

FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS: ¿RESUELVE REALMENTE EL PROBLEMA?

- El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, creado en el año 1993, ha sido cuestionado constantemente por su falta de claridad en conceptos como “restitución de tierras” y “tierras en conflicto”, lo que ha dado pie a que los potenciales beneficiarios de comunidades indígenas tengan sobre expectativas sobre la cantidad de tierras que pueden exigir.
- A raíz de estas ambigüedades, se ha instalado un discurso de reivindicación de tierras a través del uso de la violencia en la macrozona de La Araucanía.
- A pesar de esto, cada año se asigna mediante la Ley de Presupuestos para el Sector Público, una gran cantidad de dinero para este fondo, incluso cuando en la última evaluación realizada en el año 2008 se identifican importantes falencias que, dada la falta de nuevos estudios de evaluación durante los últimos años, no se sabe si continúan aún y no permiten saber si el programa cumple con su propósito o no.

El programa de Fondo de Tierras y Aguas Indígenas se creó a partir de la Ley Nº 19.253, mejor conocida como Ley Indígena. Esta ley fue promulgada en el año 1993 durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin como respuesta al conflicto entre las comunidades indígenas y el Estado, el cual se remonta hacia fines del siglo XIX. Han pasado 25 años desde que se inició en Chile un proceso de “restitución de tierras” con los pueblos indígenas, y tras haber acumulado un gasto de casi \$ 700 mil millones¹ a través de este fondo, se debe evaluar el impacto que ha tenido.

Cuando se creó el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, a comienzos de los años 90, se buscó resolver el problema de tierras que existe entre los pueblos indígenas y el Estado. El propósito fue financiar la adquisición o regulación del dominio de tierras de reivindicaciones históricas de las comunidades indígenas, o bien, de aquellas comunidades o familias indígenas cuyas tierras fueran insuficientes o no contaran con ellas. Asimismo, el fondo permite la adquisición o regularización de derechos de agua y obras destinadas a obtener dicho recurso y ocuparlo con fines productivos.

A lo largo de su implementación, este programa no ha estado exento de cuestionamientos, ya que pese a contar cada año con mayores recursos, persiste aún el conflicto entre el Estado de Chile y las comunidades indígenas, atribuible -en parte al menos- a que estas últimas exigen que las tierras ocupadas históricamente por sus ancestros sean devueltas.

Una de las principales debilidades que se han planteado respecto del Fondo de Tierras y Aguas Indígena es que dentro de la ley que lo crea, no se especifica de manera clara cuáles son los límites a la entrega de beneficios. Específicamente en lo que se refiere a los límites de lo que significa “restitución de tierras” y de la definición de lo que es considerado como “tierras en conflicto”. Ello ha incentivado que los potenciales beneficiarios tengan aspiraciones más allá de las tierras que históricamente han sido parte del conflicto. Como consecuencia, se han generado sobre expectativas en las comunidades y familias sobre la tierra que les pueden ser asignadas, lo que a su vez ha desencadenado tensiones y conflictos que hasta el día de hoy se viven en el país, utilizando la violencia como método reivindicativo y afectando, directamente, a distintos sectores productivos y la calidad de vida de los habitantes del sur de Chileⁱⁱ.

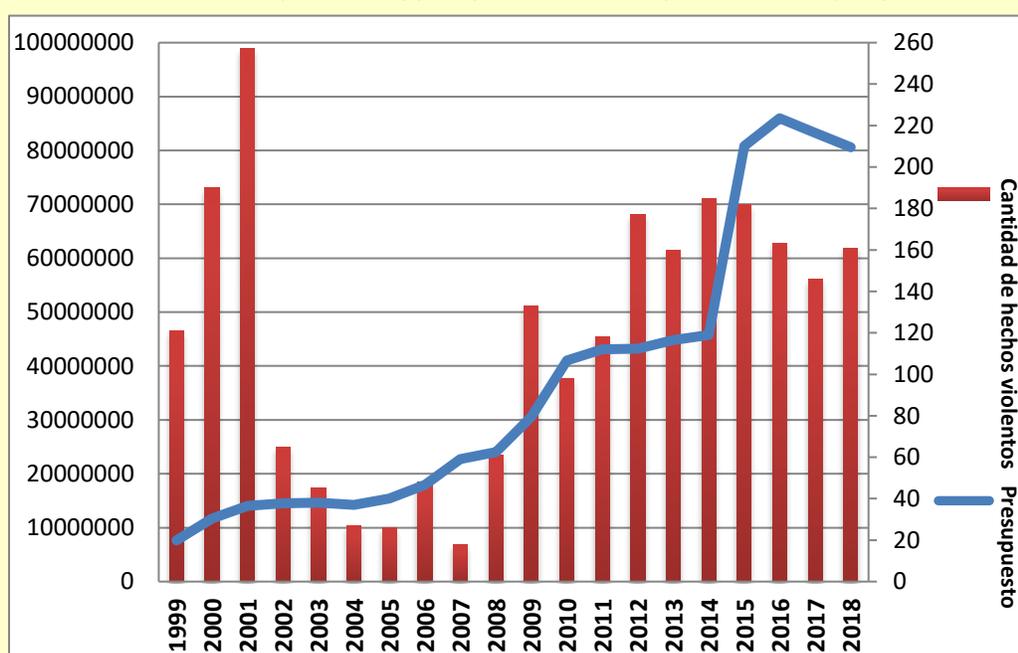
PRINCIPALES FALENCIAS DEL PROGRAMA

En primer lugar, es importante tener en cuenta que la última evaluación de este programa se realizó en el año 2008 y desde entonces no se cuenta con un nuevo informe que permita saber si el programa ha permitido reducir o escalar la conflictividad con el Estado. Se debe tener presente que al momento de crearse este fondo no se contaba con un diagnóstico o un catastro inicial que permitiera acotar el espacio de intervención territorial. La ausencia de estudios que demuestren la cantidad de tierras en conflicto imposibilita la creación de un diagnóstico fidedigno que permita generar una estrategia para establecer una meta clara y definitiva en la materia y así evitar que por medio de este programa se vayan generando demandas en forma perpetua.

Actualmente sólo están disponibles los registros de las tierras entregadas a través del fondo, información que data de 1994-1995 a la fecha.

A PESAR DE LOS CUANTIOSOS RECURSOS DESTINADOS AL FONDO DE TIERRAS Y AGUAS, SE HAN MANTENIDO LOS HECHOS DE VIOLENCIA EN LA REGIÓN

Gráfico Nº 1. Cantidad de hechos violentos y presupuesto para compra de tierras y aguasⁱⁱⁱ
Cantidad de hechos (eje derecho) y presupuesto en miles de pesos del 2018 (eje izquierdo)



Fuente: LyD a partir del Catastro de Violencia Indígena de Libertad y Desarrollo, datos de la Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública, Ley de Presupuestos 2013 a 2019.

A pesar de los cuantiosos recursos destinados al Fondo de Tierras y Aguas, se han mantenido los hechos de violencia en la región. Más allá de la lamentable muerte del comunero Camilo Catrillanca, se debe tener presente que los hechos de violencia no se han venido reduciendo en forma sistemática, instalándose en la zona un discurso radicalizado en cuanto a la reivindicación de terrenos. Ello es en buena parte atribuible al amplio margen de interpretación que establece la norma, el cual ha sido utilizado por las comunidades para su beneficio y por las autoridades para manejar ciertas situaciones de tensión^{iv}. No se puede descartar que en el pasado la autoridad haya entregado tierras para buscar una salida más expedita a determinados conflictos en la zona, cediendo a presiones de grupos más radicalizados. Esto se ha visto agravado por las disposiciones establecidas en el artículo 6º del Decreto Supremo Nº 395^v, que permite a la institución a cargo del fondo (CONADI) otorgar estos beneficios a comunidades que no necesariamente cuentan con los requisitos fijados en la ley para adquirir estos beneficios.

Un ejemplo de los problemas que presenta esta política pública respecto de la compra de tierras se observa a partir de lo sucedido en la comunidad de Temucuicui -originalmente denominada Ignacio Queipul- ubicada en la comuna de Ercilla, la cual es acreedora del Título de Merced Nº 3B (del año 1884) y que cuenta con una superficie de 250 hectáreas. A esta comunidad se le ha reconocido el dominio de estas tierras desde esa fecha en adelante. Sin embargo, a través de presiones y uso de la violencia, se les han otorgado 3.000 hectáreas adicionales y aún mantienen demandas por un mayor número de hectáreas. Incluso se llegó a subdividir la comunidad original con el fin de volver a solicitar un mayor número de hectáreas. A partir de ello, se ha generado la comunidad Temucuicui Autónoma y Temucuicui Tradicional^{vi}.

REFLEXIONES FINALES

Año a año se aprueba una gran cantidad de recursos para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el cual ha sido constantemente criticado -al igual que la ley que lo crea- debido a los problemas de interpretación y ambigüedades, las que sirven de sustento a los grupos que demandan más beneficios. Sumado a ello, la evaluación que se hizo sobre este programa data del año 2008 y en ella se detectaron importantes falencias que si bien han intentado corregirse, llaman a la reflexión sobre la necesidad imperiosa de contar con una nueva evaluación que pueda determinar si se están cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado el fondo.

Asimismo, no se cuenta con información, pública al menos, sobre cuáles y cuántas son las hectáreas que aún se encuentran en disputa, de forma tal de poder ir avanzando y cerrando el tema en el tiempo. Resulta esencial una nueva evaluación de este programa, sobre todo en el contexto actual en que se busca reimpulsar el Plan Araucanía.

ⁱ <http://siic.conadi.cl/>. Archivo de compra histórica artículo 20A y Archivo de compra histórica artículo 20B. corrección monetaria año 2018.

ⁱⁱ Informe Final de Evaluación Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígena, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, año 2008.

ⁱⁱⁱ Los montos están ajustados por IPC a septiembre del 2018. Para el 2019 se utiliza el monto estimado entregado por la Dirección de Presupuesto para el Proyecto de Ley de Presupuestos 2019.

^{iv} Para obtener mayor información leer Serie Informe Sociedad y Política “*La Política de Entrega de Tierras: Análisis y Desafíos de cara a un Nuevo Paradigma de la Política Indígena*”, Libertad y Desarrollo 2016.

^v Promulgado en el año 1993.

^{vi} Idem nota al pie iv.