

Política Indígena: ¿Hacia a Dónde Vamos?

Las medidas de política pública indígena anunciadas por la Presidenta Michelle Bachelet en abril de este año, contenidas en el documento Re Conocer están empezando a ser implementadas. Sin mucha publicidad el Comisionado Presidencial de Asuntos Indígenas, Rodrigo Egaña, está gestionando la creación de las nuevas instituciones anunciadas en el documento.

Sin embargo, por problemas de diseño y por la forma en que se está llevando a cabo la reforma el resultado puede empeorar la ya difícil gobernabilidad de la institucionalidad indígena.

Por otra parte, el documento Re Conocer plantea la necesidad de fortalecer el mecanismo de subsidios para la entrega de tierras a los indígenas y de precisar la política de compra de tierras de la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI). Sin embargo, pareciera que en la realidad se avanza justamente en la dirección contraria. Esto porque contraviniendo la política adoptada por el gobierno de Ricardo Lagos de no entregar tierras a comunidades que hayan realizado actos violentos, se está evaluando comprar las tierras de René Urban para la comunidad Temuicui, justamente la responsable de variados ataques contra la familia

Urban.

Si el gobierno da este paso estaría volviendo a aplicar la política de “tierra a cambio de paz social”, que finalmente generó una espiral de violencia en el sur de nuestro país.

Institucionalidad

Si el Ejecutivo, en vez de fortalecer la compra de tierras a través del mecanismo de subsidios, como está planteado en Re Conocer, sigue utilizando mayoritariamente la compra directa, y a esto le suma la compra de tierras a comunidades que optan por acciones violentas, literalmente va a incendiar el sur de nuestro país.

La Ley Indígena estableció la Corporación de Desarrollo Indígena como el organismo encargado de “promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado”¹ a favor de los indígenas. Para esto la CONADI, que es supervigilada por el Ministerio de Planificación, cuenta con su sede principal en Temuco, dos subdirecciones Nacionales en Temuco e Iquique, direcciones Regionales en Cañete y Osorno, Arica, San Pedro de Atacama, Isla de Pascua y Punta Arenas. En total en la CONADI trabajan 341 funcionarios.

La dirección superior de la CONADI está a cargo de un Consejo integrado por el Director Nacional de la Corporación, los Subsecretarios de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, de MIDEPLAN, Agricultura, Educación y Bienes Nacionales, tres Consejeros designados por el Presidente de la República y ocho representantes indígenas elegidos por las comunidades. La idea original era que la representación indígena se

En esta Edición:

- **Política Indígena: ¿Hacia Dónde Vamos?**
- **Alcaldes y Atribuciones: Lecciones de la Encuesta CEP**

Cuadro N° 1
Compra de Tierra, Fondo de Tierras y Agua
CONADI

	Art. 20 b Compra Directa	Art. 20 a Subsidio
Total 94 - 2006 (ha)	73.045	23.783
Porcentaje	75%	25%

Fuente: CONADI

canalizara a través de este Consejo.

Sin embargo, en la práctica este diseño institucional mostró ser inoperante dada la mezcla de la representación de los pueblos indígenas con la ejecución de políticas públicas en una misma institución². Esta situación creó ingobernabilidad, por lo que según el documento Re Conocer, “el pacto de 1989 entre el Estado y los indígenas está agotado, y la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis”³.

La propuesta de Re Conocer para solucionar el problema de ingobernabilidad es crear una serie de instituciones:

► **Subsecretaría de Asuntos Indígenas**, como instancia superior de definición de la política pública Indígena radicada en MIDEPLAN.

► **Consejo de Asuntos Indígenas**, órgano de Representación, debate, propuestas y consulta sobre política indígena.

► **Reestructuración de la CONADI** para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas públicas.

► **Integración plan del Programa Orígenes a la CONADI** y perfeccionamiento de su operación.

Hasta este punto la propuesta de Re Conocer va en la misma línea que los planteamientos respecto a la institucionalidad indígena realizados por Libertad y Desarrollo. Sin

embargo, el plan del Gobierno suma una serie de instituciones más:

► **Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas**⁴.

► Creación en cada **Ministerio e Intendencia de una Unidad de Asuntos Indígenas**, responsable de la pertinencia y del accionar de la repartición en todos los ámbitos concernientes a la política indígena.

► Adicionalmente existe el **Comisionado Presidencial de Asuntos Indígenas** al que deben reportar cada una de las unidades mencionadas en el punto anterior.

Si se suman todos estos organismos el resultado va a ser una maraña institucional donde no va a quedar claro quién es finalmente el encargado de la política indígena. Esto va a provocar duplicación de esfuerzos, descoordinación y pocas posibilidades de ejercer control y rendición de cuentas.

Por otra parte, llama la atención que se creen unidades de Asuntos Indígenas en todos los Ministerios, sin discriminar entre aquellos que tienen relación con la política indígena y aquellos que no; y en todas las regiones sin considerar la concentración de población indígena en cada una de ellas.

El Gobierno hasta ahora ha avanzado en la creación de la Subsecretaría de Asuntos Indígenas, proyecto de Ley que fue firmado por la Presidenta, en el Consejo Ministerial de Asuntos Indígenas creado mediante decreto el 24 de junio de este año, y en la instauración de Unidades de Asuntos Indígenas en todas las Intendencias y Ministerios a través de un Instructivo Presidencial del 25 de junio.

Más allá de la crítica al diseño institucional que se hizo anteriormente, la forma en que se están implementando las medidas de Re Conocer es preocupante. Esto porque se están creando las nuevas instituciones sin avanzar

Cuadro N° 2
Tierras Adquiridas por Temucuicui (Ignacio Queipul)

Año	Provincia	Comuna Predio	Predio	Hás. Adquiridas
1998	Malleco	Ercilla	Parte Fundo Alaska Lote A	98,3
1998	Malleco	Ercilla	Hijuela Santa Lucía	58,0
2002	Malleco	Ercilla	Fundo Alaska	1.937,0
2004	Malleco	Victoria	La Soledad	278,0
2005	Malleco	Victoria	Santa Filomena	425,2

Fuente: CONADI

primero en la transformación de las ya existentes, reforma políticamente mucho más difícil de sacar adelante.

Específicamente nos referimos a la reforma de la CONADI y del Programa Orígenes que adiciona 141 funcionarios a los 341 de la CONADI. El resultado de esto puede ser que finalmente, debido a la imposibilidad política de realizar los cambios necesarios, nos quedemos con la institucionalidad vieja y la nueva, lo que provocaría aún más duplicación de esfuerzos e ingobernabilidad que la actualmente existente.

Antecedentes de este tipo de situaciones tenemos desde el momento en que el Programa Orígenes no se canalizó a través de la CONADI por los problemas que tenía esta institución. En vez de mejorar el funcionamiento de la CONADI, se optó por generar una institucionalidad paralela para el Programa Orígenes.

El segundo motivo de preocupación es que los cambios se están haciendo sin pasar por el Congreso. Si realmente se quiere hacer una modificación de fondo de la política indígena hay que cambiar la Ley Indígena. Esto obligaría al Ejecutivo a hacer un planteamiento claro de la política Indígena que se propone para el futuro.

Al igual que en el año 2000 las comunidades que han optado por el camino pacífico están reclamando por la predisposición del gobierno a favorecer a una comunidad violenta.

Sin embargo, este último punto pareciera ser el más difícil. Porque cuando se revisa Re Conocer y se analizan los pasos que está dando el Ejecutivo no queda claro cuál es finalmente el norte de la política indígena: ¿Avanzamos hacia integración con identidad como plantean algunas de las propuestas o hacia mayor segregación de las comunidades indígenas rurales, camino que ha seguido la política indígena de la Concertación hasta ahora?

Política de Tierras

Otra interrogante que se abre es el camino que seguirá la política de tierras. La Ley Indígena establece en su artículo 20 dos caminos para financiar la compra de tierras. El primero es el subsidio que establece un mecanismo de puntajes, ordenando de esta forma las postulaciones. El segundo, es la compra directa, que se estableció específicamente para solucionar conflictos de tierras. Este último mecanismo, que debiera ser una excepción dado que da mucho más espacio para la discrecionalidad, ha sido mucho más utilizado por la CONADI (Ver Cuadro N°1).

Respecto a este tema, en Re Conocer se plantea que se mantendrá y acrecentará el programa de entrega de tierras a través de subsidios y se precisará la política de tierras de la CONADI evaluando y rediseñando el Fondo de Tierras y Aguas. Si esto significa que se priorizará el mecanismo de subsidios en vez de la compra directa, estaríamos en el camino correcto. Sin embargo, la noticia res-

pecto a la compra de tierras para la comunidad Temucucui va en la dirección contraria.

En el año 1993 la comunidad Temucucui o Ignacio Queipul tenía 250 hectáreas y reivindicaba como territorio ancestral el fundo Alaska (2.035 hectáreas) propiedad de la forestal Mininco. Después de postular al Fondo de Tierras y Aguas, el año 1998 la CONADI a través del mecanismo de compra directa entregó a la comunidad 98 hectáreas del Fundo Alaska y 58 de la Hijueta Santa Elisa (Ver Cuadro N°2).

Sin embargo, la comunidad reivindicaba el predio completo, por lo que se declaró “movilizada”. Esto se tradujo en una serie de ocupaciones de las tierras, marchas, tomas de la ruta 5, incendios y quemas de maquinarias. Según lo plantea el medio indigenista Mapu Express “Una nueva ocupación tuvo lugar en noviembre de 2000 y por entonces el Gobierno accedió a la demanda de los comuneros”⁵.

La entonces ministra de MIDEPLAN Alejandra Krauss se saltó el calendario de entrega de tierras de la CONADI y negoció directamente con las comunidades que habían optado por la reivindicación de tierras a través de la violencia. En ese momento asociaciones indígenas que habían optado por el diálogo y la vía pacífica dijeron sentirse desplazados a favor de grupos violentistas. La ministra, sin embargo, aseguró que las comunidades con las que se negociaba habían depuesto su actitud violenta⁶. Se había inaugurado la llamada política de “tierra a cambio de paz social”.

El efecto, sin embargo, no fue la disminución de las acciones violentas, sino que justamente lo contrario. La señal que finalmente dio el gobierno de Lagos, fue que las comunidades que incurrían en actos violentos recibirían con mayor rapidez sus tierras. Ante este

escenario el propio Gobierno reconoció el error y cambió de estrategia anunciando que no se entregarían más tierras a grupos violentistas. Se inició así la política de “fundo tomado, fondo no comprado”⁷.

Por su parte, la Comunidad Temucucui comenzó a dividirse para poder acceder a nuevas tierras. Esto se tradujo en que el año 2004 la comunidad Ignacio Quipul Millanao II recibió 278 hectáreas y el año 2005 la comunidad Ignacio Quipul II accedió a 425 hectáreas compradas a través del mecanismo de compra directa del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI (Ver Cuadro N° 2)

Llama la atención que se creen unidades de Asuntos Indígenas en todos los Ministerios, sin discriminar entre aquellos que tienen relación con la política indígena y aquellos que no; y en todas las regiones sin considerar la concentración de población indígena en cada una de ellas.

Sin embargo, adicionalmente comenzó a reivindicar ahora los predios La Romana (60 hectáreas) y Montenegro (130 hectáreas). La estrategia de hostigamiento y acciones violentas fue la misma que la seguida durante la movilización para lograr que les traspasaran el Fundo Alaska.

Aunque hace algunas semanas el Comisionado Presidencial de Asuntos Indígenas, Rodrigo Egaña, aseguró que el Gobierno “no cede ante la presión de nadie” sino que busca la solución de los problemas a través del diálogo⁸, según informaciones de prensa la comunidad Temucucui figuraría con prioridad para recibir los terrenos reivindicados. Según el werkén (voceero) de la comunidad Jorge Huenchullán, la relocalización de René Urban, Martín Ruff y de otro particular sería un paso hacia la pacificación de la zona: “Claramente eso sería lo que siempre hemos reclamado. (...) Con los tres particulares reclamamos aproximadamente 600 hectáreas, que son de la comunidad. Si estos señores fueran relocalizados y el Estado comprara las tierras para nuestra comunidad esto sería así de fácil y se termina todo”⁹.

Al igual que en el año 2000 las comunidades que han optado por el camino pacífico están reclamando por la predisposición del Gobierno a favorecer a una comunidad violenta¹⁰. En tanto, si el Ejecutivo, en vez de fortalecer la compra de tierras a través del mecanismo de subsidios, como está planteado en Re Conocer, sigue utilizando mayoritariamente la compra directa, y a esto le suma la compra de tierras a comunidades que optan por acciones violentas, literalmente va a incendiar el sur de nuestro país.

¹ Ley indígena, Art. 41.

² Von Baer, Ena: "La Cuestión Mapuche, Raíces, Situación Actual y Desafíos Futuros", Serie Informe Político N° 77 2002, pág. 23.

³ Documento Re Conocer, Abril 2008, pág. 2

⁴ Compuesto por los siguientes Ministerios: Planificación, Interior, Secretaría General de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Agricultura, Vivienda y Urbanismo, Economía, Fomento y Reconstrucción y Medio Ambiente.

⁵ www.mapuexpress.net

⁶ El Mercurio: "Comunidades piden fin de burocracia", 22 de abril 2001.

⁷ Informe Comisión de Constitución, Legislación y Justicia respecto al Conflicto mapuche, Agosto 2003.

⁸ Diario Austral: "El Gobierno no cede ante la Presión de Nadie", Domingo 29 de Junio del 2008.

⁹ El Diario Austral: "Temucucui propone acuerdo pacífico al gobierno", 10 de enero 2008.

¹⁰ El Mercurio: "A Temucucui le han entregado 2.823 hás", 8 de Julio, 2008.