

Convenio 169: ¿Un Paso Hacia Adelante?

Después de diecisiete años de tramitación la semana pasada se aprobó el Convenio 169 sobre derechos de los pueblos indígenas, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde los compromisos adquiridos por el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin con los representantes de los pueblos indígenas en el Acta de Nueva Imperial, la aprobación del Convenio, forma parte de la agenda de la Concertación.

Sin embargo, a pesar de la relevancia que autoridades de gobierno y representantes indígenas le han dado al Convenio, su aprobación puede transformarse en una nueva frustración de los anhelos de nuestros pueblos indígenas. Por una parte, porque dado el fallo respectivo del Tribunal Constitucional, las normas del Convenio no son autoejecutables.

Por lo tanto, para que se apliquen se requerirán modificaciones legales y no está claro si existe la voluntad política del Ejecutivo para hacer estos cambios. Por otra, dada la realidad de los indígenas en Chile hoy, si el Convenio se aplica no va a significar un avance. Adicionalmente dadas las disposiciones de uso, administración y conservación de recursos naturales que contiene el convenio,

es probable que se esté sumando un elemento más a la conflictividad ya existente en la temática indígena.

Contenido del Convenio 169

El convenio introduce el concepto de territorio “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Art.

13) Esto significa que los derechos de los pueblos indígenas no sólo comprenden la propiedad de la tierra sino que además los recursos naturales existentes en ellas. Por lo tanto, los indígenas tendrán derecho a “participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”. (Art. 15)

No obstante el fallo del Tribunal Constitucional y que el mismo Convenio dictamina en su artículo 34 que “la naturaleza y el alcance de las medidas que se

adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país”, es altamente probable que la ratificación del Convenio signifique la aparición de demandas de comunidades indígenas contra proyectos de inversión en los territorios que habitan. Esta incertidumbre, al igual como sucedió en su momento en la discusión respecto al choque entre la Ley Eléctrica y la Ley Indí-

Es de esperar entonces que la aprobación del Convenio 169 sirva de oportunidad y que los próximos anuncios del gobierno relativos a la política indígena respondan a la realidad de nuestros pueblos originarios y no a preconcepciones basadas en estereotipos.

Cuadro N°1

	Indígena	No Indígena
Sin Educación Formal	9%	5%
Básica Incompleta	38%	24%
Básica Completa	16%	15%
Media Incompleta	17%	21%
Media Completa	15%	23%
Superior Incompleta	3%	6%
Superior Completa	2%	7%

Fuente: CASEN Indígena 1996.

gena, va a generar conflictos en torno a las comunidades indígenas.

Por otra parte, el Convenio establece que “al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas deberán tomarse en consideración sus costumbres o derechos consuetudinario”. (Art. 8) Siempre y cuando no sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos y con el sistema jurídico nacional.

Por lo tanto, el Convenio profundiza la dirección que adoptó la política indígena desde el inicio de los gobiernos de la Concertación. En este sentido, al igual que la Ley Indígena entiende que la base de la conservación de la cultura indígena es la tierra y la vida en comunidades separadas del resto de la sociedad. Este convencimiento ha llevado a que la actual política indígena tenga un fuerte sesgo rural.

La pregunta es, sin embargo, si dada la realidad que viven los indígenas chilenos la

posible aplicación de las normas del Convenio significa un paso en la dirección correcta.

La Realidad Indígena Chilena

La realidad indígena chilena está marcada por el hecho que la mayoría de los indígenas (65%) viven en las ciudades (Censo del 2002). En tanto, aunque la brecha ha disminuido, el nivel de pobreza entre los indígenas es mayor que en el resto de la sociedad: el 4,7% de es indigente y el 14,3% es pobre, mientras que entre los no indígenas los indigentes alcanzan al 3,1% y los pobres el 10,2%. A esto hay que sumarle que la pobreza es mayor entre los indígenas que viven en zonas rurales (32%) que entre aquellos que viven en la ciudad.(27%)

A esto se suma que los niveles educacionales de los indígenas también son menores a los de los no indígenas (Ver Cuadro N°1).

Un estudio realizado por Libertad y Desarrollo muestra que la probabilidad de que un hogar indígena caiga bajo la línea de pobreza disminuye entre un 66% y un 69% si un integrante adicional tiene empleo y cerca de un 31% a un 33% cuando el Jefe de hogar tiene educación media completa

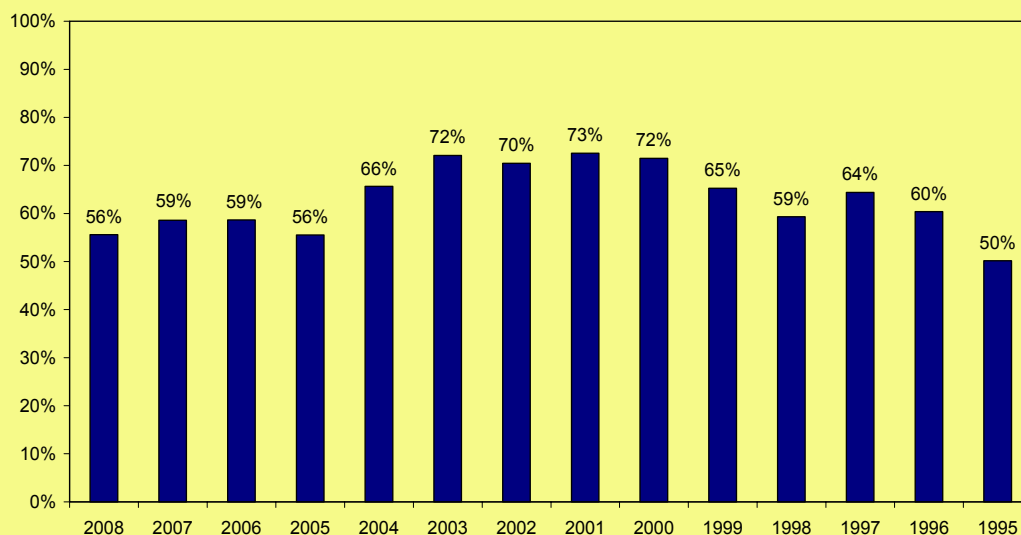
Dada la concepción de que la tierra es la base para la conservación de la cultura (Art. 1 Ley Indígena) el esfuerzo mayor de la política indígena chilena se ha centrado en la compra de tierras. De hecho la Corporación de Desarrollo Indígena, (CONADI), destinó algunos años más del 70% de su presupuesto al Fondo de Tierras y Aguas y todavía un 56% se gasta en este ítem (Ver Gráfico N°1) En tanto,

incluso si se suma el presupuesto del programa Orígenes¹ destinado al desarrollo y fomento cultural los recursos destinados a la compra de tierras aún representan un 45%. (Ver Gráfico N°2) A esto hay que agregar que los dineros de Orígenes sólo están destinados a áreas rurales.

De hecho desde un punto de vista simbólico la tierra es altamente relevante para los indígenas. Por una parte, los mapuches, etnia mayoritaria (87%), mirando la historia sienten el país les debe una reparación (91%),

Gráfico N°1

Porcentaje Fondo Tierras y Agua del Total del Presupuesto CONADI



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Presupuesto.

el país les debe una reparación (91%), la que basan en que una de las prioridades del gobierno debiera ser la recuperación de las tierras ancestrales (35%). Sin embargo, igualmente relevante para ellos es la preocupación por la pobreza (34%), seguida por la educación (30%) y el empleo (27%). Y en el caso de los indígenas que viven en zonas rurales la preocupación por la pobreza (37%) supera incluso la inquietud de recuperar las tierras (32%).

En tanto, un estudio realizado por Libertad y Desarrollo muestra que la probabilidad de que un hogar indígena caiga bajo la línea de pobreza disminuye entre un 66% y un 69% si un integrante adicional tiene empleo y cerca de un 31% a un 33% cuando el Jefe de hogar tiene educación media completa.²

Por otra parte, la actual política indígena busca fomentar la tenencia de la tierra en forma comunitaria, restringiendo las posibilidades de dividir las tierras comunitarias. Sin embargo, la mayoría de los indígenas (86%) prefiere

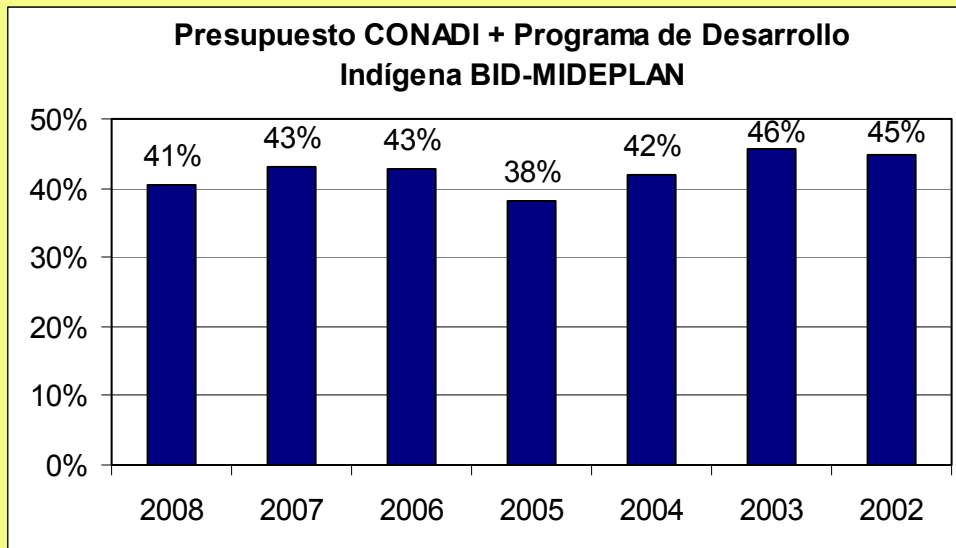
que los dueños de las tierras sean las personas y sus familias y no las comunidades. En cuanto a la posibilidad de venta de las tierras, la actual legislación impide su venta, lo que limita el derecho a propiedad de los indígenas. Esto responde a que efectivamente una mayoría de los indígenas (54% urbano y 68% rural) prefieren que las tierras indígenas no debieran poder venderse a personas

no mapuche. Sin embargo, esto contrasta con el hecho que la mayoría de los jóvenes preferiría irse a vivir a las ciudades (Ver Cuadro N°2)

Un factor que no se debe olvidar a la hora de pensar en la política indígena es que una amplia mayoría de los mapuches (88%) está preocupado por la pérdida de su cultura. Sin embargo, su conservación no la ven necesariamente ligada a la tierra, sino a su lengua (52%), y al conocimiento de la historia del pueblo mapuche (34%). A esto se suma que la mayoría de los indígenas siente que tiene una identidad mezclada (59%) entre mapuche y chileno, un 3% se siente solamente chileno y un 38% se siente sólo mapuche. Respecto al dilema entre pérdida cultural e integración que plantea la actual legislación indígena, un 78% sostiene que las comunidades deben integrarse más.

Por lo tanto, la realidad indígena es mucho más compleja y diversa que como la reco-

Gráfico N°2



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Presupuesto.

dúctil como para responder a sus anhelos y necesidades.³

Un primer paso sería terminar con el sesgo rural de la actual legislación indígena.⁴ Primero por una razón evidente: la mayoría de los indígenas vive hoy en las ciudades y si no respondemos a esta realidad el proceso de pérdida cultural se va a seguir acelerando. Segundo porque bajo el actual sistema los indígenas estarán condenados a pobreza lo que limita su capacidad de conservación cultural.

ge la actual legislación indígena. En este sentido, si se sigue profundizando en la dirección que señala el Convenio 169, el resultado no va a ser positivo.

Sin embargo, la salida a este dilema sería que su aprobación significara la desaparición de un obstáculo que entrampaba la posibilidad de hacer una necesaria y desprejuiciada revisión de la política indígena actual.

¿Hacia Dónde Deben ir los Cambios?

En esta línea y tal como lo ha planteado Libertad y Desarrollo en diversas oportunidades las políticas públicas indígenas debieran responder en forma flexible a la realidad indígena actual. Esto significa que la legislación no debiera imponer una forma de vida a los indígenas, sino que debiera ser suficientemente

flexible. Nuestra meta debiera ser transformar a Chile en una sociedad multicultural que permita a los indígenas ser parte del desarrollo del resto de la sociedad, sin que pierdan su identidad cultural.⁵ Esto se lograría por una parte con políticas focalizadas que aumenten el capital social de los indígenas apoyándolos además en la generación de instancias de conservación cultural⁶.

Respecto a las tierras debiéramos establecer a favor de los indígenas el derecho a optar entre sujetar o no sus tierras a un estatuto especial de protección, básicamente similar al que hoy se encuentra vigente. A quienes opten por sustraer sus tierras de toda forma de protección,

les serán restablecidas en plenitud todas las facultades emanadas del derecho real de dominio sobre sus tierras, equiparándolos así al estatuto de propiedad de que gozan todos los chilenos⁷.

Las políticas públicas indígenas debieran responder en forma flexible a la realidad indígena actual. Esto significa que la legislación no debiera imponer una forma de vida a los indígenas, sino que debiera ser suficientemente dúctil como para responder a sus anhelos y necesidades.

Cuadro N°2
¿Le gustaría irse a vivir a la ciudad? ¿Que sus hijos se fueran a vivir a la ciudad?

	No	Si
Adultos	70%	33%
Hijos	34%	57%
Hijas	32%	55%

Fuente: Encuesta Mapuche Urbano- Rurales, CEP.

Un tema que no se puede dejar de lado a la hora de revisar la política indígena es la institucionalidad que la sustenta. En el espíritu de la Ley Indígena debiera ser la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI) el organismo encargado del tema. Sin embargo, su diseño institucional le ha impedido realizar a cabalidad su labor, situación que ha llevado a la generación de institucionalidades paralelas como el Programa Orígenes, la Subsecretaría de Asuntos Indígenas dependiente en su momento del Ministerio de Planificación, y el nombramiento del actual Comisionado de Asuntos Indígenas Rodrigo Egaña.

Como hemos planteado en reiteradas ocasiones el problema de la CONADI es que en su interior se mezcla la representación indígena a través de su Consejo el que es elegido por los pueblos originarios, y el interés del Ejecutivo a través de los funcionarios del servicio público. La solución sería separar ambas instancias creando un Consejo de los Pueblos Indígenas de carácter consultivo, lo que permitiría que la CONADI actuara como servicio público especializado⁸.

Problemático ha sido también para la CONADI el abuso de la posibilidad de la compra directa de tierras establecido en la Ley Indígena, en desmedro de compra a través de subsidio. Esto porque el mecanismo de compra directa abre espacios para la corrupción.⁹

Por otra parte, y respondiendo a la diversidad de la realidad indígena a lo largo del país, la política indígena no debiera ser diseñada en forma centralizada. Por lo tanto, se debiera avanzar en su descentralización a través de los municipios.¹⁰

Es de esperar entonces que la aprobación del Convenio 169 sirva de oportunidad y que los próximos anuncios del gobierno relativos a la política indígena respondan a la realidad de nuestros pueblos originarios y no a preconcepciones basadas en estereotipos•

¹ Los Objetivos del Programa Orígenes son: Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de áreas rurales y fomentar su desarrollo, respetando los rasgos esenciales de su identidad.

² Libertad y Desarrollo, Tema Público N° 859, marzo 2008.

³ Libertad y Desarrollo, Tema Público N° 382, abril 1998.

⁴ Libertad y Desarrollo, Tema Público N° 382, abril 1998.

⁵ Libertad y Desarrollo, Tema Público N° 651, noviembre 2003.

⁶ Libertad y Desarrollo, Tema Público N° 386, mayo, 1998.

⁷ Talleres Bicentenario, 2005.

⁸ Von Baer, Ena: La cuestión mapuchem raíces, situación actual y desafíos futuros, Serie Informe PolíticoN| 77, 2002, pág. 23

⁹ Libertad y Desarrollo, Tema Público N° 608, diciembre 2002

¹⁰ Von Baer, Ena: A diez años de la ley indígena: ¿Qué piensan los mapuches de las comunidades rurales?, Serir Inform Político, N° 82, enero, 2004