

Violencia en La Araucanía: Tiempo de Repensar la Política Indígena

El hecho que demuestra de forma más patente la necesidad de un cambio de la actual política indígena, centrada en la entrega de tierras, es su incapacidad de solucionar los hechos de violencia, los que incluso se han agravado pese al vertiginoso aumento del presupuesto invertido en la compra de tierras en los últimos años. Es importante restablecer la confianza y el diálogo para enfocarse en el acceso a una mejor calidad de vida de las comunidades.

En esta edición:

Violencia en La Araucanía:
Tiempo de Repensar la
Política Indígena

Reformas Micro al Sistema
Electoral: La Agenda tras las
Municipales de 2012

En los últimos días el país ha observado con preocupación la grave escalada de violencia en el sur de Chile. Una vez más, grupos violentistas organizados que se arrojan la representación de la causa mapuche, atentan contra las vidas, libertades y propiedades de habitantes de La Araucanía, violencia que se está concentrando especialmente en pequeños y medianos productores. Más aún, robos, cortes de camino y ataques incendiarios que habitualmente se concentraban en Malleco, ahora también se han desplazado a las comunas de Vilcún y Padre las Casas.

En este contexto, parece relevante preguntarse si acaso la política indígena, fuertemente centrada en la entrega de tierras, no estará generando, justamente, incentivos perversos que agudizan el conflicto. Se trata de una política pública que el actual Gobierno ha mantenido de manera casi íntegra desde su promulgación durante los gobiernos de la Concertación hace ya más de 20 años. Ello, además, en un momento de reivindicaciones crecientes, movilizaciones, surgimiento de nuevos líderes y aumento de actos de violencia.

Junto con lo anterior, y en medio de la discusión político-jurídica acerca de la conveniencia de aplicar la Ley Antiterrorista y la visita del Ministro de Interior y Seguridad Pública a la zona de los atentados (señal política potente que debe ser bienvenida), surge la pregunta más relevante: ¿Cuenta la institucionalidad de

persecución criminal con la capacidad para enfrentar casos de alta complejidad como éste? Ello requiere de un esfuerzo adicional por parte del Ministerio Público y las policías que, por el momento, no se observa. Por supuesto, estamos ante una cuestión de gran complejidad que trasciende con mucho la respuesta penal, pero igualmente, obviar los esfuerzos que se deben hacer en esta materia serían una mala noticia desde la perspectiva de la seguridad pública y la sensación de impunidad que sufren las víctimas de la violencia. Porque al final del día, de nada sirven esfuerzos comunicacionales por parte del Gobierno, si en sede judicial, el Ministerio Público no consigue condenas ejemplarizadoras que disuadan la comisión de nuevos delitos y, más importante aún, que den tranquilidad a una población que se encuentra atemorizada y que siente que en su zona no gobierna el Estado de Derecho sino la ley del más fuerte.

Cómo se ha enfrentado el tema indígena

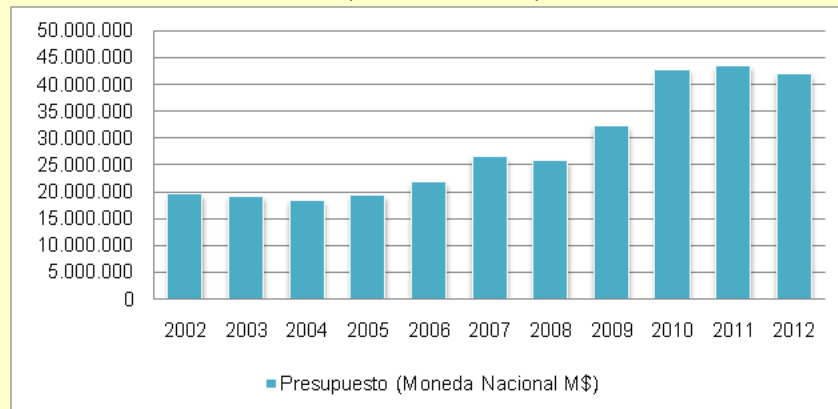
La Ley Indígena Nº 19.253, promulgada el 5 de octubre de 1993 por el ex Presidente Patricio Aylwin, es el instrumento jurídico más importante relacionado con el tema indígena. Reemplazó al Decreto Ley 2.568 que regía hasta esa fecha. Desde su aplicación, el Estado de Chile nunca antes había destinado tantos recursos fiscales a la materia.

Basta leer el artículo 1º de dicho cuerpo normativo para entender el rol central que ha jugado la entrega de tierras. En efecto, la tierra es el fundamento principal de la existencia y la cultura indígenas, por lo que es necesario protegerla y propender a su ampliación. Lamentablemente, este eje de la política pública indígena se ha mantenido prácticamente inalterado durante los últimos 20 años de gobierno de la Concertación y la actual administración sólo ha profundizado en ella. La consecuencia: una política altamente ruralizante, siendo que hoy la mayoría de los indígenas (70%) vive en las ciudades. Se trata así de uno de los primeros errores que se ha cometido en materia de política indígena.

En segundo lugar, pieza fundamental de la institucionalidad indígena es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la que entre sus objetivos estratégicos contempla el “reducir el déficit de activos productivos (tierras y aguas) en el mundo indígena rural, perfeccionando la política de tierras y aguas mediante la incorporación de instrumentos de apoyo a la formación de capital humano y emprendimiento productivo”¹. Para concretar lo anterior, destina un 50% de su presupuesto a la compra de tierras mediante el Fondo de Tierras y Aguas, otorgando subsidios para la adquisición de tierras; financiando mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras (judiciales o extrajudiciales) y la regularización o compra de derechos de agua. En efecto, y como se aprecia en el Gráfico

Nº 1, el presupuesto en esta materia más que se ha duplicado en los últimos 10 años.

Gráfico N° 1
PRESUPUESTO DEL FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
(EN \$ DE 2012)



Fuente: Ley de Presupuestos de cada año.

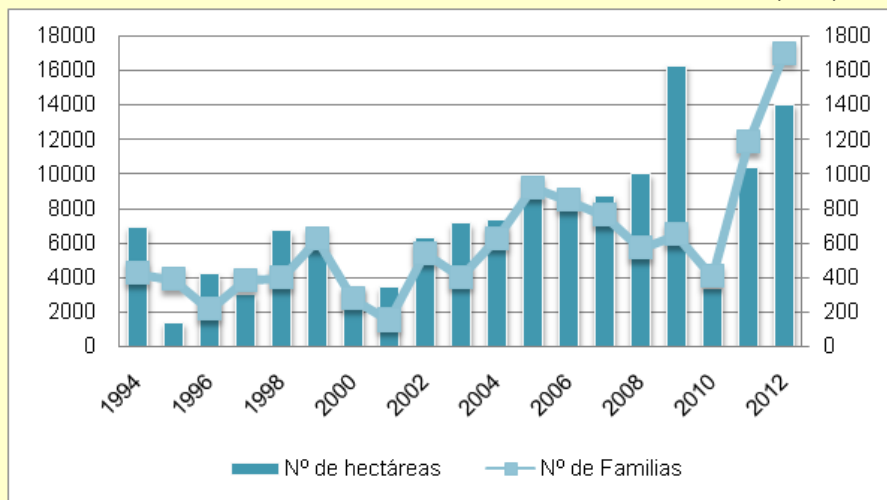
Cabe destacar que en este tema se han priorizado dos modalidades de entrega de terrenos, las cuales, por lo demás, no han estado exentas de cuestionamientos. Ellas son, de acuerdo al lenguaje técnico, el subsidio (20a) y la compra directa de tierras (20b) por parte de la CONADI a particulares sobre la base de los reclamos de propiedad de las comunidades, mecanismo este último que ha sido vinculado a casos de corrupción², situación que se ha logrado superar dada la existencia de comunidades priorizadas³.

Como se aprecia en el Gráfico N° 2, ha existido un claro aumento en el número de familias beneficiadas por cantidad de hectáreas, lo que es una mejora si se compara con el año 2009. Sin embargo, han existido acusaciones sobre irregularidades que se habrían producido porque funcionarios de la corporación manejarían información relevante respecto de las compras que podrían realizarse, lo que habría favorecido la especulación. De ahí la importancia que le dio esta administración al hecho de imponer un monto máximo para pagar por hectárea, con lo cual se logró ese cambio.

Finalmente, existen otras irregularidades asociadas a la entrega de tierras a comunidades indígenas. Ejemplo de ello es el arriendo de tierras por parte de dirigentes que no viven en las comunidades, como ha denunciado el Consejero Nacional de la CONADI, Andrés Matta Cuminao, asegurando que de cada diez predios comprados por la corporación, dos se encuentran arrendados⁴. En este sentido, la Ley N° 19.253 es muy clara al respecto:

prohíbe el arriendo de predios, estableciendo que dichos compromisos no tiene validez legal.

Gráfico N° 2
COMPRA DE TIERRAS Y FAMILIAS BENEFICIADAS (20B)



Fuente: Base de Datos DTAI, CONADI.

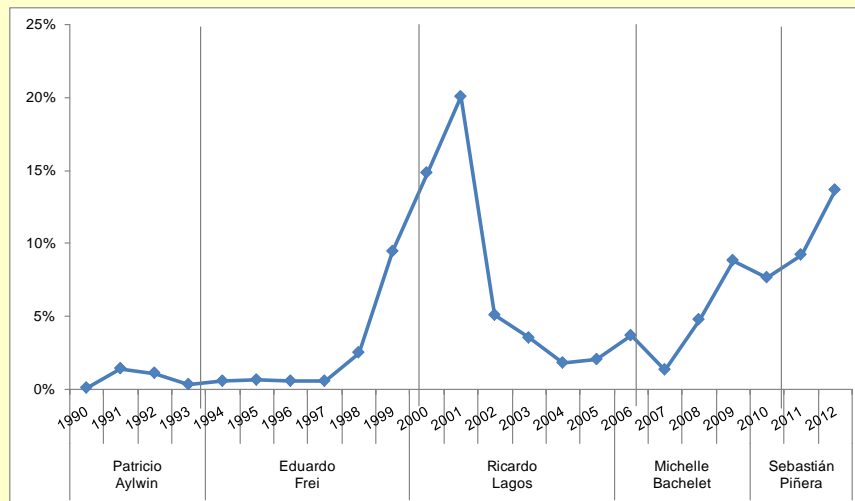
*Dato 2012 de nota de La Tercera del 17 de diciembre de 2012.

El Gobierno reactivó los mecanismos de entrega de tierras bajo condiciones transparentes y objetivas, acompañándolas de un convenio de apoyo productivo y asistencia técnica. No obstante, eso no ha sido suficiente. Además, a pesar del creciente presupuesto que se ha utilizado en materia indígena, seguimos frente a una situación de demandas crecientes y de violencia en la que no se vislumbra un punto de inflexión.

En este sentido, como se aprecia en el Gráfico N° 3, desde el regreso a la democracia han existido tres alzas en los hechos de violencia: el año 2000-2001, luego a partir del 2008-2009, tendencia que continuó el 2011 y se agudizó el 2012. Durante este año se mantuvo esa tendencia alcista, hasta llegar a una cifra, según un Informe elaborado por Carabineros, de 176 casos. Esto significa un aumento de 76% de hechos de violencia desde el 2009 a la fecha. Las alzas se han sido principalmente por actos violentos -ataques tanto a personas como a personal de Carabineros y daños materiales a la propiedad privada, como destrucción de plantaciones, cercos y puentes- e incendios.

Gráfico N° 3

TOTAL CASOS DE VIOLENCIA INDÍGENA 1990-2012* (% DEL TOTAL)



Fuente: Elaboración propia, en base a recopilación de prensa de El Mercurio y Diario Austral de Temuco.

*Dato preliminar del año 2012.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que parece que ha llegado el momento de evaluar los incentivos que está generando la legislación vigente. Ello implica repensar los mecanismos e incentivos en materia de entrega de tierra, como asimismo evaluar si resulta pertinente establecer criterios más restrictivos en materia de límites a la compra de predios. Asimismo, parece oportuno introducir cambios que permitan flexibilizar la venta o hipoteca de los predios para que las comunidades beneficiadas puedan acceder a créditos.

Sofisticar la persecución criminal

Los hechos de violencia en La Araucanía implican asimismo un desafío para la persecución criminal, esto es, para mejorar la eficacia de la actuación de fiscales y policías.

En este sentido, algunos de los aspectos en los que se podría avanzar serían, en primer lugar, contar con una política criminal explícita del Ministerio Público en esta materia. Idealmente mediante un instructivo general o mediante instructivos particulares de los fiscales regionales de las zonas afectadas por estos delitos, se deben precisar criterios y estándares claros de actuación en materias tales como el uso de los términos facultativos (los que debieran ser restrictivos) o las negociaciones de suspensiones condicionales del procedimiento.

En segundo lugar, y en el marco de la discusión liderada por el Ministerio de Justicia en torno a perfeccionamientos al Sistema Procesal Penal, parece relevante considerar en materia de coordinación y capacitación conjunta entre fiscales y policías la situación de La Araucanía. En efecto, contar con un manual de primeras diligencias o protocolos de actuación temprana específicos a estos delitos, podría ayudar de manera importante a presentar ante la justicia casos sólidos que permitan obtener condenas significativas. De la misma forma, contar con capacitaciones conjuntas de los actores resulta clave para fortalecer la coordinación, como asimismo contar con los recursos logísticos y tecnológicos suficientes.

En tercer lugar, y en el marco del proyecto de ley de fortalecimiento del Ministerio Público, que agregaría recursos por sobre los US\$ 30 millones, el Fiscal Nacional ha abogado por la necesidad de contar con una Unidad de Delitos de Alta Complejidad⁵. Dicha Unidad contaría con especialistas multidisciplinarios -los que buscarían sumar a la actividad propiamente jurídica de los fiscales, capacidades en materias de contabilidad y uso de nuevas tecnologías-, para desbaratar bandas en materia de narcotráfico, lavado de activos y terrorismo. En este sentido, de concretarse este proyecto, parece evidente que los hechos de violencia en La Araucanía ameritan un tratamiento diferente al de delitos de común ocurrencia y ser parte del foco investigativo de esta unidad.

Conclusión

El hecho que demuestra de forma más patente la necesidad de un cambio de la actual política indígena, centrada en la entrega de tierras, es su incapacidad de solucionar los hechos de violencia, que incluso se han agravado. Lo anterior, pese al vertiginoso aumento del presupuesto invertido en la compra de tierras en los últimos años.

Es importante restablecer confianza y diálogo con las comunidades para generar así un cambio de política -que no sea reactiva- y un cambio de prioridades, para enfocarse en el acceso a una mejor calidad de vida de las comunidades, lo que se ha perdido a través de esa visión ruralizante. A su vez, lo anterior debe ir acompañado del estricto apego al imperio de la ley, porque restablecer la seguridad en la zona es imprescindible. La sensación de inseguridad, impunidad y violencia que se está sufriendo en el sur no es compatible con el Estado de Derecho.

En breve...

LA POLÍTICA INDÍGENA:

- La política indígena, fuertemente centrada en la entrega de tierras, se ha mantenido prácticamente inalterada durante los últimos 20 años y la actual administración sólo ha profundizado en ella.
- El presupuesto destinado a la compra de tierras mediante el Fondo de Tierras y Aguas se ha duplicado en los últimos 10 años. Pese a esto, los actos de violencia no han disminuido, sino todo lo contrario.
- Hay un claro aumento en el número de familias beneficiadas por cantidad de hectáreas, lo que es una mejora si se compara con el año 2009.
- Nuestra institucionalidad de persecución criminal cuenta con la capacidad para enfrentar casos de alta complejidad como éste, lo que requiere de un esfuerzo adicional por parte del Ministerio Público y las policías que, por el momento, no se observa.

¹ Ver <http://www.conadi.gob.cl/index.php/nuestra-institucion/mision-institucional>.

² "La Década Pérdida en Política Indígena". Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 574, 19 de abril de 2002.

³ En efecto, de las 115 comunidades que calificaron para reintegración de terrenos en 2010, 20 quedaron pendientes para 2013. Con todo, el Gobierno ya anunció que se continuará con otro grupo de 169 comunidades a partir de 2014.

⁴ "La Década Pérdida en Política Indígena". Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº574, 19 de abril de 2002.

⁵ "Proyecto de Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público". Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.060, 4 de mayo de 2012.