garantías procesales por aplicación de la Ley Antiterrorista, frente a lo cual la prensa poco o nada ha señalado. Ni siquiera cuando presos mapuche condenados en estas irregulares circunstancias expusieron su propia vida, con una huelga de hambre que se extendió por más de 60 días, para demandar una solución inmediata por parte del gobierno. Requiriendo, sin éxito, el apoyo de los medios de comunicación y del rol fiscalizador que le es inherente para dar a conocer la injusta situación que les afecta.

De este modo, los medios de comunicación muestran a los mapuche como protagonistas exclusivos del conflicto, sin dar cuenta de las responsabilidades del Estado y de otros actores sociales en las graves afectaciones a sus derechos, contribuyendo así a generar una creciente inseguridad en la población. Pues si bien no existen estudios que permitan afirmar de modo concluyente la existencia de una correlación entre el discurso de los medios de comunicación y esta sensación de inseguridad, si es posible establecer que a través de ellos se transmiten **significados y valoraciones** sobre la *institucionalidad* (considerada en riesgo, a la luz de supuestos actos "terroristas" protagonizados por los mapuche), así como de la *respuesta de las autoridades* ante este polémico escenario (siempre evaluada como insuficiente, en particular por los partidos de oposición, quienes utilizan políticamente estos hechos para procurar apoyo ciudadano, del mismo modo que hacen a nivel nacional con el tema de la delincuencia).

Sin embargo, frente a este actuar de la autoridad, la prensa no otorga la misma cobertura a los constantes allanamientos a comunidades mapuche y al uso excesivo de violencia por parte de carabineros contra hombres, mujeres, ancianos y niños en dichos procedimientos. Promoviéndose, con esta escasa atención a las denuncias de sus comunidades y organizaciones representativas –y marcada discriminación informativa en el acceso a los medios de comunicación–, una percepción de impunidad que no da cuenta de la situación de riesgo y extrema vulnerabilidad en que se encuentra el Pueblo Mapuche.

Esto fue lo que hizo ver a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, el Premio Nobel de Literatura José Saramago el pasado 10 de mayo, en el marco de un acto con el mundo de la cultura ibérica en Madrid, cuando le solicitó "hacerle el favor y mirar a los chilenos más antiguos, los mapuches", para atender las necesidades de quienes son –añadió el intelectual– "perseguidos todos los días por la policía". Información que dio la vuelta al mundo y que permitió al fin que los medios de comunicación en Chile comenzaran a informar sobre la huelga de hambre que mantenían por casi un mes y medio cuatro mapuche

recluidos en la cárcel de Angol condenados por el incendio al fundo forestal Poluco Pidenco.

Es de esperar que la prensa abandone estas prácticas que se alejan de un correcto desempeño profesional y ético, y que atendiendo las recomendaciones del Relator Stavenhagen, comience a dar amplia y equilibrada cobertura a las necesidades y la situación de las comunidades indígenas en Chile.

Pero al mismo tiempo es deseable que la nueva administración de Bachelet escuche la voz de los Pueblos Indígenas, para que siguiendo el consenso internacional y su propio compromiso contraído en Nueva Imperial durante la campaña presidencial, avance de manera manifiesta en el reconocimiento en Chile de los derechos individuales y colectivos que hoy son garantizados a los pueblos indígenas del mundo entero. De esta manera, conmemoraremos el bullado Bicentenario de la República como una sociedad reconocidamente diversa y multicultural, y no la consolidación de 200 años de exclusión y negación de los Pueblos Indígenas que habitan y habitaban el territorio que hoy denominamos Chile.

Bibliografía

Contesse, Jorge (2005). *Movimientos Sociales en América Latina: Los Mapuche y la democracia chilena*, SELA.

Faundez, Juan (2003). "El discurso de la prensa de circulación nacional y el conflicto mapuche", publicado en *Derechos, Reforma a la Justicia y Pueblo Mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas y Corporación de Formación Jurídica para la Acción / FORJA.

Gaete, Magdalena (2003). "La Cuestión Mapuche en los noticieros de televisión", Serie *Informe Social* N° 69, Instituto Libertad y Desarrollo.

González, Karinna (2005). "Medios de Comunicación y vulneración al derecho humano de la información", opinión difundida en abril de 2005 y publicada en www.observatorio.cl.

Lagos, Ricardo (2000). Carta dirigida a los Pueblos Indígenas de Chile. Santiago, 31 de mayo del 2000.

———— (2003). Discurso pronunciado al recibir el Informe final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Santiago, 28 de octubre de 2003.

———— (2004). Discurso pronunciado durante ceremonia de entrega de las Políticas de Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas 2004-2010. Santiago, 16 de abril de 2004.

Ministerio de Planificación y Desarrollo, Gobierno de Chile (2005). Informe del Estado chileno a las Recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Santiago.

Stavenhagen, Rodolfo (Relator Especial ONU sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas) (2003). Informe de misión a Chile (18 al 29 de julio de 2003), mediante resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas.

Páginas web

Portal web Coordinación Indígena. Noticia del 9 de septiembre de 2005. "Diputados Aprueban Proyecto de Ley que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios".

Portal web Presidencia, Sala de Prensa. Noticia del 14 de enero de 2005. "Presidente Lagos advierte que proyectos que vulneren normas ambientales serán sancionados".

————, Sala de Prensa. Noticia del 5 de agosto de 2005. "Para seguir operando, las industrias deben tener un compromiso claro con el medio ambiente".

Portal web Radio Cooperativa. Noticia Ralco, 10 de septiembre de 2004. Disponible en www.cooperativa.cl

Conclusión

Nancy Yáñez

La presente publicación ilustra acerca de la forma de relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas del país durante el sexenio gubernamental de Ricardo Lagos, la que ha estado marcada por una tensión permanente y una abierta contradicción entre las políticas de desarrollo económico y aquellas destinadas a responder a las demandas de los pueblos indígenas, en el marco de la denominada "Política de Nuevo Trato" impulsada durante dicha administración.

La tónica de esta relación ha sido la de una estrategia dual –tal y como concluye Aylwin– que se caracterizó por el desarrollo de una política sectorial orientada a "beneficiar" con tierras y recursos a los Pueblos Indígenas como una manera de promover el desarrollo material y cultural de los mismos; y, por la otra, una política represiva dirigida a contener las acciones reivindicativas de las organizaciones mapuche, particularmente, cuando éstas tienen por objeto recuperar tierras ancestrales en poder de empresas forestales, hidroeléctricas o empresarios agrícolas.

En esta lógica dual, sin embargo, fue la política represiva del Estado la que adquirió mayor connotación. El Gobierno de Lagos exacerbó todo su poder punitivo para reprimir las acciones de protesta social mapuche, aplicando legislaciones especiales como la Ley Antiterrorista para perseguir la responsabilidad criminal de los dirigentes indígenas involucrados en acciones de recuperación de tierras. El objetivo, según se evidencia en los artículos que conforman esta publicación, era garantizar la gobernabilidad del territorio y asegurar condiciones de estabilidad social y política que hagan viables los proyectos de inversión en la zona, donde se observa un auge de la actividad silvícola, hidroeléctrica y agroindustrial.

A través de la "criminalización" de las organizaciones indígenas y sus dirigentes, la administración Lagos instauró un nuevo marco político, que se tradujo en la "securitización" de las demandas económicas, sociales y políticas de los Pueblos Indígenas, las que fueron tratadas por el Estado como cuestiones de seguridad nacional. En el período, fueron ignoradas

las causas que originan la demanda indígena y que evidencian una deuda histórica que se funda en la usurpación y/o confiscación de las tierras ancestrales, la reducción del territorio y, finalmente, la falta de equidad social.

Es evidente, y así lo demuestran los diversos autores, que estas desigualdades sociales en Chile, lejos de superarse, se han agudizado como consecuencia de la aplicación de un modelo económico de orientación neoliberal y basado en la extracción de recursos naturales, los que yacen mayoritariamente en territorios indígenas.

En lo que respecta a la situación del pueblo mapuche, es claro de los antecedentes proporcionados que existe una multiplicidad de elementos históricos, jurídicos y territoriales que avalan sus demandas de tierras y que, al mismo tiempo, dan cuenta que a lo largo de la historia el Estado no ha dado salidas institucionales a un conflicto que se arrastra desde la ocupación del territorio indígena por parte del Estado de Chile. La cuestión que aquí se ha planteado, entonces, de cara al proceso de "criminalización" del movimiento mapuche en tiempos de Ricardo Lagos, tienen que ver, por una parte, con la legalidad o legitimidad del uso de la fuerza por parte del movimiento mapuche para llamar la atención sobre sus legítimas reivindicaciones y, por la otra, con la proporcionalidad de la respuesta estatal para sancionar tales conductas y restablecer el imperio del derecho.

González, Mella y Lillo plantean que –en el caso– lo que el Estado de Chile ha hecho a través de la "criminalización" es garantizar la seguridad de algunos individuos, a costa del respeto de los derechos fundamentales de los incriminados mapuche. Citando al profesor Carlos Peña, relevan que el uso exacerbado de la fuerza por parte del Estado pone en cuestión su legitimidad política transformándose en un agente del miedo y no de la justicia.

El llamado de los autores es a resolver el mal denominado "conflicto mapuche" desde la lógica de los derechos humanos y no a costa de la supresión de derechos esenciales, como ha quedado en evidencia a través de la sistematización de casos que ellos han efectuado y que sirve de soporte fáctico a su artículo. En todos estos casos se pueden observar situaciones de flagrante violación del derecho al debido proceso de los inculpados indígenas que han sido sometidos a la justicia y a quienes se les ha aplicado la Ley Antiterrorista.

Alfredo Seguel hace un llamado al mismo Movimiento Mapuche para que desarrolle nuevas estrategias políticas, económicas, sociales y culturales, las que –sustentadas en el pleno ejercicio de la libre determinación– pongan fin a los abusos y atropellos cometidos por agentes gubernamentales

e impuestos a través del modelo económico neoliberal que atentan contra los derechos individuales y colectivos mapuche.

Parece ser que esta estrategia es la única que permitiría hacer frente a estas situaciones de abuso de poder y, al mismo tiempo, al verticalismo y etnocentrismo que ha caracterizado a la política pública en los últimos años. Aquella que, según plantea Valdés, proscribe la participación y cuyo objetivo no es necesariamente mejorar la situación de desmedro social, económico o cultural que afecta a los Pueblos Indígenas, sino más bien, mantener bajo control las variables de mayor explosividad social.

Esta política pública –sostiene Valdés– es la que ha imperado en tiempos de Lagos, donde no han existido mecanismos de participación sino, por el contrario, los métodos para construir procesos de participación se han empleado lisa y llanamente como mecanismos de "manipulación". Compartimos las percepciones del autor en el sentido de que este mecanismo de coaptación se ha utilizado para fragmentar a los Pueblos Indígenas y sus organizaciones por la vía de someter a aquellas comunidades o grupos más vulnerables económica y políticamente y, por tanto, más permeables al asistencialismo.

Evaluando la misma política pública, Alcamán es de la opinión que la implementación de las mismas a las que califica de "indigenistas" permitió durante el gobierno del Presidente Lagos expandir la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas. Estas políticas públicas indigenistas, consistentes fundamentalmente en la implementación de programas de desarrollo indígena de amplia cobertura e importantes recursos, establecen una nueva fase en la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas, donde surgen nuevas esferas públicas de manifestación de la pluralidad que demandan reconocimiento, y cuya eficacia corre el riesgo de frustrarse en el evento de que el Estado no transite hacia mayores grados de reconocimiento a favor de los Pueblos Indígenas, concluye Alcaman.

Es importante precisar que lo que ha venido ocurriendo es precisamente un estancamiento en el ámbito de reconocimiento de derechos indígenas en Chile, según queda demostrado al analizar la agenda legislativa en este campo.

Pero si se trata de evaluar la eficacia de la política pública hacia los Pueblos Indígenas, que mejor que hacerlo desde una evaluación al Programa Orígenes, tarea que aborda Álvaro Bello. Según constata Bello, este proyecto que contaba con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo pretendía remediar lo que es identificado por algunos sectores como la principal causa del "problema" mapuche, como es la pobreza y la marginación.

En principio, el programa Orígenes proveía recursos materiales para asegurar la subsistencia indígena, no obstante, desde otra perspectiva se ha sostenido que el programa perseguía como objetivo frenar el conflicto de tierras.

Así lo consigna Bello, quien sostiene que los resultados del proyecto son limitados pues no generan cambios sustanciales en las condiciones de vida de las personas, generó procesos territoriales fragmentarios y fue usado como un mecanismo para desactivar acciones de reivindicación territorial. La evaluación evidencia que la conflictividad fue un factor dinamizador del programa, el que no logró instaurar un modelo de desarrollo pertinente o "con identidad" y que proscribió del programa las acciones de fortalecimiento organizacional en el ámbito de los derechos indígenas. Sin embargo, a pesar de lo expuesto, es interesante relevar que el autor da cuenta de que la mayoría de las personas que resultaron beneficiarias del proyecto lo evalúan positivamente desde la perspectiva de la transferencia de bienes.

Letelier a la hora de evaluar la política pública, tanto la impulsada desde el Programa Orígenes como por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), indaga en las causas que impiden el avance de las políticas públicas hacia los Pueblos Indígenas. Letelier señala que algunos aspectos explicativos de este fenómeno podrían estar en las siguientes causas: a) una forma de instalación de las políticas públicas centradas en los recursos; b) procedimientos engorrosos; c) debilidad del juego de la política indígena; d) voluntades políticas y e) funcionarización de la dirigencia.

Lo que Letelier nos plantea es que la Política de Nuevo Trato de Lagos está estancada y ello es consecuencia –entre otras cosas– de que no se han garantizado mayores grados de reconocimiento, lo que se traduce en el estancamiento de la agenda legislativa desde el propio Gobierno. Por lo mismo, concluye, el modelo de gestión actual es vulnerable. La práctica democrática es precaria y depende de voluntades político-partidarias y autoridades gubernamentales.

Es por ello que León califica la gestión legislativa sobre pueblos indígenas ante el gobierno de Lagos como un soberano fracaso. Dejando consignado que el Gobierno de Ricardo Lagos no pudo cumplir con sus compromisos establecidos en la campaña electoral del año 1999 y en su Programa de Gobierno, en orden a aprobar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y el Convenio N° 169 de Pueblos Indígenas y Tribales del la OIT.

Contrariamente, plantea León, lo que ha existido es una involución en el ámbito del reconocimiento. En efecto, argumenta que los proyectos de Ley

que han ingresado al Parlamento lo que persiguen es privar a los pueblos indígenas de la propiedad, uso y administración sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio. Este es el caso de la Ley de royalty II, el Código de Aguas y la reforma a la ley de propiedad industrial, entre otros, en los cuales no hubo participación indígena y, por tanto, ninguna discusión sobre sus alcances normativos en el ámbito del reconocimiento de derechos indígenas. Tampoco, señala, existió la posibilidad de incluir disposiciones destinadas –al menos– a resarcir los daños patrimoniales ocasionados a los pueblos indígenas como consecuencia de las actividades extractivas de recursos del subsuelo y aguas en sus territorios ancestrales.

León reconoce que la coalición de gobierno ha culpado a los partidos de la derecha del rechazo de proyectos que confieren derecho a los Pueblos Indígenas; no obstante, no es claro el ánimo oficialista en esta materia. Lo ocurrido a propósito de la aprobación de la Reforma Constitucional para reconocer a los Pueblos Indígenas, evidencia una situación de clara manipulación política por parte del Gobierno. Es importante consignar que en el marco de las elecciones presidenciales 2006-2010, el gobierno repuso un proyecto de reconocimiento constitucional que no contaba con la aprobación de las organizaciones indígenas, las que lo consideraban lesivo a sus intereses, toda vez que consolidaba el carácter único e indivisible de la Nación chilena. El proyecto se promovió exclusivamente con fines electoralistas y, finalmente, fue aprobado por la Cámara de Diputados precisamente en aquella parte en la que ratifica la homogeneidad de la nación chilena.

Sobre la devastación de los territorios indígenas se explayan Catalán, Molina y quien suscribe este documento de conclusiones, Nancy Yáñez, quienes a través de sus respectivos artículos demuestran que los derechos indígenas sobre sus territorios, tierras, aguas y hábitat están siendo sistemáticamente vulnerados.

Catalán nos habla del impacto de la actividad forestal en suelos mapuche, la que por aplicación de las políticas de fomento forestal sustentadas en el D.L. 701 de 1971 y sus posteriores modificaciones ha promovido la expansión forestal de monocultivos de pino y eucaliptus en tierras aledañas a comunidades mapuche y también en tierras de propiedad mapuche, generando erosión de suelos, desecamiento de cuencas y pérdidas de biodiversidad por aplicación de pesticidas y otras sustancias químicas.

Molina, por su parte, da cuenta del impacto del Proyecto Minero Pascua Lama sobre el territorio ancestral de la Comunidad Diaguita de los Huascoaltinos. Consigna Molina; la vinculación histórica, material y espiritual de los Diaguitas Huascoaltinos con el territorio donde se emplaza

el proyecto; y, establece los riesgos que implica su ejecución, habida consideración de que el objeto del mismo es la explotación de una mega mina de oro localizada bajo los glaciares que dan nacimiento al sistema hidrológico de todo el Valle del Huasco. Finalmente, el artículo demuestra que la administración ha privilegiado los derechos empresariales por sobre los derechos diaguitas, lo que se evidencia por la resolución a través de la cual la autoridad ambiental calificó favorablemente el proyecto y que prescindió de la evaluación de las implicancias culturales, sociales, económicas y territoriales respecto de la comunidad Diaguita de los Huascoaltinos, el que finalmente fue aprobado sin considerar estas variables y consignándose como única medida de mitigación la regulación del flujo de transporte durante las fiestas religiosas.

Por otro lado, el artículo de la suscrita muestra el impacto de la Gran Minería sobre los territorios de los Pueblos Indígenas Andino del Norte del país. Revela los procesos de monopolización de recursos naturales que han tenido lugar en el territorio andino de los Pueblos Aymara, Lickan Antay, Quechua, Colla y Diaguita, los que se han traducido en la concentración de la propiedad sobre las aguas y los yacimientos mineros en manos de empresas mineras de gran envergadura –nacionales y transnacionales– y también de empresas privadas chilenas, particularmente dedicadas al suministro de agua potable.

Se consigna que los derechos de agua así constituidos han permitido la explotación de recursos hídricos superficiales y subterráneos para el desarrollo de la actividad minera y los centros urbanos de la región en permanente proceso de expansión como consecuencia del desarrollo económico generado, principalmente, por la Gran Minería. Además, ha permitido la ocupación de dilatados territorios que han sido sustraídos de la propiedad indígena bajo la modalidad de servidumbres o concesiones mineras, en las cuales se instalan las faenas propias de la fase de exploración y/o explotación y los tranques de relave que albergan el desecho industrial de la actividad minera. El impacto que estas actividades extractivas ha generado ha sido, entre otros: devastación ambiental y desplazamiento de la población originaria. Los estudios de casos que se presentan demuestran las amenazas que se ciernen sobre las comunidades indígenas altiplánicas como consecuencia de la apropiación y sobreexplotación de aguas subterráneas por parte de empresas mineras, en particular sobre ecosistemas de extrema fragilidad, como son las lagunas altiplánicas, salares, vegas y bofedales. Los casos evidencian la debilidad de los controles ambientales estatales, siendo el más emblemático el caso de la comunidad aymara de Quillagua,

que carece totalmente de agua de cultivo y a quien se le provee de agua para el consumo humano a través de camiones aljibes, que reparten el vital elemento tres veces por semana. En toda la cuenca del Río Loa se observa una situación de despoblamiento, causado por el desplazamiento ambiental a que han sido cometidas las comunidades ribereñas de la cuenca del río Loa, como consecuencia de la sobreexplotación de las aguas por la minería y los centros urbanos; subsisten en la cuenca media del río Loa solo las comunidades atacameñas de Chiu Chiu y Lasana; pero sus derechos están siendo amenazados por la expansión del tranque de relave de Talabre, el cual, según las denuncias formuladas por las comunidades, generan contaminación ambiental y ha producido daño en el patrimonio arqueológico. Por otra parte, se evidencia que las comunidades que han dado pasos sustanciales en la recuperación de sus territorios ancestrales también ven amenazados sus derechos por la política dual del gobierno –aquella a la que aludía Aylwin en su artículo y con la cual comenzamos estas conclusiones– es el caso de las comunidades de Toconce y Caspana, a quienes se les otorgó en concesión los Géiser del Tatio, sitio patrimonial de ambas comunidades, para su explotación turística. No obstante, a pocos meses de otorgada la concesión, se puso en aplicación la Ley que autoriza la explotación geotérmica de fuentes termales y los Géiser fueron demandados por varias empresas que se disputan la concesión y que demandan servidumbre en el territorio indígenas que exceden las 8.000 hectáreas.

La presión por aguas subterráneas en estos frágiles territorios va en aumento y el Estado, lejos de controlar la demanda, ha favorecido los grandes proyecto de explotación de aguas subterráneas, como es el caso del Proyecto Pampa Puno de CODELCO y evalúa el otorgamiento de derechos de aguas subterráneas en acuíferos protegidos por normas internacionales y nacionales, como es el caso de la Laguna El Salar de Huasco, lo que beneficiaría a la Empresa Minera Doña Inés de Collahuasi. Ya sea que se trate de intereses públicos o privados, la actitud de las autoridades gubernamentales ha sido –casi sin excepción– la de favorecer la expansión de la Gran Minería y la apropiación de recursos naturales con fines extractivos en el territorio de los Pueblos Indígenas Andinos.

La legislación chilena sobre los indígenas, si bien protege las tierras indígenas y los derechos de agua ancestral de las comunidades indígenas del norte del país, no ha logrado contrarrestar la normativa que permite al Estado otorgar concesiones de agua, minerales y fuentes geotérmicas a personas no indígenas para su explotación, aun cuando éstos se encuentren en tierras indígenas. Es más, durante la administración Lagos se ha perfeccionado

la legislación destinada a favorecer la apropiación particular de estos recursos y omitir la participación indígena, según evidencian la reforma al Código de Aguas, la ley sobre Royalty Minero y la Ley de Explotación Geotérmica de Fuentes Termales. La Ley Indígena y la Ley de Bases del Medio Ambiente, si bien reconocen el derecho a la consulta de las comunidades frente a iniciativas extractivas de recursos naturales, no han sido respetadas cabalmente por las autoridades del Gobierno de Lagos, las que han favorecido la ejecución de tales proyectos en contra de la voluntad de las comunidades indígenas y sin adoptar los resguardos para evitar alteraciones irreparables en sus hábitats ancestrales y en sus sistemas de vida y costumbres. Esta política –según se consigna– contrasta con la tendencia del derecho internacional a reconocer la estrecha relación de los pueblos indígenas con la tierra y los recursos naturales que estos espacios albergan, y por lo mismo, a establecer mecanismos para su protección legal.

Los artículos muestran que frente a la expansión de la economía global hacia sus espacios territoriales, los pueblos indígenas en Chile han demandado infructuosamente –durante todos los gobiernos de la Concertación y particularmente durante el sexenio de Lagos– la protección de sus derechos.

La nula respuesta estatal queda evidenciada en el caso Ralco, donde se impone un modelo de mitigación de impacto que está lejos de garantizar los derechos colectivos de las comunidades afectadas y menos aun la sustentabilidad ambiental del territorio pehuenche. La represión como respuesta del Estado a estas demandas indígenas es clara en el caso del dirigente Víctor Ancalaf –como acota Fuenzalida "un caso de sentencia injusta"– que deviene en la aplicación de Ley Antiterrorista a Ancalaf, condenándolo a 10 años y un día de presidio por su supuesta participación en actos de protestas contra la construcción de la Central Hidroléctrica Ralco que terminaron en el incendio de camiones.

Paulina Acevedo entrega profusa información a través de la cual evidencia que los medios de comunicación muestran a los indígenas –particularmente a los mapuche– como protagonistas exclusivos del conflicto, sin dar cuenta de las responsabilidades del Estado y de otros actores sociales en situaciones de grave violación de derechos indígenas. En opinión de Acevedo no existe equiparidad en la cobertura periodística de los hechos de violencia supuestamente atribuibles a los mapuche y las denuncias planteadas por éstos y los organismos de derechos humanos sobre hechos que constituyen violación de derechos fundamentales indígenas y, menos aun, de los antecedentes que justifican la protesta social indígena y sustentan

sus reivindicaciones políticas, territoriales y culturales. Puntualiza, Acevedo, que esta actuación sesgada de la prensa ha contribuido a construir en la opinión pública una visión parcial que se ha traducido –una vez más– en la estigmatización social de los indígenas y a la postre en conductas discriminatorias. En su opinión, esta situación de doble estándar fue lo que hizo ver a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, el Premio Nobel de Literatura José Saramago el pasado 10 de mayo, en el marco de un acto con el mundo de la cultura ibérica en Madrid, cuando le solicitó "hacerle el favor y mirar a los chilenos más antiguos, los mapuches", para atender las necesidades de quienes son "perseguidos todos los días por la policía".

En el libro –además– se hace mención explícita a la política de género del gobierno de Lagos y sus implicancias en el ámbito de los derechos de las mujeres indígenas. Patricia Richards nos revela que las líderes indígenas enfatizan que las prioridades de las mujeres mapuche no se pueden conceptualizar fácilmente como "intereses del género" exclusivamente, sino que su visión se extiende más allá de las relaciones entre mujeres y hombres hasta abarcar las maneras específicas en que los hombres y mujeres mapuche se sitúan culturalmente y políticamente dentro de las relaciones de poder estatales, nacionales y globales. Explicita la autora el descontento de las mujeres mapuche, que cifraban en el gobierno socialista de Lagos esperanzas de un diálogo interétnico más democrático y que, por el contrario, debieron interactuar con el Estado en un contexto de represión y una política de género impulsada a través del SERNAM que, finalmente, tiende a la homogeneización y no al reconocimiento de las particularidades culturales que sustentan las demandas de las mujeres indígenas.

Finalmente, las particularidades históricas, sociales y culturales del pueblo rapa nui son analizadas en esta publicación por Gerardo Zúñiga. Zúñiga expone que el pueblo rapa nui tiene su propio derrotero, el cual sigue una lógica diversa a la de los otros pueblos indígenas del país. Estas particularidades emergen en la relación entre el pueblo rapa nui y el Estado durante el período gubernamental en análisis y se manifiestan en los incipientes esfuerzos propiciados durante la administración Lagos de dotar al pueblo rapa nui con un Estatuto Especial que reconozca su autonomía política, económica y cultural. Cabe consignar que el período de Lagos concluyó con la intención política de adoptar dicho estatuto legal, pero la discusión en torno a los contenidos normativos del mismo quedó postergada para el nuevo gobierno.

De todo lo expuesto se colige que durante el período presidencial de Ricardo Lagos la política indígena estuvo marcada por los siguientes rasgos:

una Política de Nuevo Trato totalmente desperfilada; permanentes conflictos de intereses derivados del avance sin contrapeso de actividades extractivas de recursos naturales en territorios indígenas; institucionalidad ambiental débil y una política proclive a los intereses empresariales; represión de las acciones de protesta indígena a través de la aplicación de la Ley Antiterrorista; políticas públicas verticales sin participación indígena; clientelismo estatal como mecanismo de coaptación de voluntades políticas; indolencia estatal frente a las denuncias de los Pueblos Indígenas y de los organismos nacionales e internacionales que abogan por sus derechos. Las referidas son –a juzgar por los artículos que hemos analizado– las características del período, el que pasará a la historia como uno de los episodios más oscuros de la relación entre el Estado de Chile y los Pueblos Indígenas, particularmente el pueblo mapuche.

Cabe preguntarse si la situación del pueblo rapa nui constituye realmente una excepción. La verdad es que más allá de la voluntad política de legislar expresada por la administración Lagos, nada asegura que el resultado será un estatuto que garantice la autonomía del pueblo rapa nui; producto de un proceso de participación plena, a través del cual se exprese el consentimiento libre y espontáneo del pueblo rapa nui y su adscripción con un cuerpo normativo autonómico que regule sus relación con el Estado de Chile en el futuro.

ESTE LIBRO HA SIDO POSIBLE
POR EL TRABAJO DE

Comité Editorial Silvia Aguilera, Mauricio Ahumada, María Bohigas, Carlos Cociña, Mario Garcés, Luis Alberto Mansilla, Tomás Moulian, Naín Nómez, Julio Pinto, Paulo Slachevsky, Hernán Soto, José Leandro Urbina, Verónica Zondek **Proyectos** Ignacio Aguilera **Secretaría Editorial** Alejandra Césped **Dirección de Arte** Txomin Arrieta **Diseño y Diagramación Editorial** Ángela Aguilera, Paula Orrego, María Francisca Huentén, Rodrigo Urzúa **Corrección de Pruebas** Raúl Cáceres **Exportación** Ximena Galleguillos **Página web** Leonardo Flores **Secretaría Distribución** Sylvia Morales **Ventas** Elba Blamey, Luis Fre, Rodrigo Jofré, Marcelo Melo **Administración y Bodegas** Leonidas Osorio, Nelson Montoya, Jorge Peyrellade, Jaime Arel **Librerías** Nora Carreño, Ernesto Córdova **Secretaría Gráfica LOM** Aracelly González **Servicio al Cliente** Elizardo Aguilera, Carlos Bruit, José Lizana, Edgardo Prieto **Diseño y Diagramación Computacional** Guillermo Bustamante, César Escárate, Claudio Mateos **Secretaría Imprenta** Mónica Muñoz **Producción** Juan Aguilera, Eugenio Cerda **Impresión Digital** Carlos Aguilera, Efraín Maturana, William Tobar **Preprensa Digital** Ingrid Rivas, Daniel Véjar **Impresión Offset** Eduardo Cartagena, Luis Palominos, Rodrigo Véliz, Francisco Villaseca **Corte** Eugenio Espíndola, Sandro Robles **Encuadernación** Bruno Cáceres, Rodrigo Carrasco, Sergio Fuentes, Aníbal Garay, Pedro González, Carlos Muñoz, Luis Muñoz, Marcelo Toledo **Despachos** Miguel Altamirano, Pedro Morales **Administración** Mirtha Ávila, Alejandra Bustos, Diego Chonchol, César Delgado, Marcos Sepúlveda.

LOM EDICIONES

PUBLICACIONES LOM EDICIONES

COLECCIÓN CIENCIAS HUMANAS

- CHILE COMO PREGUNTA
  Eugenio Tahera
- EN BÚSQUEDA DE LA EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD
  Jürgen Weller (Compilador)
- DERECHOS, TRABAJO Y EMPLEO
  Diego Lopez
- LO QUE OÍ SOBRE IRAK
  Eliot Weinberger
- ENCUENTROS CON LA MEMORIA
  Faride Zerán / M. Antonio Garretón
- ¿NUEVO SENDERO PARA LAS MUJERES?
  María Elena Valenzuela (Editora)
- EDUCACIÓN Y COMERCIO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN
  Pablo Frederick / Cristián Candia / Isabel Castrillo Coral Pey (Compiladora)
- MAPA DE LA EXTREMA RIQUEZA AL AÑO 2005
  Hugo Fazio
- PAGANOS Y CRISTIANOS DE AYER Y HOY
  Mns. Jorge Hourton
- GRAMSCI
  Antonio Santucci
- DELINCUENCIA Y DESVIACIÓN JUVENIL
  Doris Cooper Mayr
- LOS TIRANOSAURIOS EN EL PARAISO
  Philippe Grenier
- PARA UNA HISTORIA DE LOS DD.HH. EN CHILE
  Mario Garcés / Nancy Nicholls
- DERECHOS HUMANOS Y REPARACIÓN
  Elizabeth Lira K. / Germán Morales F. (editores)
- COMUNIDADES CAMPESINAS, AGENCIAS PÚBLICAS Y CLIENTELISMOS POLÍTICOS EN CHILE
  John Durston / Daniel Dubart Francisca Miranda / Evelyn Monzó
- EL DOCUMENTAL CHILENO
  Jacqueline Mouesca
- TAN LEJOS TAN CERCA
  Gonzalo Delamaza
- EL ESTALLIDO DE LAS FORMAS
  Carlos Ossandón B. / Eduardo Santa Cruz A.
- LAS ESCUELAS DE LA IDENTIDAD
  Eduardo Santa Cruz A. / Luis Eduardo Santa Cruz G.
- LAS CÁRCELES Y LA BÚSQUEDA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL PARA CHILE
  Jörg Alfred Stippel
- GOBIERNO DE LAGOS: BALANCE CRITICO
  Hugo Fazio Rigazzi/ Magaly Parada / Hugo Latorre / Manuel Riesco/ Gabriel Salazar / Felipe Portales / Horacio Brum / Rafael Otano / Claudia Lagos / Gonzalo Villarino
- CIUDADANÍA, EL OTRO PODER
  Vicky Quevedo Méndez (Compiladora)
- LAGOS: EL PRESIDENTE "PROGRESISTA" DE LA CONCERTACIÓN
  Hugo Fazio Rigazzi
- TOTALITARISMO, BANALIDAD Y DESPOLITIZACIÓN
  Carlos F. Pressacco (editor).