

RICARDO LAGOS Y EL ESCENARIO DESDE EL CUAL
PENSÓ SU POLÍTICA INDÍGENA

Claudio Millacura Salas

CLAUDIO MILLACURA SALAS

Es Doctor en Historia, mención Etnohistoria de la Universidad de Chile. Profesor Asistente del Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales. Se desempeña como Coordinador Académico de la Cátedra Indígena.

RICARDO LAGOS Y EL ESCENARIO DESDE EL CUAL PENSÓ SU POLÍTICA INDÍGENA

Las mentiras acuchillaron los papeles
y se infectaron las heridas de la historia.¹

Luego de personificar el fin del miedo a la dictadura de Augusto Pinochet durante los años '80, Ricardo Lagos Escobar se convirtió en uno de los mayores referentes de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Durante la presidencia de Patricio Aylwin Azócar es nombrado ministro de Educación, impulsando una serie de iniciativas destinadas a las escuelas más modestas del país, destacándose entre estas la prohibición de que escolares embarazadas abandonaran el sistema escolar. Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Lagos, como ministro de Obras Públicas, impulsó desde esta cartera el sistema de concesiones viales, la mejoría de la red de caminos y la conexión bioceánica con los países vecinos. En 1998, y luego de elecciones primarias, es ungido candidato de la Concertación por sobre su contendor Andrés Zaldívar. El 12 de diciembre, como candidato de la Concertación enfrenta en las urnas² a Joaquín Lavín Infante, vencéndolo por tan sólo 31.140 votos, lo que obligó a una segunda vuelta electoral por primera vez desde la recuperación de la democracia. Esta se llevó a cabo el 16 de enero del 2000, resultando ganador Lagos Escobar con el 51,31%, que equivaldría a 187.589 votos más que en la primera vuelta. El aumento de su votación coincide con el voto alcanzado por la suma de los candidatos de izquierda, menos Frei Bolívar, que no lograron pasar al balotaje. Aunque el apoyo de estos candidatos no fue explícito, sus electores volcaron sus preferencias por Lagos para evitar el triunfo del candidato de derecha. En consecuencia, se inicia un tercer periodo presidencial con un presidente de la Concertación, marcado por el aumento del universo de votantes que adhieren a un representante de la derecha y la búsqueda de los consensos que marcará su actuar como gobernante.

-
1. David Aníñir, "María Juana... la Mapunky de La Pintana".
 2. El conjunto de los restantes cuatro candidatos obtuvo un reducido 4,5% del voto total. De esta manera, la candidata del Partido Comunista, Gladys Marín, alcanzó un 3,19%; el candidato del Partido Humanista, Tomás Hirsch, un 0,51%; la candidata ecologista, Sara Larraín, un 0,44%; y el candidato de la Unión de Centro Centro, Arturo Frei Bolívar (pariente del presidente demócratacristiano Eduardo Frei, pero de tendencia pinochetista), un 0,38%.

“Aquellos que no votaron nuestra opción, los invito a trabajar y deponer desconfianzas o rencores y sumarse aquí y ahora a esta hermosa tarea que los convoco. Aquí hay espacio para todos. Nadie sobra en Chile. Chile es el proyecto común que queremos alcanzar... El destino ha querido que sea el primer Presidente del siglo XXI. Asumo este desafío con fuerza y optimismo. No me olvidaré del pasado, pero mis ojos estarán puestos en el futuro...”³.

Lagos estaba consciente de que la tarea encomendada requeriría de toda su habilidad política, por ello no sólo convoca a los derrotados a ser parte de su gobierno, además se compromete ante ellos a que finalmente sus decisiones serán sobre la base de las demandas del pueblo que no se siente cómodo con su pasado indígena.

“Estoy consciente de lo que significa este momento solemne para muchos de los que están en esta plaza. La Concertación ha dado un paso importante. Tenemos que ser capaces, como lo dije hace cinco semanas, de entender y escuchar la voz del pueblo y aquí con todos ustedes digo: he escuchado esa voz, la escuché como candidato y la seguiré escuchando como Presidente de Chile, ese es mi compromiso”⁴.

Así, y a pocos días de asumir, Ricardo Lagos Escobar convocó un grupo de trabajo sobre pueblos indígenas conformado por sus diversas organizaciones y representantes de la ciudadanía con la misión de centrar las bases de su relación con los pueblos indígenas. En junio del 2000, y sobre el supuesto de que lo anunciado era el resultado de las mesas de trabajo, Lagos anunció 16 medidas que no vendrían a modificar lo ya efectuado por su antecesor demócratacristiano. No obstante, un nuevo actor sería incorporado en esta búsqueda de una relación equilibrada con los pueblos indígenas: Lagos anunciaría la conformación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato como ente encargado de elaborar una política de Estado que trascendiera la coyuntura de su sexenio. De esta manera, Lagos acogía una sentida demanda de los líderes indígenas que abogaban por la necesidad de debatir los temas del presente y el pasado en una mesa de diálogo del más alto nivel.

3. Ricardo Lagos Escobar, *Discurso del Presidente electo Ricardo Lagos*, domingo 16 de enero de 2000, en: http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0003.pdf (acceso enero 2018).

4. Id.

LA COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO

La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato fue creada mediante decreto presidencial en enero del 2001, en medio de una ola de protestas de comunidades mapuche en contra de proyectos carreteros, forestales e hidroeléctricos impulsados por el gobierno en el sur del país. En medio de estas protestas el número de comunidades mapuche que exigían la restitución de territorios usurpados aumentaba. Sin lugar a duda, el gobierno de Lagos se enfrentaba a un escenario de desobediencia indígena, la cual utilizaba diversas formas de presión, desde la toma de caminos y fundos hasta la quema de maquinaria agrícola y forestal. Muchas de estas acciones de los mapuche quebrantaron la legislación vigente, lo que obligó al actuar de Carabineros, quienes reeditando su actuar o su doctrina durante la dictadura militar, incurrieron en graves violaciones a los derechos humanos de los indígenas que culminaron con la muerte de Alex Lemun.

“Desde que explotaran los conflictos de tierras en Chile a mediados de los noventa, los mapuche han sufrido abusos durante incursiones policiales a comunidades sospechosas de apoyar actividades ilegales o dar refugio a quienes participan en ellas. Los tribunales militares ejercen una jurisdicción exclusiva en las investigaciones de los abusos cometidos por Carabineros, la policía uniformada que forma parte de las fuerzas armadas. En el pasado, los tribunales militares aseguraron la impunidad a los responsables de las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar. En la actualidad, la jurisdicción militar frente a los abusos cometidos por miembros de la fuerza pública sigue constituyendo un obstáculo a una investigación imparcial y transparente de tales hechos”⁵.

Ante este escenario de desobediencia, el gobierno de Lagos aplicó la ley antiterrorista⁶ para perseguir judicialmente a los mapuche involucrados en actos de protesta en el marco de la *cuestión mapuche*, pese a la recomendación de organismos internacionales de no hacer uso de ella. De ahí la opinión de Human Rights Watch:

-
5. Human Rights Watch, “Indebido proceso: los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los mapuche en el sur de Chile”, Vol. 16, n° 5 (Octubre 2004 (B)):2, en: <https://www.hrw.org/es/report/2004/10/27/indebido-proceso/los-juicios-antiterroristas-los-tribunales-militares-y-los> (acceso enero 2018).
 6. Ley 18.314 de 1984 y modificada en 1991, 1993, 2002, 2003, 2005, 2010, 2011 y 2015.

“Ha llegado el momento de que el gobierno del Presidente Lagos observe con la mayor seriedad su obligación de garantizar un recurso efectivo para las víctimas de abusos policiales asegurando que los tribunales ordinarios tengan competencia sobre los delitos relacionados con violaciones de los derechos humanos. También el gobierno debe adoptar todas las medidas necesarias para acabar con la jurisdicción de los tribunales militares sobre los civiles. La reforma del sistema de justicia militar, una demanda emblemática de las organizaciones de derechos humanos durante el gobierno militar, es una tarea que no debe postergarse más tiempo”⁷.

Además, los organismos internacionales fueron coincidentes con lo propuesto por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato en lo referido a impulsar reformas jurídicas, políticas y económicas sobre la base del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, de modo de saldar las deudas y daños ocasionados a los indígenas por el Estado de Chile en vista de establecer un nuevo trato con los habitantes originales del territorio nacional. La respuesta de Ricardo Lagos fue de claroscuro. En el plano discursivo aceptó y se comprometió a llevar adelante muchas de las recomendaciones, las que se transformarían en el eje de su política destinada a los pueblos indígenas. No obstante, en los hechos, durante su sexenio no se introdujeron las reformas políticas y jurídicas marco que sustentaran el anunciado Nuevo Trato, es decir, no hubo reconocimiento constitucional y tampoco ratificación del Convenio 169 de la OIT que requería de un acuerdo con la oposición política que no se logró. En el ámbito de la legislación sectorial tampoco eliminó aquellas leyes que entraban en colisión con los derechos indígenas tal como fue recomendado por el relator especial de la ONU en lo referido a los derechos indígenas en su informe del 2003⁸.

En suma, el sexenio de Lagos se caracterizará por la tensión constante entre su gobierno y las comunidades indígenas del país, motivada por su decisión de insertar la economía chilena en los mercados globales y su convicción de que el sustento de la cuestión mapuche no era otro que la pobreza de los indígenas. Impulsó para ello

7. Human Rights Watch, “Indebido proceso: los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los mapuche en el sur se Chile”, Vol. 16, n° 5 (Octubre 2004, (B)): 8. En: <https://www.hrw.org/es/report/2004/10/27/indebido-proceso/los-juicios-antiterroristas-los-tribunales-militares-y-los> (acceso enero 2018).

8. Rodolfo Stavenhagen, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas sobre su visita a Chile 2003”, (17/11/2003). En: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/onudh/informes-ddhh/291-ddhh-cl/623-2003-rdpi-chile.html> (acceso enero 2018).

una serie de proyectos inspirados en un modelo de desarrollo que chocaba con la tradicional forma de los indígenas de relacionarse con la naturaleza y el manejo de su riqueza. Por dar sólo un ejemplo:

“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... en Chile no habría más discriminación a las ‘minorías étnicas’, porque todos somos chilenos”⁹.

Sin embargo, la oposición a la ruta costera no era sólo fruto de la tozudez de los indígenas sino de su profundo conocimiento de la geografía y la certeza de que con la introducción de la carretera, el costo que deberían pagar por estar *conectados*, y de esta manera acceder a los deseos del mandatario, era demasiado alto. Así al menos lo avalan los informes que las organizaciones indígenas le hicieron llegar al gobierno:

“Finalmente, es urgente que el Estado revise sus mecanismos de acción en la implementación de megaproyectos públicos, los que afectan fuertemente a las comunidades que los circundan, y que muchas veces impactan de manera irreversible incluso la supervivencia de culturas completas, como seguramente será el caso de las comunidades huilliches de la Cordillera de la Costa de la Décima Región, tras la construcción de la Ruta Costera en su trazado original”¹⁰.

De esta manera y ya como presidente electo de la República de Chile, Ricardo Lagos Escobar, en su primer mensaje a la nación, plasmará el ideario de su mandato:

“Vivimos un nuevo siglo que parece un verdadero amanecer. Por todas partes emergen nuevas energías, nuevas maneras de trabajar, de comunicarse, de vivir, de hacer negocios. Chile debe ocupar un lugar preeminente en este mundo global que surge ante nuestros ojos”¹¹.

-
9. 2 de marzo de 2000. A días de su asunción a la primera magistratura del país, Ricardo Lagos en una reunión con indígenas mapuche-huilliche en la misión Rahue, a 10 kilómetros de Osorno. *Diario Austral*. “Encuentro con Junta de Caciques en Osorno”, marzo de 2000.
 10. Martín Correa, Rodrigo Catalán, Martín Paillamanque. “Percepción de las comunidades huilliches sobre el proyecto ruta costera sur”. En: http://www.cipmachile.com/web/200.75.6.169/RAD/2002/1_Correa.pdf (acceso enero 2018).
 11. Ricardo Lagos Escobar. *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, pág. 1*. En: https://www.bcn.cl/historiapolitica/congreso_nacional/discursos/detalle?tipo=presidentes (acceso enero del 2018).

Esta inserción de Chile en el mundo globalizado requiere de un conjunto de reformas que Lagos se propone impulsar:

“Emprenderemos reformas en las esferas social, política, económica y cultural. No cualquier tipo de reformas, porque lo que Chile necesita no es cualquier tipo de cambio, sino aquel que les permita a todos sus hijos crecer en igualdad y en libertad, que aquel que nace en esta tierra nuestra, tiene iguales posibilidades, no importa el lugar o la cuna en que nació”¹².

Más adelante en su discurso y de cara a la nación, Lagos declarará cuáles son las reformas que tiene pensadas para los pueblos indígenas, recordando que si esta tierra ha sido generosa con los extranjeros, cuánto más lo tiene que ser con el originario, sustento de la riqueza del país:

“Aquí, a esta tierra nuestra han llegado de distintos sectores. Después del descubrimiento de América, después de muchos otros lugares. Aquí han llegado católicos y protestantes, judíos y libre pensadores; todos han encontrado una forma de entender que la sociedad chilena los acoge en su amplitud. También la sociedad chilena tiene que acoger y respetar la cultura de nuestras etnias originarias para preservar la diversidad de Chile, pues si preservamos esta diversidad, preservamos la riqueza del país”¹³.

Lagos se propone realizar una política que nazca de lo profundo de la sociedad chilena. Más tarde sabremos que su idea de sociedad estará representada en un grupo de *hombres buenos*. Esta política no estará orientada a buscar justicia, sino a reconocer el valor cultural de los pueblos indígenas.

“Por lo tanto, la política que me propongo desarrollar respecto de los pueblos originarios, es una política que tiene que nacer de lo más profundo del alma de Chile. No para hacer justicia con ellos, que también hay que hacer, sino para entender que preservar su cultura es lo que nos permite mantener una riqueza mayor como país”¹⁴.

12. Id. 4.

13. Id. 24.

14. Id.

A continuación, Lagos deja claro que su política no es de concesiones ni en respuesta a los grupos indígenas violentistas, sino de reparación de aquello que el Estado entienda como reparable.

“Por eso, nuestra voluntad de reconocimiento y reparación hacia estos pueblos no debe confundirse con concesiones infinitas a pequeños grupos que alteran el orden público o vulneran el Estado de Derecho”¹⁵.

Así, le recordaba a la ciudadanía que una de sus primeras acciones como primer mandatario fue convocar a diversos grupos sociales para que propusieran un conjunto de iniciativas a favor de los pueblos indígenas, entre las que destacó la creación de la Comisión de Verdad Histórica. Ese sería el sello de su visión y su mandato para sus colaboradores, que no fue otro que el asistencialismo y el integralismo, es decir, el viejo discurso devenido en nuevo trato.

Como ya se señaló, el gobierno de Ricardo Lagos E. impulsó mediante decreto presidencial de enero del 2001¹⁶ la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, cuyo mandato fue:

“VISTO:

Lo dispuesto en los artículos 24° y 32° N° 8 de la Constitución Política de la República; la Ley 18.989, Orgánica del Ministerio de Planificación y Cooperación; la Ley 19.253, que establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y la Resolución N° 520 de la Contraloría General de la República, CONSIDERANDO:

Que para el Gobierno de Chile es motivo de especial preocupación la situación de los pueblos indígenas, por lo que durante esta gestión se han adoptado una serie de medidas en su favor.

Que en la “Carta a los Pueblos Indígenas de Chile” de fecha 31 de mayo del 2001, el Presidente de la República manifestó el compromiso del Gobierno con sus pueblos originarios.

Que en esta carta se anunció la creación de una Comisión de Verdad y Nuevo Trato, que apoye al Gobierno en la elaboración de una nueva política para el Estado de Chile, que aborde los problemas fundamentales de los pueblos indígenas. Que se requiere consensuar las distintas visiones sobre la temática

15. Id.

16. Decreto Supremo n° 19 del 18 de enero de 2001, (Modificado por Decreto Supremo n° 247 del 10 de diciembre de 2002 y por Decreto Supremo n° 84 del 28 mayo de 2003).

indígena, por lo que se requiere de una comisión de integración amplia y plural, que permita generar las bases para un reencuentro de las diversas culturas que conviven en nuestro país.

Que es necesario avanzar en una relación, basada en el reconocimiento de las diversidades y no en la imposición de esquemas uniformes, en el respeto mutuo y no en la discriminación, en la participación y no en la exclusión y en el trabajo mancomunado de todos.

Que el Gobierno de Chile está empeñado en lograr que el país enfrente el bicentenario de la República como una Nación plena y justamente desarrollada e integrada...”¹⁷.

De este modo fue creada la Comisión que tendría el mandato de asesorar al Presidente Lagos en el conocimiento de la visión de los pueblos indígenas sobre los hechos históricos y efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado, que posibilitara avanzar hacia el nuevo trato entre la institucionalidad y los pueblos indígenas del país.

Sin embargo y pese al optimismo del Ejecutivo en relación con contar con una Comisión conformada por *hombres buenos*¹⁸, con una dilatada trayectoria en la temática, rápidamente la Comisión comenzó a ser objeto de críticas por su conformación inconsulta y la falta de representatividad de las organizaciones y comunidades indígenas del país. Crítica que se mantendría durante los casi tres años que duró el trabajo encomendado.

En rigor, el resultado del trabajo de la Comisión no fue un informe de derechos humanos, tampoco un informe sobre la coyuntura, fue más bien un punto de inicio en los intentos de transparentar las relaciones pasadas entre indígenas y Estadonación chileno, ya que la lectura de sus páginas evidencia las razones históricas que dan sustento a las actuales reivindicaciones territoriales de las comunidades indígenas y que a vista de un observador explican el mal denominado por los medios de comunicación y algunos científicos sociales, *conflicto mapuche*. El mérito de esto último radica en que el informe de la Comisión pone en conocimiento de la opinión

17. Id.

18. Patricio Aylwin Azócar, Antonio Alcañuz Canquil, José Bengoa Cabello, Sandra Berna Martínez, Juan Claro González, Sergio Contreras Navia, Enrique Correa Ríos, Armando de Ramón Folch, Alberto Hotus Chávez, Francisco Huenchumilla Jaramillo, Aucan Huilcaman Paillan, Carlos Inquiltupa Tito, Felipe Larraín Bascuñán, José Llancapan Calfucura, Adolfo Millabur Ñancuil, José Santos Millao Palacios, Sonia Montecino Aguirre, Samuel Palma Manríquez, Carlos Peña González, Ivonne Quispe Osorio, Galvarino Raiman Huilcaman, Ricardo Rivadeneira Monreal, Víctor Caniullan Coliñir, José Quidel Lincoleo, Rosamel Millaman Reinao.

pública la visión de los indígenas, aquella para la que como nos indica Salazar¹⁹, ha sido a lo largo de la historia de Chile un tema complejo reconocerlos como actores sociales con identidad propia que vienen generando movimiento social desde hace mucho tiempo. Tal problemática radicaría en la dificultad de las ciencias sociales chilenas de ubicarlos dentro de la matriz *clasista* que los trabajos de Salazar privilegia. Sin embargo, señala el autor, estos actores no pueden quedar fuera de la reflexión sobre la historia social de Chile. Por lo mismo, y aunque en el fondo, como bien reconoce Salazar, de lo que se trata es de una cuestión de definición, la presencia de lo indígena atraviesa verticalmente la sociedad chilena. Con lo anterior sugiere que su comprensión contribuirá a avanzar en la solución de los problemas que a la fecha están sin resolver.

El informe de la Comisión constó de cuatro volúmenes que repasan la historia de los pueblos indígenas y su relación con el Estado chileno. Como resultado de este ejercicio histórico es que se formulan un conjunto de propuestas y recomendaciones para avanzar en un *nuevo trato*. En lo netamente histórico la Comisión reconoció que los indígenas fueron los primeros habitantes del territorio que hoy se denomina Chile. Afirma que la invasión europea fue un proyecto civilizatorio y religioso llevado adelante mediante acciones militares violentas:

“La conquista correspondió, como es evidente y sabido, a la expansión económica y política de Europa, y al mismo tiempo fue visto como un proyecto “civilizatorio” y religioso. La conquista se realizó por medio de acciones militares de gran violencia, a las que se sumaron la introducción de enfermedades infectocontagiosas, frente a las cuales los pueblos americanos carecían de defensas”²⁰.

No obstante, y pese al estado de guerra, las relaciones entre indígenas y la Corona se fueron adaptando a las nuevas circunstancias en una compleja dinámica de resistencia/adaptación y cambio, que dio paso a una convivencia regulada por acuerdos y parlamentos que permitieron el establecimiento de relaciones pacíficas. Las mismas que permitieron que los mapuche mantuvieran su autonomía política y territorial al sur del río BioBío:

-
19. Gabriel Salazar Vergara, Julio Pinto. *Historia contemporánea de Chile* (Santiago de Chile: LOM, 1999).
 20. Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas* (Santiago: Pehuén, 2009), 39.

“Durante el período colonial las relaciones entre la Corona y el Pueblo Mapuche estuvieron reguladas por los parlamentos. Los acuerdos logrados en ellos, por lo general giraron en torno al establecimiento de condiciones de convivencia pacífica entre mapuches e hispanos. La estrategia parlamentaria comienza con la suscripción del tratado de Quilín en 1641, en el que se reconoció la frontera del territorio mapuche en el río Bío Bío y la autonomía del mismo al sur de dicho deslinde. Las cláusulas del parlamento de Quilín estipularon condiciones de paz, entre el gobierno colonial y las autoridades mapuches, en las que se estableció el reconocimiento del territorio mapuche comprendido entre los ríos Bío Bío y Toltén, el desdoblamiento por parte de los españoles de los territorios mapuches ocupados, y, a su vez, el compromiso de los mapuches de no vulnerar la frontera, devolver a los prisioneros y dejar predicar a los misioneros en su territorio. En este sentido, el tema de los parlamentos tiene una importancia evidente para el debate jurídico actual”²¹.

La Comisión manifiesta, en lo referido al momento histórico que identifica como la constitución y consolidación del orden republicano, que las acciones de los gobiernos democráticos hacia los pueblos indígenas buscaron la integración, acción que se vio frustrada por la resuelta defensa de los indígenas de su identidad y derechos:

“En este período se tendió, además, a considerar y privilegiar los derechos individuales, aunque no para defender a los indígenas, en su calidad de tales, sino para facilitar su “inclusión” y la apropiación de sus territorios. Esta política asimilacionista, fue especialmente eficaz en la zona central de Chile, donde las leyes de ciudadanía dictadas por la joven República, condujeron a la supresión de los Pueblos de Indios, de sus tierras y a la asimilación de sus habitantes. Sin embargo, para el caso mapuche, hacia mediados del siglo XIX, se debatió acerca de su reconocimiento en la legislación e incluso se sancionó legalmente la diferencia, discutiéndose en el Parlamento acerca de la ocupación de Arauco y estableciéndose una política y relación específica entre el pueblo mapuche y el Estado”²².

De esta forma, la República facilitó la desaparición del problema indígena de la documentación oficial. Con ello se imaginó dejar atrás la barbarie para encaminarse

21. Id. 40.

22. Id. 41.

hacia el progreso que ofrecía la modernidad, impulsando para ello la migración europea y la explotación de los territorios ocupados por los indígenas que habían sido borrados de la conciencia del país.

“Los innumerables reclamos de los habitantes de la zona, además de los informes de los funcionarios involucrados en el problema... dieron como resultado un informe final, publicado en 1912, donde se expone con crudeza la serie de fraudes, maniobras, engaños y violaciones generales de la ley que afectaban a los mapuches, en lo que concernía a la propiedad de sus tierras”²³.

Sin embargo, y pese al notable esfuerzo realizado por la Comisión y sus integrantes, esta no se pronunció acerca de la situación coyuntural de los pueblos indígenas, desconociendo así el contexto en que se había creado y de paso desanimando a las pocas organizaciones indígenas que seguían esperando de ella conclusiones que permitieran dar un punto final a los conflictos ocasionados por la usurpación de sus tierras, la denegación de justicia y la falta de reconocimiento de sus derechos políticos.

La Comisión propuso entonces que el Estado reconociera la deuda con los pueblos indígenas a la vez que aspiraba a que se rectificase el *trato* dado a estos y que el *nuevo trato* se fundase en el respeto, la equidad, el reconocimiento mutuo, la justicia y la dignidad de todos sus miembros como principios rectores de la convivencia nacional presente y futura.

“Ponderando en su mérito la amplia evidencia histórica que ha sido puesta a su consideración, la Comisión ha llegado al convencimiento que en la historia de la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas se verificaron hechos que los principios de una sociedad democrática, con conciencia de la dignidad de todos sus miembros, no debe estar dispuesta a aceptar. Que sobre la base de reconocer esa historia, es necesario admitir que el Estado y la sociedad chilena están en deuda con los Pueblos Indígenas que forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena”²⁴.

De esta manera, el Nuevo Trato al que aspira la Comisión exigía transformaciones institucionales que deberían permitir reparar los daños infligidos a los pueblos indígenas del país. Estas transformaciones implicaban perfeccionar el ordenamiento

23. Id. 369.

24. Id. 553.

jurídico nacional de manera de dotar de bases sólidas sobre las cuales se pueda propiciar una relación armónica entre indígenas, Estado y la comunidad nacional. El mejoramiento de las instituciones, en opinión de la Comisión, debía contemplar la creación de mecanismos eficientes y eficaces para la plena realización de las transformaciones requeridas. Por lo anterior, la Comisión recomendó al Ejecutivo el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas con la finalidad de corregir la invisibilidad y negación de las cuales estos habían sido objeto, y enmendar las políticas que habían tenido como finalidad su asimilación. De igual manera, la Comisión estimó que de acuerdo con los cambios experimentados por el derecho internacional y la práctica constitucional, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas permitiría sustentar en el tiempo políticas de discriminación positiva orientadas a equipararlos con el resto de la comunidad nacional. Además, la Comisión recomendó el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esto implicaría el reconocimiento de sus derechos políticos a través de la elección de sus propios representantes en el Senado y la Cámara de Diputados; la participación de los pueblos indígenas en la integración y gestión de gobierno a nivel comunal y regional; el reconocimiento de la institucionalidad de cada pueblo; y su participación en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de leyes políticas y programas de desarrollo que afectaran su cultura, sus territorios y sus recursos naturales.

En concordancia con lo anterior, la Comisión recomendó reconocer los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En relación con los derechos culturales, la Comisión sugirió reconocer el derecho colectivo de los pueblos indígenas a incidir en la educación de sus miembros; la promoción de la educación intercultural; el reconocimiento y protección de las prácticas económicas, sociales, culturales y religiosas de los pueblos indígenas; el reconocimiento del derecho consuetudinario y del derecho propio de estos pueblos.

En lo referido a sugerencias específicas a cada pueblo indígena destacan la recomendación de que el Congreso Nacional ratificara el Acuerdo de Voluntades²⁵ entre el Estado chileno y los gobernantes rapanui de 1888, además

25. En lo referido al Acuerdo de Voluntades nos remitimos a lo expresado por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato: *El día 9 de septiembre de 1888, se firma un documento de cesión -Vaai Honga Kaina- y una proclamación -Vananga Haake-, ambos redactados en español y en una mezcla entre rapanui y tahitiano antiguo. El texto en español del documento de cesión, fue transcrito por Vergara en 1939. En 1974, los originales de este documento fueron entregados a Grant McCall por los ya ancianos Juan Riroroko Mahute y su esposa Luisa Tuki Kaituboe para su custodia hasta que los tiempos sean propicios. El acta es bastante concisa y el texto en español no hace alusión a la propiedad de la tierra, sólo hace referencia a la cesión de soberanía al Gobierno de Chile y especifica que los jefes rapanui se reservan el título de jefes del*

del establecimiento de un estatuto de autonomía para rapa nui en conformidad al Acuerdo de Voluntades. En el caso del pueblo mapuche, la Comisión recomendó la creación de una Corporación de Reparación para catastrar las reclamaciones de tierras mapuche originadas en la pérdida de tierras incluidas en los títulos de dominio otorgadas por el Estado, de manera de determinar si procedía la restitución o compensación económica de la pérdida. Fue voluntad de la Comisión que se favoreciera la conciliación y los acuerdos. Sólo en aquellos casos en que no existiese acuerdo debería procederse a la expropiación de las tierras mediante ley. Finalmente, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato propuso la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas.

No obstante lo anterior y en medio de un clima de desconfianza y ante la utilización de las fuerzas de orden por parte del Estado para aplacar las reclamaciones indígenas, las comunidades mapuche demostraron poseer una amplia red de apoyo internacional gracias a la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación. Dicho apoyo fue importante pues logró que las organizaciones indígenas hicieran escuchar sus reclamos ante Naciones Unidas, organismo que en respuesta en el mes de julio de 2003 y previa autorización del Gobierno de Chile, envía en misión al relator Rodolfo Stavenhagen para constatar y documentar la realidad de los pueblos indígenas y el respeto de sus derechos. Cuatro meses más tarde, el 17 de noviembre del 2003, el relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas entrega el informe de la misión encomendada. Este informe fue conocido por la opinión pública chilena en febrero del 2004 y en él se daba cuenta de los múltiples y graves problemas que afectaban a los indígenas de Chile y sus derechos, como también la estrecha correlación existente entre pobreza e identidad indígena.

Así, en medio de las presiones de las empresas forestales y los grupos empresariales, y ante la extraña demora en responder, en abril de 2004 Ricardo Lagos da a conocer su anunciada política de Nuevo Trato. Investigadores como José

que están investidos. El texto en Rapanui/Tabitiano, difiere en algunos puntos sustanciales con el escrito en español. Este último habla de cesión de tierras, sin embargo en el texto rapanui se usa el concepto de mau te boa kona "amigo del lugar". Recordemos que pocos años antes, los isleños en varias instancias solicitaron al gobierno francés establecer el protectorado. No se habla de ceder tierras o su propiedad. De hecho, el texto en español habla de ceder para siempre y sin reserva la soberanía, mientras que el texto rapanui/tabitiano traducido al Rapanui moderno dice, ia i haka tika i ta ite runga, iraro ina be kainga kai ta, vale decir, "escribir sobre lo de arriba", refiriéndose a lo superficial del terreno, "lo de abajo no se escribe aquí", o sea no entra en el acuerdo, haciendo alusión al kainga, el territorio. Según la tradición oral, 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. Id. 277.

Aylwin²⁶ se aventuran a señalar que dicha tardanza obedeció al silencio y la crítica de las organizaciones indígenas por los resultados del informe, pues este no contenía los aspectos más anhelados de las comunidades indígenas movilizadas como lo son el derecho a la autonomía y la propuesta acerca de derecho consuetudinario indígena, el cual fue reconocido pero subordinado al derecho estatal en materias como el derecho penal y el de propiedad. Una manera distinta de interpretar la demora puede tener relación a los esfuerzos de la administración Lagos por tener consensuadas en su interior un conjunto de actividades e iniciativas que *en la medida de lo posible*²⁷ respondieran a la demanda de las comunidades indígenas, las recomendaciones de los organismos internacionales y la voluntad política de la oposición para responder a los resultados entregados por la Comisión. En lo netamente discursivo Lagos acogió el Informe, valoró el trabajo de quienes participaron en su redacción, asumió el diagnóstico que explicaba la conflictiva relación Estado-pueblos indígenas y afirmó que lo expresado daría paso a lo que denominaría como *la Política Indígena del Nuevo Trato*. Sin embargo, los hechos son más importantes que las intenciones y como veremos a continuación, estos anuncios no condujeron a medidas concretas.

En lo relacionado a las reformas jurídicas, la administración de Lagos insistió en su propuesta de reforma constitucional de contenido limitado que, a diferencia de lo recomendado por la Comisión, no incluía los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por el contrario, esta propuesta incluía una cláusula que protegía al Estado chileno del ejercicio de la autonomía, ya que disponía que el ejercicio de la cultura e identidad de los pueblos indígenas debía desarrollarse en un marco constitucional que asegurara la unidad nacional. En efecto, el 30 de marzo de 2005 el Presidente de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales, formuló una serie de indicaciones a los proyectos de reforma constitucional que se estaban tramitando a la fecha en lo referido a los pueblos indígenas:

“Artículo Único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1.- Intercálanse en el artículo 1º, 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.”

26. José Aylwin O, Nancy Yáñez F, edit. *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato”: las paradojas de la democracia chilena* (Santiago: LOM, 2007).

27. Expresión acuñada por Patricio Alywin A. sobre la búsqueda de la verdad relacionada con la violación de los derechos humanos durante la dictadura militar.

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”²⁸.

El documento lo firman Ricardo Lagos E., Presidente de la República, y su ministro del Interior, José Miguel Insulza S. Como era de esperarse, esta propuesta rápidamente fue rechazada por las organizaciones indígenas y por los propios consejeros indígenas de la Conadi. José Aylwin concluiría acerca del periodo de Ricardo Lagos que más allá de lo discursivo, no cumplió con las recomendaciones de los organismos internacionales ni mucho menos con las recomendaciones efectuadas por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato que presidió su padre. Por el contrario, su prioridad fue impulsar el desarrollo productivo de privados en territorios indígenas, en razón de posibilitar a través de un *chorreo* su inserción 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”²⁹.

-
28. República de Chile, Cámara de Diputados, *Legislatura 352ª, Extraordinaria Sesión 79ª*, (Valparaíso Chile: redacción de sesiones, publicación oficial 2005), 11. En: <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verDiarioDeSesion.py?id=651354> (acceso enero 2018); Ver, además, Víctor Toledo Llancaqueo, *Trayectoria de una negación. La transición chilena y el compromiso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, 1989-2006*, (Santiago: Centro de Políticas y Derechos Indígenas, 2006), en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/ceppdi/cepp-docs/290-trayectoria-de-una-negacion-los-proyectos-de-reconocimiento-constitucional-indigena-de-la-transicion-chilena-1990-2006.html> (acceso enero 2018).
29. José Aylwin O, Nancy Yañez F, edit. *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato”: las paradojas de la democracia chilena* (Santiago; LOM, 2007), 56.

De esta manera, en momentos en que estamos por inaugurar un nuevo periodo de cuatro años teniendo como Presidente de la República al representante por excelencia del antiindigenismo³⁰ y la defensa de la nación, es bueno recordar para concluir que aún nada ha cambiado. Que los discursos necesariamente deben ser acompañados con acciones. Que las víctimas aún no han sido reparadas en su justa demanda por justicia. Que no es lo mismo llamarse Calfuqueo que Larraín. Que no es lo mismo parir engrillada que nacer en la casa; en fin, recordar por qué aún no sabemos o no queremos saber por qué Ricardo Lagos Escobar no implementó aquello a lo que se comprometió.

30. Término acuñado por el Premio Nacional de Historia 2012 Jorge Pinto Rodríguez.