

REALIDAD INDÍGENA EN CHILE: DISTINTAS MIRADAS, TAREAS PENDIENTES.

En el mes de julio pasado fuimos testigos de varios hechos de importancia relativos a la situación y derechos de los pueblos indígenas en Chile, en especial el pueblo mapuche en el sur del país. Tales hechos estuvieron constituidos por el Informe sobre “el conflicto mapuche en relación al orden público y seguridad ciudadana en determinadas regiones” (Bío Bío y la Araucanía) dado a conocer por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado; la realización en Temuco del Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: Tendencias Internacionales y Realidad Local, encuentro organizado por el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera que contara con la participación de más de quinientas personas, entre ellas representantes de entidades públicas, funcionarios del Ministerio Público, parlamentarios, académicos y representantes indígenas de Chile y del extranjero; y la visita al país, en misión oficial, del Relator Especial de la ONU para los derechos y libertades fundamentales de los indígenas, el antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen, precisamente para observar la situación de estos derechos en el país.

El Informe de la Comisión del Senado.

En el Informe de la Comisión del Senado, los Senadores Aburto, Espina, Chadwick y Silva que suscribieron el voto de mayoría, sostienen con preocupación que el denominado “conflicto mapuche” que hoy se verifica en el sur del país constituye una “... grave alteración a la vigencia del principio de la seguridad jurídica en las regiones del Bío Bío y La Araucanía.” A juicio de ellos, tal conflicto se habría generado a raíz de “...las acciones reiteradas de violencia cometidas por algunas organizaciones mapuches en perjuicio de sus habitantes, particularmente en las zonas rurales, quienes viven atemorizados de ser víctimas de hechos delictuales de igual naturaleza, sin contar con el amparo oportuno que les garantice su seguridad y la protección de sus familias.”

Según los mismos senadores tales “acciones violentistas”, las que incluirían “...atentados en contra de la vida e integridad física de las personas, incendios, destrucción de inmuebles, robo de maderas, tala de bosques, etc.”, que se

habrían iniciado a mediados de los 90, “...han suscitado un grave problema de orden público y seguridad ciudadana, fundamentalmente en las zonas rurales.”

Para estos parlamentarios los hechos referidos no tienen justificación alguna dada “...la protección legal brindada a los indígenas, a sus Comunidades y a sus tierras, el reconocimiento de las raíces históricas de los problemas que los aquejan, la suscripción de instrumentos internacionales que les reconocen derechos específicos y la disposición del constituyente de elevar al rango constitucional el reconocimiento y la protección legal recién referida...”

Se desprende de la opinión de los senadores antes mencionados que se está en presencia de un conflicto provocado por los indígenas (por ello se le llama “conflicto mapuche”, como si en este conflicto no hubiese otra u otras partes involucradas); que el Estado y la sociedad chilena no tienen responsabilidad alguna en él, dado que han adoptado las medidas jurídicas y políticas tendientes a enfrentarlo; y que ante la situación de inseguridad jurídica que este crearía en las regiones aludidas, las autoridades de gobierno deberían actuar con mayor rigor, garantizando la protección de los bienes jurídicos amenazados.

Se debe consignar, sin embargo, que en el Informe del Senado se da cuenta de la existencia de un voto de minoría, suscrito por los senadores Moreno y Viera Gallo, quienes hacen ver las complejidades de la situación existente en estas regiones, situación que estaría vinculada “...a reclamaciones políticas, histórico-culturales y económico-sociales...” de los mapuche. Reconocen además que “...la sociedad chilena no ha actuado acertadamente para integrar al país a esta etnia, que es mayoritaria dentro de los pueblos indígenas, por lo que no se puede considerar solo como solución al conflicto la represión de las acciones ilícitas sino que, de modo prioritario, deben atenderse las demandas de las comunidades indígenas.” Finalmente sostienen que la negativa de parte de algunos senadores de reconocer a los pueblos indígenas como colectivo en la Carta Magna y el hecho que a la fecha no se haya completado la tramitación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, hacen más complejo el adecuado enfrentamiento de este tema.

El Seminario sobre Derechos Humanos y Pueblos Indígenas.

Igualmente relevante para el tema que nos preocupa, tanto por la masividad y amplitud de su concurrencia, como por la consistencia de los análisis y reflexiones que en él se hicieron, fue el seminario sobre derechos indígenas

convocado por el Instituto de Estudios Indígenas en Temuco. Las opiniones que allí se manifestaron sobre la situación que hoy viven los pueblos indígenas en Chile, así como sobre su compleja relación con el Estado y la sociedad chilena, fueron en general muy distintas a las del voto de mayoría del Informe de la Comisión del Senado. Salvo contadas excepciones, la gran mayoría de los casi 60 ponentes que abordaron la situación de los pueblos indígenas en Chile (otras 30 ponencias trataron sobre las tendencias del derecho comparado en la materia y sobre la situación de los derechos indígenas en distintos países de América Latina y de Norte América), así como quienes participaron del debate que allí tuvo lugar, constataron los múltiples obstáculos que hoy dificultan en el país el ejercicio por parte de los indígenas de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el desconocimiento de aquellos derechos de carácter colectivo que les corresponden como pueblos que hoy les son reconocidos por el derecho internacional.

En efecto, en las ponencias de estudiosos, intelectuales y representantes de organizaciones indígenas, si bien se valoró los avances de la política desarrollada por el Estado en materia indígena, en especial la política de regularización de la tenencia de las tierras indígenas y de ampliación de su cabida a través del Fondo de Tierras de CONADI, se dio cuenta de los graves problemas que hoy día enfrentan los indígenas y sus comunidades a lo largo del país, y en especial, al sur del Bío Bío.

Entre estos problemas se destacaron en el seminario la discriminación de que son objeto los indígenas en distintas esferas, discriminación que los convierte, en la práctica, en ciudadanos de segunda categoría en relación a los no indígenas. Ello se evidencia en el plano económico, donde las estadísticas sitúan a la población indígena como aquella con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad; en el ámbito político, donde los indígenas no tienen una representación adecuada en las instancias que toman decisiones sobre materias que les conciernen; y en el ámbito cultural, dada la insuficiente valoración de las lenguas y demás manifestaciones culturales indígenas, y la inexistencia de espacios para su desarrollo.

Los problemas que les afectan en relación a la seguridad en la tenencia de sus tierras ancestrales también fueron relevados en este seminario. Las dificultades para obtener el reconocimiento en forma colectiva – de acuerdo a sus propias tradiciones- de aquellas tierras que consideran les pertenecen, tanto en razón de posesión ancestral, como en razón de títulos coloniales (los parlamentos en el caso de los mapuche y los títulos virreinales en el caso de

los aymara y atacamenos) y de títulos republicanos (títulos de merced y de comisario, títulos de reforma agraria en el caso de los mapuche, el tratado de anexión de Isla de Pascua a Chile en el caso de los rapa nui, títulos de compraventa inscritos en el caso de los aymara y atacameños) fueron denunciadas con argumentos sólidos en este evento.

Las graves implicancias que para los indígenas tiene el desconocimiento de sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras (el agua, los recursos marinos y lacustres, etc. los recursos del subsuelo, entre otros) en el contexto de una economía abierta, como la chilena, que promueve la inversión a capitales privados para su explotación, también fue señalada por los participantes.

La represión de la que son objeto los indígenas, en particular los mapuche, cuando desarrollan acciones tendientes a hacer valer sus derechos sobre las tierras y recursos naturales que consideran les pertenecen y les han sido usurpados, en especial frente a proyectos de inversión que hoy se impulsan en sus territorios, fue objeto de análisis por muchos participantes.

Relacionado con lo anterior, otro fenómeno constatado con preocupación en el seminario fue el de la criminalización de un conflicto que, dada su naturaleza étnica y cultural (se refiere en última instancia a la distribución de derechos entre pueblos diferenciados que habitan en un mismo territorio), debe ser resuelto a través de mecanismos político- jurídicos y no judiciales como en Chile ocurre. También vinculado a lo anterior, se constata la vulneración del derecho al debido proceso de los indígenas cuando las autoridades y el Ministerio Público solicitan indiscriminadamente – y obtienen - la aplicación de leyes de excepción como la Ley Antiterrorista y la Ley de Seguridad Interior del Estado que restringen severamente los derechos procesales de los imputados.

Finalmente, la inexistencia de un marco normativo que reconozca a los pueblos indígenas como tales, así como su derecho a decidir sus propias prioridades de acuerdo a sus propias cosmovisiones y sistemas normativos, también fue destacada en el evento. Ello en contraste con lo ocurrido en los últimos años en otros contextos de América Latina y Norte América, donde no obstante los problemas que los pueblos indígenas enfrentan, se han dado pasos significativos en la reforma de los Estados, permitiendo a estos pueblos el ejercicio de importantes derechos participatorios (consulta y representación en órganos de decisión), políticos (autonomía, reconocimiento de sistemas

normativos, etc) y territoriales (tierra y recursos naturales) que han permitido superar, al menos en parte, los conflictos como los que hoy existen en nuestro país.

A diferencia del voto de mayoría del Informe del Senado antes aludido, los análisis y reflexiones vertidos en este Seminario no solo nos permiten entender el porque de los conflicto que hoy se verifican en el país entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad chilena, sino también nos entregan luces de por donde debe avanzarse en su superación.

La visión del Relator Especial de la ONU Rodolfo Stavenhagen.

Cuando existen visiones tan antagónicas, a veces excluyentes, como la contenida en el voto de mayoría del Informe del Senado y la expresada de una manera tan categórica por la mayor parte de los participantes en el Seminario del Instituto de Estudios Indígenas, resulta relevante considerar la perspectiva de un tercero imparcial, que con una mirada desde fuera, nos pueda ayudar a entender la compleja relación que hoy se vive entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile. Es allí donde la visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas Rodolfo Stavenhagen adquiere relevancia.

Tal como fue señalado, el Relator vino invitado por el Estado chileno, y también por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, para observar la realidad indígena en el país desde la óptica que es propia de su mandato: la de los derechos humanos y libertades fundamentales. Luego de recorrer al país y de escuchar a distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales, indígenas, empresariales, académicos (el relator también asistió al seminario convocado por el Instituto de Estudios Indígenas), entre otros, nos dejó, antes de partir, un comunicado conteniendo algunas consideraciones y reflexiones (preliminares por cuanto debe emitir un Informe de su visita) que cabe reseñar aquí.

En su comunicado el Relator constata que, no obstante que “...en el transcurso de los últimos diez años se han producido avances importantes en Chile en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, como la adopción de la Ley Indígena en 1993 y la creación de la CONADI, todavía existen y persisten grandes retos a los que debe enfrentarse el país para conseguir que este reconocimiento sea efectivo y pleno.”

En materia de derechos de los indígenas a la tierra y al territorio, el Relator manifiesta su preocupación por las restricciones de la política de tierras del Estado. De acuerdo a la información por el recabada, esta política no se habría extendido a todas las áreas indígenas y no prevé "... la restitución a las comunidades de tierras que anteriormente fueron de propiedad y uso comunal, sino solamente la constitución de la propiedad privada individual, lo cual tiende a debilitar los vínculos sociales entre los miembros de dichas comunidades y no satisface las condiciones culturales de las comunidades."

Manifiesta también su preocupación por las complejidades que reviste "...el acceso a los recursos del subsuelo y otros, como son el agua y los recursos del mar. Las distintas leyes sectoriales facilitan y protegen la inscripción de derechos de propiedad privados sobre recursos que tradicionalmente han sido propios de las comunidades indígenas." Ejemplifica esta compleja situación en el caso del derecho a acceder al agua de los aymara, y de las dificultades que experimentan los mapuche lafkenche para acceder a los recursos del borde costero.

En esta materia llama la atención sobre el caso de Ralco al señalar:

"Tal vez el caso más emblemático de estos procesos ha sido la construcción de la central hidroeléctrica de Ralco en el Alto Bio-Bio, que ha conllevado el desplazamiento de docenas de familias pehuenche fuera de su hábitat tradicional. Debido a faltas en el origen y diseño del proyecto desde el punto de vista de los derechos de los pueblos indígenas, los afectados resultaron ser víctimas de un proceso que los rebasa, en vez de constituir parte de un cambio que les beneficia con el resto del país. La solución a esta compleja problemática debe buscarse no solamente por la vía de los tribunales sino principalmente por la del diálogo y del consenso, en el marco del respeto estricto de los derechos humanos de las comunidades indígenas afectadas."

El Relator expresa también su preocupación "...ante las situaciones de privación de libertad en la que se encuentran algunos líderes mapuches y la aplicación de leyes sectoriales que permiten, entre otros, largos periodos de detención con las consabidas consecuencias en el disfrute de los derechos humanos de los afectados".

Finalmente el Relator, manifiesta "...la necesidad del reconocimiento constitucional de los pueblos originarios de Chile y la pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT..." agregando que "...estos pasos son vistos por las

comunidades indígenas como esenciales si se quiere solucionar de una forma efectiva los problemas de derechos humanos a los que se enfrentan las comunidades originarias del país. “

En síntesis, el Relator nos dice, en el lenguaje de las Naciones Unidas, que en materia de derechos indígenas el Estado y la sociedad chilena tienen serias falencias, y que tenemos por delante un largo camino que recorrer para abordar de un modo adecuado nuestra relación con los pueblos indígenas que aquí habitan.

A diferencia de lo que nos proponen los parlamentarios que suscribieron el voto de mayoría de la Comisión del Senado, el Relator nos plantea que la solución a esta compleja problemática, no debe buscarse solo por la vía de los tribunales, sino por la vía del diálogo, del consenso y del respeto por los derechos humanos. Más aun, insiste en la necesidad de realizar reformas al ordenamiento jurídico – las mismas que hasta ahora han sido rechazadas por los parlamentarios que suscriben el voto de mayoría del informe del Senado – a objeto de dar acogida a los derechos que corresponden a los pueblos indígenas.

Si queremos abrir un diálogo real que permita abordar de una manera profunda y duradera los problemas de relación hoy existentes entre los pueblos indígenas y el Estado y la sociedad chilena, no podemos seguir atrincherados en posiciones cerradas. Debemos abrirnos a la opinión del otro, en particular la de los pueblos indígenas. Debemos escuchar además la opinión y propuestas de terceros con la autoridad del Relator Especial de la ONU, quien con su mirada externa e inspirada en los derechos fundamentales en los que todos decimos adherir, nos hace ver realidades para muchos imperceptibles.

Sino lo hacemos, no estaremos asumiendo en forma adecuada nuestra responsabilidad en la superación de los conflictos interétnicos que hoy existen en Chile.

José Aylwin
Coordinador
Programa de Derechos Indígenas
Instituto de Estudios Indígenas
Universidad de la Frontera
Temuco