

Análisis de la relación entre Pueblos Indígenas y Gobierno en el período marzo-agosto 2010: retrocesos, estancamientos y crisis de confianzas

Domingo Namuncura¹

PREMISAS

El tema indígena en Chile, como en muchos países en América latina nunca ha sido claramente comprendido. Persiste una dolorosa huella histórica plagada de heridas profundas, proferidas primero por los conquistadores españoles a partir de mediados del siglo XV y luego por las nacientes repúblicas independientes desde inicios del siglo XIX. Los indígenas chilenos no fueron una excepción en el maltrato y discriminación con que se les ha tratado en distintos gobiernos. No obstante, la otra huella, la de los defensores de indios como Bartolomé Las Casas y Fray Montesinos abrieron caminos para que en algunos períodos históricos, las legislaciones nacionales mostrasen un poco más de flexibilidad y consideración.

En Chile, particularmente, en los Gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y bajo una particular Reforma Agraria, los indígenas pudieron acceder a algunos beneficios territoriales².

Esto se incrementó en el Gobierno popular de Salvador Allende (1970-1973) mediante una profundización de la Reforma Agraria y las expropiaciones de tierras de hacendados y dueños de campos. El tema de una lenta recuperación de derechos volvió a fojas cero en los años de la dictadura militar (1973-1989),

¹ Ex Director Nacional de Conadi. Profesor de DDHH y procesos culturales, Escuela de Trabajo Social, Universidad Academia de Humanismo Cristiano

² El plan de Reforma Agraria del Presidente Frei Montalva (1964-1970) se orientó preferencialmente a erradicar el latifundio. Se creó una legislación de tipo proteccionista. El tema indígena no estaba suficientemente considerado, salvo en tanto "campesinos", a quienes se consideraba "marginales" del campo. Por lo tanto, una solución previsible era la "integración" de los "campesinos-indígenas" a los nuevos y complejos procesos de organización campesina al alero del Estado en los programas de la CORA (Corporación de Reforma Agraria).

especialmente con la aplicación de nuevas normas legales, como el Decreto Ley 2.658, que anularon los avances legales conquistados y abrieron el camino a nuevas usurpaciones y despojos, además con el agravante de una intensa represión ante cualquier demanda territorial.

La realidad indígena experimentó un importante respiro con el advenimiento de la democracia en 1989. Previamente, y en el marco de los movimientos de Derechos Humanos, se instaló un compromiso histórico expresado en el Pacto de Nueva Imperial (diciembre 1989) en el cual se sentaron las bases para un trato especial del nuevo Estado democrático. El Pacto brindó como resultado una legislación avanzada con la Ley 19.253 promulgada hace ya 17 años el 5 de octubre de 1993 y todo parecía indicar que podrían quedar atrás décadas de oscurantismo.

Las necesidades estratégicas del país respecto de su debilidad energética y los objetivos de una profunda modernización material de la sociedad, confrontaron a la Ley Indígena con las aspiraciones de un desarrollo que no tomará en cuenta la variable ancestral como un dato relevante. Emergen proyectos que son indicados como contrarios a los derechos del medio ambiente y entre ellos la represa Ralco, en la región del Bío Bío se instala como el ícono que pondrá a prueba la firmeza de los compromisos del sistema democrático con sus pueblos originarios. Mientras tanto, el Estado destina recursos para becas y proyectos sociales y culturales; se inicia un intenso proceso de compras y transferencia de tierras; se instala una institucionalidad (Conadi) que debería articular la política indígena en el Estado.

Entre 1994 y 1998 hay un período en que las voluntades de ambos sectores están en juego. Por un lado, el Gobierno democrático que quiere responder a las grandes tareas del desarrollo y por otra parte, los Pueblos Indígenas que esperan ver cumplidas sus expectativas de un trato justo. Las tensiones comienzan a

ser resueltas con decisiones que afectan a los derechos indígenas. El proyecto Ralco es aprobado finalmente en enero de 1999 sin consenso con los pueblos ancestrales. Esto genera una crisis de confianza, movilizaciones y el despertar de una autoconciencia de que los compromisos con los Gobiernos son limitados. Se une a esta percepción el protagonismo creciente de movimientos ambientalistas que se ponen en la vereda contraria del Gobierno.

La primera gran crisis de confianza entre indígenas y Estado, con motivo de la represa Ralco, es subsanada en parte con el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, aprobado en el Estado de Chile luego de dos años de intenso diálogo entre indígenas y diversos representantes de la sociedad nacional. El Informe reconoce la verdad de una historia de injusticias e instala el concepto de una “deuda histórica” que debe ser saldada por la sociedad.

En el último gobierno de la Concertación democrática (coalición que gobernó a Chile en 20 años luego del régimen militar) se procuró avanzar hacia estadios mayores de acercamiento y compromisos con el tema indígena. El gobierno de la Presidenta Bachelet instaló un marco conceptual que recogió sustantivamente los contenidos del Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato: los derechos indígenas debían ser acometidos desde una perspectiva integradora de derechos sociales, culturales, económicos y principalmente políticos, puesto que la situación indígena no debía ser vista sólo como un problema de pobreza.

Este acierto conceptual llevaba consigo la idea subsiguiente de una profunda transversalidad del tema indígena en el Estado. Por lo tanto, se hacía necesario modificar la institucionalidad indígena gubernamental e instalar un espacio político, civil e institucional que fuese propio y representativo de los Pueblos Originarios. Esto fue traducido en una propuesta que se denominó “Programa Re-conocer”, y la acción del Gobierno en materia de políticas públicas indígenas fue orientada a fortalecer los ámbitos político y social junto con reafirmar los compromisos del Estado en materia de derechos de tierras y aguas.

El mayor logro del Gobierno precedente fue la promulgación del Convenio 169 de la OIT, Tratado Internacional en materia de Derechos indígenas, cuyas normas principales son vinculantes para el Estado. Esto aconteció en octubre del 2008 y el convenio entró en vigencia oficialmente el 15 de septiembre del 2009. Ello dio pie para que el Gobierno lograra efectuar consultas formales a las comunidades indígenas respecto de una nueva institucionalidad y de ello emergió un proyecto de Ley, enviado en enero del 2010 al Congreso, para crear el Ministerio de Asuntos Indígenas y crear el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como una especie de parlamento de la sociedad indígena. Ambos proyectos se encuentran hoy (septiembre del 2010) absolutamente congelados en el Congreso Nacional de Chile.

Manifestaciones de un conflicto histórico.

Desde 1997 a la fecha se han suscitado en el sur, particularmente en la Región de la Araucanía, varios conflictos violentos en el marco de una demanda ancestral de “recuperación de tierras”. Entre 1994 y el 2009, bajo regímenes democráticos los

indígenas han logrado recuperar un poco más de 650.000 hectáreas de tierras y derechos de aguas, lo que es comprendido como un logro. No obstante, permanecen en proceso las demandas de 115 comunidades en conflicto y en estudio las demandas de otras 300 agrupaciones indígenas, respecto de las cuales el Gobierno anterior adoptó medidas concretas para marcar una respuesta programada y con mayores recursos del Estado. Estas medidas quedaron sometidas al nuevo Gobierno y no se ha avanzado sustantivamente desde marzo a esta fecha (septiembre 2010).

La demanda territorial ha sido levantada fuertemente por algunas comunidades indígenas que han dado un paso adelante en la radicalidad de sus reivindicaciones. Esto ha derivado en acciones violentas, con quema de vehículos de empresas principalmente forestales; quemas de pastizales y bosques en fundos cuyos terrenos eran ancestralmente indígenas; incendios de casas y bodegones de campos de hacendados... Todo ello ha configurado un cuadro más intenso de tensiones entre indígenas y Estado y lo que es claro es que la naturaleza del conflicto está lejos de constituirse sólo como un hecho delictual: hoy está reflejando un límite extremo de paciencia para las nuevas generaciones indígenas del país.

La respuesta gubernamental ante estos hechos ha sido la de ir marcando, por un lado, la tarea de bajar la intensidad del conflicto. A eso obedece principalmente el Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato en el 2004. A lo mismo obedece el Programa Re-conocer y sus medidas más relevantes (2008). Pero el sistema judicial ha incorporado un elemento de contención y conflicto mayor mediante la aplicación de normas excepcionales, para enfrentar la radicalidad de algunas comunidades, como la Ley Antiterrorista 18.314 que tiene a 103 indígenas bajo proceso o ya condenados, con lo cual las demandas indígenas y los pueblos originarios subsecuentes se encuentran "criminalizados" ante la sociedad chilena. La huelga de hambre de 38 presos mapuches (al 29.09.10), con una prolongación que puede superar los 80 días, pone de manifiesto la profundidad de una crisis de confianza. El dilema radica en que estos hechos evaluados por un Gobierno conservador tienen más posibilidades de precipitarse.

II PROPUESTAS INDIGENAS DEL GOBIERNO CONSERVADOR.

Durante la campaña presidencial del 2009 fue posible observar que en la candidatura de la Alianza por Chile, que postuló al actual gobernante como candidato a la Presidencia no había un pronunciamiento claro o definido respecto del tema indígena. En algún momento de la campaña, Sebastián Piñera formuló algunos anuncios en el Cerro Ñielol, en Temuco y luego postuló una especie de nueva "Pacificación de la Araucanía".

Esta última idea causó una gran controversia con importantes núcleos de dirigentes indígenas. Finalmente, emergió un "Plan Araucanía" en donde se intentó puntualizar las propuestas de la derecha respecto del tema indígena. Meses después en el primer discurso ante la Nación como Presidente de Chile, el 21 de mayo el tema estuvo totalmente ausente. Quedando en evidencia la ausencia del tema, días más tarde en un evento organizado en la comuna de Chol Chol, el actual Gobierno formuló algunas ideas básicas: entre ellas dar urgencia al proyecto de

Reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas en el Congreso; se anunció la creación de un Consejo de Ministros para el tema indígena; se informó que se reformularía totalmente la institucionalidad de la Conadi transformando a esta entidad, principalmente, en una agencia para el desarrollo indígena³ se y señaló que diversas propuestas que habían llegado a conocimiento del Gobierno de parte de algunas comunidades se integrarían al “Plan Araucanía”.

Luego se instalaron en el portal web oficial de Gobierno un conjunto de ideas generales orientadas a cumplir con una suerte de presentación de políticas indígenas⁴, pero un examen básico de ellas indica que en realidad se trata más bien de un intento de puntualizar algunos ejes que no estaban previstos. La idea de superar un cierto tratamiento rural del tema indígena es muy importante y ya había sido esbozada en el Programa Re-Conocer de la Presidenta Michelle Bachelet incluso con una propuesta concreta de instalar una Programa Indígena Urbano.

La propuesta de atacar los hechos de violencia mediante el perfeccionamiento del proceso de entrega de tierras es contradictoria con el congelamiento de recursos, en el primer semestre del presente año, para dar cumplimiento al compromiso del Gobierno anterior respecto de las 115 comunidades con su demanda de tierras aprobada.

El anuncio de acelerar el reconocimiento constitucional de los Pueblos Originarios ya cuenta con un proyecto de Ley en el Congreso enviado también, anteriormente, por la Presidenta Bachelet y la sugerencia de constituir una comisión para realizar un diagnóstico de identidad cultural ya estuvo considerada en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato (2004).

En materia institucional, el anuncio de crear un Consejo de Ministros para el tema indígena está superado porque la Presidenta Bachelet adelantó esta iniciativa en el

3 Del programa presidencial: “dejar atrás una política indígena eminentemente ruralizante para avanzar hacia una política integral. Para ello el Fondo de Desarrollo Indígena se abrirá a reforzar proyectos de organizaciones culturales indígenas urbanas; se potenciará el apoyo para el desarrollo agrícola productivo y se priorizarán programas educacionales en todos los niveles educativos y de capacitación”. “El referido fondo se distribuirá por comuna según la concentración de población indígena y en función de la calidad de los proyectos. También, descentralizaremos la ejecución de su asignación, la que se realizará por concursos radicados en las municipalidades, que serán supervisados por la nueva Agencia de Desarrollo Indígena”

4 De hecho en el portal oficial de Gobierno <http://gobiernodechile.cl/programa-de-gobierno/> s encuentran sólo referencias formales al tema indígena para el período 2010-2014: “El primer eje deja atrás una política indígena eminentemente ruralizante para avanzar hacia una política integral. Para ello el Fondo de Desarrollo Indígena se abrirá a reforzar proyectos de organizaciones culturales indígenas urbanas; se potenciará el apoyo para el desarrollo agrícola productivo y se priorizarán programas educacionales en todos los niveles educativos y de capacitación. El segundo eje busca eliminar de la actual política los instrumentos discrecionales y que incentivan la violencia. Para ello se perfeccionará la entrega de tierras a través del subsidio establecido en el artículo 20 letra a) de la Ley Indígena, con un claro énfasis en los subsidios individuales. Además, este sistema permitirá a los pueblos originarios optar a nuevos instrumentos de reconocimiento en áreas como educación, capacitación, emprendimiento, vivienda y pensiones. El tercer eje incluye la creación de una nueva institucionalidad. Para ello se contempla el reconocimiento en la Constitución de los pueblos indígenas. Además, se incluirá oficialmente a las autoridades tradicionales de las distintas etnias en los protocolos municipales, provinciales y regionales correspondientes, y aumentará el rol de los municipios en el diseño y la aplicación de estas políticas. El cuarto eje busca potenciar la identidad y cultura de los pueblos indígenas, para lo cual se creará una comisión que realice un diagnóstico cultural para fomentar, a través de la educación formal, una comunicación cultural comprensiva entre los distintos grupos indígenas y la sociedad en su conjunto, de modo de iniciar una práctica efectiva de la tolerancia, respeto, valoración y comprensión de nuestros pueblos originarios y su cosmovisión.

2008 al crear el Consejo Interministerial de Asuntos Indígenas el que funcionaba cada cuatro meses en reuniones plenarias. Y la idea del Presidente de crear un Consejo de Pueblos Indígenas ya está contenida en un proyecto de Ley enviado al Congreso en Enero del 2010.

En consecuencia, ¿qué es lo nuevo en el Gobierno conservador respecto del tema indígena?...

En el mes de Noviembre del 2009, en plena campaña presidencial, Sebastián Piñera se reunió con comuneros de Loncoche. Ahí señaló que él se comprometía a ser "un Presidente amigo de la Araucanía"⁵. Y probablemente anunció con mayor solidez las bases de su "Plan Araucanía"⁶. (5). Estos compromisos, contraídos de manera solemne ante el Pueblo Mapuche en la Araucanía serán los que hemos de evaluar en este informe.

Se trata de 20 compromisos puntuales y claramente detallados en el Plan Araucanía. Punto aparte merece la observación de que respecto de otros Pueblos originarios de Chile (Aymaras, Diaguitas, Quechuas, Indígenas urbanos en general, Rapanui e indígenas australes) no hay referencias sustantivas ni en la campaña presidencial ni en la instalación del gobierno propiamente tal.

El "Plan Araucanía" a la fecha es el único referente formal al que podemos atenernos, pues lo demás son discursos breves o declaraciones de autoridades buscando afinar o puntualizar el alcance de algunas medidas. Lo principal, y por lo que el Gobierno conservador debe ser medido, está en su propuesta denominada "Plan Araucanía".

CASOS EMBLEMATICOS DE CONFLICTOS RELEVANTES ENTRE ESTADO Y PUEBLOS INDIGENAS

a.- EL PUEBLO RAPA NUI. En los primeros días de Agosto del 2010 diversos grupos representativos del Pueblo Rapa Nui procedieron a tomarse catorce terrenos fiscales que reclaman como ancestrales. En uno de estos terrenos funciona el internacionalmente conocido Hotel Hanga Roa, el más importante en la isla. El Hotel fue desalojado por un Grupo de Fuerzas Especiales de la Policía, el que fue trasladado especialmente desde el continente hasta la isla, pero días después fue nuevamente ocupado por los Clanes. Para hacer frente al naciente conflicto se instaló una Mesa de diálogo.

Las comunidades indígenas Rapa Nui arrastran desde 1888 un conflicto territorial latente con el Estado de Chile a pesar de un acuerdo de voluntad suscrito entre Chile y los habitantes indígenas de la isla. Dicho acuerdo reconoce la soberanía de

5 "Yo me comprometo a ser un Presidente amigo de La Araucanía a ser un presidente amigo del pueblo mapuche, a ser un Presidente amigo del pequeño y mediano agricultor y de la gente que vive en el campo y en el mundo rural, a ser un Presidente amigo de la gente que con tanta razón se sienten, como lo decían nuestros antecesores, en la palabra, gente que se siente abandonada, que se siente que no le dan las oportunidades, que se siente que no les abren las puertas".

6 Reestablecimiento de la paz en la Araucanía.

Chile sobre el territorio insular pero, aseveran, que ello no incluía la propiedad de las tierras.

En 1933 el Estado chileno inscribió varias hectáreas de territorio Rapa Nui como territorio propio. Sin embargo, sólo a fines del siglo XX solicita a las familias indígenas la concesión de las tierras con el propósito de fortalecer el desarrollo de la isla. Esto fue interpretado como un “préstamo” territorial de los Rapa Nui y ahora demandan la devolución de dicho préstamo, lo que se expresa en la restitución de las tierras ancestrales y su certificación mediante títulos de dominio.

El tema se viene arrastrando desde hace varios años y dado que los indígenas de la Isla no confían de manera suficiente en las promesas gubernamentales, concordaron en iniciar un movimiento inédito para la Isla de ocupación o toma de terrenos, en tanto se comisionó a los máximos líderes de los clanes para una negociación directa con el Gobierno.

El caso del Hotel Hanga Roa es significativo. El Clan Hito cedió los terrenos en 1969 a la Corporación de Fomento, Corfo a cambio de una casa y el compromiso de restituir los terrenos a la muerte de la abuela de la familia. Pero la Corfo vendió esos terrenos al empresario Hugo Salas. Este empresario re-vendió los terrenos en el 2005 a la Familia Shiess, actuales propietarios del turístico inmueble.

Desde el 2007 se ha gestionado en el parlamento la revisión de las normas que rigen la relación entre el Estado e Isla de Pascua, pero los resultados son lentos, y los Rapa Nui vienen planteando su problemática desde hace 100 años. En consecuencia, el tema sigue siendo parte de un proceso pendiente.

b.- El segundo caso es la huelga de hambre de presos mapuches retenidos en cárceles del sur, formalizados en virtud de la Ley Antiterrorista. Se trata de 38 personas, en su mayoría jóvenes y muy jóvenes que podrían estar comprometidos en acciones violentas, de quema de camiones, de retazos de terrenos, bodegas y casas, interrupción de caminos y otros hechos que han sido interpretados como “actos terroristas”. Desde 1997 las normas de la Ley Antiterrorista se han aplicado en casi todos estos casos y los procesos han contrariado normas fundamentales de Derechos Humanos que afectan, principalmente, el debido proceso.

Los comuneros presos optaron entonces, el 12 de julio 2010, por iniciar una Huelga de Hambre que fue desconocida y descuidada por el Gobierno, la sociedad, los poderes del Estado y los medios de prensa en los primeros 30 días. Cuando la huelga comenzó a superar este plazo, comenzaron a aparecer algunos datos en la prensa, siempre en “páginas interiores” y el Gobierno continuó sin prestarle atención. Solo cuando la huelga de hambre alcanzó el riesgoso umbral de 70 días el tema se instaló en el debate público con una gran magnitud, acompañado de centenares de movilizaciones en todas las ciudades del país, superando inclusive la frontera nacional.

La primera cuestión planteada por los presos mapuches es la inequidad de los procesos judiciales que se aplica en su caso. En consecuencia, su reclamo básico es

restablecer el principio del debido proceso y que la Ley antiterrorista no sea aplicada. Pero esto es solamente la manifestación de un proceso mayor, más profundo y más complejo, pues la Huelga de Hambre viene a ser la expresión superior de un proceso de saturación de confianzas y desconfianzas entre el Pueblo Mapuche y el Estado y la exigencia de una mesa de diálogo para encarar los temas de fondo es a la par de una solución judicial acorde con las normas del Derecho internacional.

El 29.09.10, fecha de este informe, los presos mapuches cumplen 80 días, con un delicado deterioro en su organismo y en su físico, con caídas de pesos que comienzan a superar el 20% de su masa corporal y el Gobierno se alista para enfrentar un escenario más crítico, en tanto ha actuado de manera errática en la gestión del problema, interviniendo con extrema tardanza y sin convicción sustantiva.

Lo claro es que esta Huelga de Hambre de Presos Mapuches sólo es comparable en sus efectos morales, sociales y políticos a la prolongada huelga de hambre de familiares de detenidos desaparecidos en 1978, durante la dictadura militar, huelga que permitió poner en el debate público la preocupación por el problema de los detenidos-desaparecidos. Es decir, en cierto modo la huelga de los presos mapuches ya ha obtenido un importante logro: que la sociedad chilena se impacte y se sensibilice ante la demanda histórica nunca suficientemente reconocida. El problema es que dada la forma como el Gobierno ha encarado esta huelga, la sociedad chilena enfrenta el grave riesgo de un desenlace fatal. Si ello ocurre, es previsible que la tensión entre indígenas y Estado se eleve a niveles incontrolables. Por el momento, se sigue confiando en la posibilidad de espacios de diálogo y negociación.

EVALUACIÓN DE AVANCES DE LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ANUNCIADAS EN EL PLAN ARAUCANÍA

1.- Enunciado: "Mesa de diálogo que termine con décadas de desencuentros y políticas equivocadas en nuestro país".

Resultado: hasta la fecha de este informe (septiembre 2010) no se tiene conocimiento público de la formación de ninguna "mesa de diálogo" en particular para abordar el tema indígena. Por lo demás, entre 1993 y 2009 se han realizado innumerables diálogos de todo tipo, entre Pueblos Indígenas y Gobiernos, todo lo cual hace innecesario nuevas instancias para abordar compromisos de Gobierno, toda vez que muchos de estos compromisos están señalados en los acuerdos precedentes.

2.- Enunciado: "Restablecimiento del Estado de Derecho para la paz social: fin al chantaje de los grupos violentistas".

Resultado: nunca se logró saber, exactamente, en qué consiste esta idea, aún cuando respecto de la huelga de hambre de presos mapuches es perfectamente

posible identificar las dificultades que enfrenta la tarea de descriminalizar a los indígenas por sus demandas históricas.

3.- Enunciado: “Estableceremos el Premio Nacional de fomento a la cultura indígena”.

Resultado: no hay informaciones sobre este Premio.

4.- Enunciado: “Perfeccionamiento de los programas escolares de enseñanza de lenguas indígenas”.

Resultado: no existe información suficientemente válida que permita evaluar el avance de este compromiso.

5.- Enunciado: “Crearemos y potenciaremos programas de adultos para la enseñanza de lenguas indígenas”.

Resultado: sin información pública de ejecución de acciones.

6.- Enunciado: “Incluiremos a las autoridades tradicionales de las distintas etnias en los protocolos ceremoniales municipales, provinciales, regionales y también en el protocolo nacional”.

Resultado: esto es nuevo y había sido planteado en diálogos anteriores por dirigentes indígenas a las autoridades de Gobierno. En algunos casos se fue cumpliendo pero en general no existía una normativa. El Gobierno actual anunció la aplicación de esta idea mediante un reglamento que será enviado a las autoridades provinciales, regionales y nacional.

7.- Enunciado: “Crearemos un Monumento Bicentenario a los Pueblos Indígenas.

Resultado: se ignora si se ha publicado la licitación correspondiente. Presumimos que esta idea está en estudio...

8.- Enunciado: “Crearemos el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, integrado por representantes de las diferentes etnias del país”.

Resultado: en realidad, el proyecto que crea el Consejo Nacional ya está en el Congreso. Fue enviado por la Presidenta Bachelet en enero 2010 y contempla la elección de 42 representantes de todos los pueblos, mediante elección universal de todos los indígenas mayores de 18 años. El Consejo se crea como organismo

de derecho público, como entidad autónoma. Hasta el momento se encuentra congelado en el parlamento.

9.- Enunciado: "Crearemos una Oficina de Asuntos Indígenas (OAI) en aquellas comunas que superen un cierto porcentaje de asignación de recursos del Fondo de Desarrollo Indígena, para entregar un servicio público más integral.

Resultado: desde 1998 se han creado Oficinas de Asuntos Indígenas en diversos Municipios con una importante densidad indígena, con el objeto de ayudar a la Conadi en la tarea de extender las redes de derechos de la Ley 19.253. Más tarde, entre el 204 y el 2009 esta iniciativa fue perfeccionada mediante los PDI (Programas locales de Desarrollo Indígena) con la idea de ampliar dicha extensión. En consecuencia la idea del gobierno actual no es novedosa y, en cualquier caso, sólo se requiere fortalecer lo existente y continuar ampliándolo, ojalá con mayores recursos. Hasta el momento nada de ello ha acontecido.

10.- Enunciado: "Crearemos una nueva institucionalidad para Conadi, con el fin de apoyar a los Pueblos Indígenas".

Resultado: El principal anuncio formulado entre marzo y junio 2010 fue el de convertir a la Conadi en una Agencia para el Desarrollo Indígena, trasladando al proyecto del Consejo de Pueblos la representación propiamente indígena. Esto ya estaba formulado en el Programa Re-conocer" y la idea forma del paquete de propuestas legales que se encuentran en el Congreso desde enero 2010.

11.- Enunciado: "Aumentaremos el número de becas indígenas y consideraremos ampliar su cobertura hacia niños de enseñanza básica desde 1° a 4° básico, además de considerar nuevas fórmulas, como subsidios de residencia, donde el alumno, acreditando sus estudios y su rendimiento, reciba una cantidad mensual para financiar vivienda y alimentación".

Resultado: el programa de becas Indígenas no ha experimentado incrementos significativos. La idea de "becas de residencia" fue conversada con movimientos y organizaciones representativas de estudiantes (Hogares Indígenas) quienes, en general, no están de acuerdo con la idea de separar a los estudiantes en residenciales sino de integrarse en común en proyectos de Hogares.

12.- Enunciado: "Aumentaremos el Fondo de Desarrollo Indígena, incluyendo también en él el apoyo a los Pueblos Indígenas en materia de educación, capacitación apoyo productivo y otros".

Resultado: Actualmente el Fondo indicado opera con los presupuestos otorgados por el Congreso en la discusión presupuestaria del 2009 para el 2010. Está por verse cuál es el incremento que el actual Gobierno propone para el período 2011-

2012. Al momento no existe información respecto de este tema. Por lo tanto, es presumible deducir que se está operando con los parámetros fijados el 2009.

13.- Enunciado: “Nuestra política de tierras: lograr la transparencia y el fin a la discrecionalidad en la asignación de tierras; hacer productivas las tierras asignadas y el estudio de las opciones alternativas a la compensación en tierras”.

Resultado: este es uno de los temas más sensibles en la relación entre indígenas y gobierno. En el Gobierno anterior se había logrado identificar una importante demanda de tierras para 115 comunidades y se adoptó el compromiso de abordar la compra y transferencia de tales tierras en un plazo de tres años (2008-2009-2010).

Antes del término del mandato de la Presidenta Bachelet se había resuelto un 52% de los compromisos contraídos quedando una cuota de respuestas pendientes, previstas en la planificación gubernamental, para el período 2010. Esto implicaba continuar con la compra de tierras, del mismo modo como se debía continuar con el examen legal de carpetas correspondientes a demandas de 308 comunidades cuya respuesta de compra o no, en virtud de la Ley 19.253 era factible y qué plazo.

El Gobierno actual resolvió que tales mecanismos de decisión debían ser re-evaluados en conformidad a diversos criterios. En consecuencia, se desaceleró drásticamente la continuidad de la compraventa y asignación de tierras, generándose con ello un natural desconcierto en las comunidades. La ponderación del gasto público, en este ítem, de acuerdo a lo informado por la Dirección de Presupuesto es del orden del 10% . Esto estuvo agravado por el hecho de que la Conadi estuvo a la espera del nombramiento de nuevas autoridades por varias semanas que, en materia de ejecución presupuestaria fiscal son muy importantes para no atrasar en demasía el cumplimiento de estos compromisos. Y cuando las nuevas autoridades asumieron, debieron poner en marcha la revisión de los compromisos, en tanto los presupuestos a ejecutar se mantuvieron inertes a lo menos hasta fines de Julio 2010, precisamente cuando se inicia el trabajo presupuestario respecto del período 2011-2012.

Es particularmente indicativo que, en general, los principales indicadores de desempeño, previstos por la Dirección de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, para medir el estándar de ejecución de recursos públicos estén en una ponderación relativa de la capacidad de gasto al mes de Septiembre del 2010. Esto es especialmente delicado en materia de políticas indígenas. Algunos datos precisos revelan mejor la dimensión del problema.

Producto	Indicador	Efectivo a junio 2009	Meta 2010	Ponderación 2010
Subsidios de riego	N° de familias con demandas de riego (2.300)	25%	43%]	10%
Jardines interculturales	De acuerdo a planificación 2008	60%	40%	10%
% de tierras para 115 comunidades	Comunidades priorizadas el 2008	52%	48%	10%
Familias con demandas de tierras en virtud del art.20 letra b)	Comunidades priorizadas desde 2006	52%	48%	25%
Equipamiento básico de predios.	Familias a beneficiar de acuerdo al programa Reconocer. 428	4,89%	7,27%	10%
Programa Orígenes	Planes de desarrollo integral con comunidades.	42%	95%	10%
Programa de atención a usuarios	Reclamos y presentaciones.	51%	70%	10%

Como es posible observar en esta matriz de datos el factor de ponderación de datos de la ejecución presupuestaria de Conadi respecto de las principales demandas de tierras y aguas y otros indicadores señala las dificultades de la puesta en marcha de una política indígena efectiva. Al 30 de Junio del 2009 la ejecución presupuestaria de Conadi alcanzaba una ponderación de 61%. En general, el rango de ejecución presupuestaria fue de 72% en todos los programas. Hacia fines de Agosto del 2010 dicho estándar era sólo de 36%. En relación con el Fondo de Tierras y Aguas, el programa de mayor sensibilidad para las comunidades en conflicto el indicador de ejecución presupuestaria era de un 71% a Septiembre del 2009. En el presente año alcanza una ponderación de tan solo un 11%.... En consecuencia, no resulta

extraño que el movimiento social indígena, las comunidades y las organizaciones indígenas se encuentren insatisfechas con el ejercicio gubernamental actual.

14.- Enunciado: “Aumento de la subvención especial de ruralidad”.

Resultado: están en estudio las diversas alternativas.

15.- Enunciado: “Nuevo programa de capacitación laboral”.

Resultado: recursos internos del Fondo de Desarrollo Indígena han sido reasignados con el objeto de dar cobertura a un programa de seminarios y talleres.

16.- Enunciado: “Implementación de un programa orientado al mejoramiento de la infraestructura productiva y turística”.

Resultado: se han seguido los parámetros ya definidos entre el 2008 y 2009.

17.- Enunciado: “Fomento de los cuatro principales motores: turismo, actividad forestal, biocombustibles y agricultura”.

Resultado: se ha destinado un tiempo relevante en el estudio de alternativas.

18.- Enunciado: “Adecuación de las normas laborales a las particularidades agrícolas, sin desproteger los derechos de los trabajadores”.

Resultado: esta es una medida que toca sólo en parte a comuneros mapuches de la Araucanía que se rigen bajo las normas del Código del Trabajo.

19.- Enunciado: “Terminar con la discriminatoria retención del IVA que hoy afecta a los pequeños y medianos agricultores”.

Resultado: La Ley indígena 19.253 le confiere a los productores que son comuneros mapuches franquicias tributarias. Esta norma podría tener efecto para personas naturales indígenas.

20.- Enunciado: “Enfrentar la disminución de la masa ganadera”.

Resultado: en general, los mapuches del sur no son grandes ganaderos sino fundamentalmente agricultores. Lo que acontece es que el “Plan Araucanía” fue concebido para los indígenas solo en parte y en realidad es una respuesta también para un grupo de pequeños y medianos agricultores no indígenas, lo que hace más

evidente si no la confusión del Gobierno con el tema indígena o lisa y llanamente se expresa voluntad de tratar lo indígena como un tema más del proceso productivo.

Hasta aquí el "Plan Araucanía", la principal propuesta "programática" del Gobierno conservador en materia de "Políticas públicas para Pueblos Indígenas".

Es comprensible, entonces, que la prolongada Huelga de Hambre que ha vuelto a reponer el tema indígena en el debate público sorprenda al propio Gobierno, tal como en su oportunidad el denominado "movimiento de los pingüinos" sorprendió a las autoridades educacionales y al propio Gobierno de la Presidenta Bachelet, en la medida que tales movimientos expresan y hacen emerger una severa contradicción social, política y cultural.

ALGUNOS AVANCES

El Ministerio de Planificación (Mideplán), donde está radicada la supervisión de políticas públicas indígenas informa de ciertos avances que se han dado en el actual Gobierno y enumera los siguientes como los más relevantes:

a.- En materia de Tierras y Aguas Indígenas señala que :

- Se adquirieron 16 mil 242 hectáreas para 39 comunidades indígenas. Debemos asumir que se trata de una parte del saldo de las 115 comunidades pendientes.
- Se convocó el concurso denominado Adquisición de Derechos de Agua para Indígenas. Esta convocatoria está regulada por Ley y tiene un curso normal con plazos establecidos.
- Se realizó la constitución de derechos de propiedad sobre recursos hídricos, lo que también está normado por la Ley 19.253 y reglamentos ministeriales correspondientes.
- A través de convenio de colaboración entre la Conadi y la Dirección General de Aguas, se logró regularizar los derechos de agua de familias y comunidades indígenas. Esto es parte de un convenio marco antiguo (1998) y que sigue vigente.

En las materias concernientes a los programas del Fondo de Desarrollo Indígena se indica que:

- A través del programa Subsidio al Fomento de la Economía Indígena Urbano y Rural, se cumplió con el financiamiento de dos nodos -artesanía y producción caprina- para la difusión de transferencia tecnológica en la Región de La Araucanía, beneficiando a 50 artesanos y productores indígenas. A través del mismo programa, y en conjunto con el Programa Orígenes, se financiaron 549 iniciativas en el ámbito del fomento productivo económico extra agrícola, todo lo cual son materias normales en los calendarios del Programa Orígenes conforme a las cláusulas del Convenio con el BID.
- En el marco de la implementación de la Política Indígena Urbana, y a

través del programa Emprendimiento Indígena Urbano, se financiaron 70 emprendimientos indígenas.

— La ejecución del Convenio entre la Conadi y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social significó la ejecución de siete concursos públicos regionales del programa denominado Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano, financiando 531 iniciativas económicas de la población indígena urbana beneficiaria del Sistema Chile Solidario.

Estos temas representan avances normales en el marco de programas y planes pre-existentes. Hay respecto de ellos una obligación presupuestaria que de otra manera, sin ejecución a tiempo, sería mal evaluada por la Dirección de presupuesto de Hacienda. En ningún caso estos programas o iniciativas guardan un impacto de orden mayor en el marco de demandas políticas y sociales sustantivas en la demanda indígena. (*)

EL TEMA INTERNACIONAL.

En mayo del 2009 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a propósito de su examen anual de cumplimiento de normas sobre tales derechos, emitió 22 recomendaciones al Estado chileno. En lo principal señaló que debían tenerse en cuenta las siguientes indicaciones:

Promover y garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones políticas, y realizar las reformas del sistema electoral y legislación política de los pueblos indígenas.

El Gobierno de la Presidenta Bachelet aceleró los preparativos de una propuesta legislativa orientada a crear el Consejo de Pueblos Indígenas y puso en tabla el debate y consultas respecto de reformas políticas para integrar la representación indígena en el parlamento. Las iniciativas quedaron pendientes.

Reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución, en consulta y con la participación de los pueblos indígenas.

También se presentó el proyecto correspondiente al Congreso. Y aún cuando el Gobierno actual ha marcado la importancia de este reconocimiento no ha adoptado decisiones en cuanto a promover la urgencia o suma urgencia necesaria en el Congreso para debatirlo.

Implementar las recomendaciones del Relator Especial Para los Derechos y Libertades Fundamentales de los pueblos indígenas.

Este es un tema pendiente para ambos Gobiernos: el saliente y el actual

Realizar las reformas jurídicas y administrativas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas.

Este tema concierne de manera principal a la aplicación de medidas legales para investigaciones y juicios que están fuera del margen de la justicia civil o penal.

Promover un diálogo constructivo entre autoridades y pueblos indígenas y sus organizaciones en la formulación e implementación de las leyes y programas que afectan sus vidas.

En función de la aprobación por parte del Congreso del Convenio 169 en marzo del 2009, el Gobierno anterior implementó los primeros mecanismos de consulta necesarios para generar instancias de diálogo con las comunidades.

Resolver las reclamaciones de tierras en un proceso de diálogo efectivo con las comunidades y pueblos indígenas

Parte importante de este reclamo giró en torno a la demanda de 115 comunidades, respecto de las cuales se había adoptado en el 2008 la decisión de avanzar rápidamente en su solución mediante un plan trienal.

Dar pasos decisivos para erradicar la discriminación contra los indígenas, en particular la que afecta a las mujeres y los niños indígenas.

En este tema sólo se observan avances dentro de las normativas actuales. El Gobierno anterior y el actual no dieron pasos sustantivos en este punto.

Intensificar los esfuerzos por superar la pobreza indígena y las brechas de desigualdad entre indígenas y no indígenas.

El Gobierno anterior puso especial énfasis en aumentar los recursos necesarios para el Fondo de Tierras y Aguas y poder destinar más capital público a la resolución de tierras. Las metas quedaron sujetas a la continuidad que pudiera darle el actual Gobierno.

Garantizar el acceso a la educación de los niños indígenas, aumentar el presupuesto y expandir el programa de educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas.

Se aplicaron medidas importantes en el último semestre del 2009. No se observa información destacada en el primer semestre del 2010.

Erradicar las peores formas de trabajo infantil y la discriminación contra los niños indígenas.

No observado antes. No observado ahora.

Dar los pasos necesarios para la completa implementación del Convenio 169 de la OIT, en consulta con los pueblos indígenas.

El Gobierno de la Presidenta Bachelet concentró una gran energía en otorgar la mayor relevancia a la aplicación del Convenio: constituyó el Consejo interministerial; se creó la Red interministerial de encargados indígenas; se desarrollaron programas de capacitación en todas las regiones de Chile y especialmente con los Municipios. Se buscó hacer conciencia de la importancia del Convenio y preparar a los actores públicos para su implementación. Las acciones gubernamentales, en tal sentido, en el Gobierno actual no están siendo informadas. Probablemente hay actividades para conocer y saber cómo aplicar el Convenio pero en general no se observa una mayor dinámica en tal sentido.

Realizar los principios establecidos en la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, asegurando la participación de los pueblos indígenas en la esfera política.

Este tema está pendiente desde antes y es difícil que adquiera importancia para el actual Gobierno pues se trata de buscar la forma de implementar derechos políticos vinculantes de los indígenas con el Estado.

Asegurar la efectiva consulta con las comunidades indígenas antes de autorizar licencias de proyectos de explotación económica sobre tierras en disputa.

Este es un punto de enorme importancia que guarda directa relación con la aplicación del Convenio 169 en Chile. El actual Gobierno y cualquiera sea su sello ideológico tiene una obligación formal de llevar a cabo consultas vinculantes con comunidades indígenas cuyo territorio reconocido y amparado por la Ley 19.253 esté afecto a proyectos de gran impacto medioambiental. En tal sentido, el Gobierno deberá implementar los mecanismos de consulta pertinente.

No aplicar la Ley antiterrorista a actos relacionados con protesta no violentas de los pueblos indígenas, tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos.

El caso de la Huelga de Hambre de presos mapuches pone en la discusión pública, exactamente, la obligación de cumplir con esta importante recomendación internacional.

Reformar la Ley Antiterrorista y su aplicación, y no abusar de ella para perseguir a personas indígenas, por sus actividades políticas o religiosas.

El Gobierno actual ha propuesto una reforma de la Justicia Militar y de la Ley 18.314 (antiterrorista). Si ello se hace efectivo, se cumpliría esta indicación.

Tomar las medidas necesarias para prevenir la criminalización o penalización de legítimas y pacíficas demandas sociales.

Esto es un tema político y socio-cultural, que se relaciona con políticas y prácticas antidiscriminatorias y racistas. Hasta ahora, han surgido voces desde el oficialismo, especialmente a través de personeros vinculados a la UDI que ponen en duda la validez de esta indicación, amparados en la idea de que las acciones de violencia que afectan a la propiedad son esencialmente terroristas. Esto contradice la jurisprudencia internacional que señala los actos terroristas como aquellos que involucran a las personas, la salud pública y la libertad individual o colectiva.

Tomar las medidas legales y administrativas y adoptar un plan nacional de acción para asegurar la plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas.

Este tema requiere elaboración gubernamental. El anterior Gobierno avanzó sólo en algunas ideas básicas.

AL CIERRE

Puede indicarse que seis meses apenas de inicio de un Gobierno es un período todavía corto para evaluar y juzgar resultados. Más aún cuando el Gobierno entrante debió asumir de inmediato los efectos de un devastador terremoto a pocas semanas de asumir el mando. Por lo tanto, las complejas y delicadas tareas de la reconstrucción de parte importante del país coparon la agenda gubernamental y la preocupación inicial de los nuevos gobernantes. Hay mucho de razón en ello.

También es cierto que el Gobierno saliente, pudo avanzar mucho más rápidamente en determinadas aspectos relevantes en materia de Políticas Indígenas. La preparación un nuevo marco institucional y de derechos de los indígenas no estuvo exenta de tensiones. El punto alto estuvo en el diseño de un "Código de Conducta" destinado fundamentalmente al mundo empresarial, para prever la adecuada aplicación del Convenio 169 de la OIT. El solo anuncio del borrador de dicho Código alteró las relaciones de confianza en el tratamiento del tema. El entonces "Comisionado presidencial de asuntos indígenas", gracias a quien se había logrado avanzar de manera profunda en el tratamiento de una estrategia decisiva fue reemplazado por un Ministro de Estado, a la sazón, miembro del llamado "Comité Político" de La Moneda. Esto es, el tema quedaba radicado en una instancia en donde lo que primaría era la decisión táctica del Gobierno.

Con la salida del "comisionado" y el reemplazo de sus funciones y el traslado del imperio de sus decisiones y recomendaciones, a manos de un Ministro del área política, murió casi de inmediato el borrador del "Código Indígena" y a mediados del 2009 el amplio diseño que debía concluir con la posibilidad de remitir al Congreso los más importantes proyectos de Ley (Ministerio Indígena y Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas) en el mes de octubre quedó rezagado para Enero 2010, cuando todo hacía suponer que sería muy difícil lograr la aprobación de tales proyectos en un tiempo tan breve. En consecuencia, el envío de tales proyectos

quedó instalado tan sólo como un acto emblemático de la administración saliente. Es materia de otro análisis, más acucioso, el poder determinar si el Gobierno de la Presidenta Bachelet tuvo la determinación de profundizar la política indígena o más bien siguió un derrotero relativamente previsible.

Si el proyecto de Ley que creaba el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas hubiese ingresado al Congreso Nacional en octubre del 2009 y hubiese sido aprobado, es muy probable que a la fecha de este informe una institucionalidad indígena más representativa y autónoma estuviese hablando fuerte ante el país y las autoridades de Gobierno.

Mirado históricamente se puede decir que los Gobiernos de la Concertación democrática tuvieron importantes aciertos y cumplieron con determinados compromisos fundamentales con los Pueblos Originarios:

- Debemos al Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) su voluntad de impulsar y hacer aprobar la nueva Ley Indígena 19.253 que permitió borrar años de injusticia bajo la dictadura y rescatar e instalar la idea de que los “pueblos indígenas son parte sustancial del patrimonio histórico de la Nación chilena”.
- Las obras del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) en materia indígena quedaron opacadas por el conflicto Ralco y la primera crisis de confianza con los Pueblos Indígenas de Chile. Pero a su Gobierno correspondió instalar la Ley Indígena, crear la Conadi y destinar los primeros recursos públicos que por primera vez en la historia del país tenían destinatario efectivo en los indígenas.
- El Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) convocó a un mea culpa histórico. Creó la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato. Logró sentar en una misma mesa, durante casi dos años, a empresarios, académicos, políticos, intelectuales, personeros de Gobierno y de Iglesia y a dirigentes indígenas con quienes se develó y profundizó el escenario de injusticias estructurales a las que fueron sometidos por décadas los indígenas chilenos. El Informe de la Comisión hace justicia, finalmente, e instala la existencia formal de una gran “deuda histórica”, reconociéndole a los pueblos originarios la verdad de su demanda y de sus derechos conculcados.
- La Presidenta Michelle Bachelet fue quien tuvo más oportunidades de avanzar fuertemente en el tema indígena, especialmente porque impulsó de manera decidida la aprobación del Convenio 169 de la OIT y logró su promulgación en octubre del 2008 y su puesta en vigencia en septiembre del 2009, pero en los meses finales de su Gobierno, y en el marco de la “Comisión presidencial” el proceso experimentó un estancamiento.

No es previsible que el Gobierno conservador actual busque ampliar estos procesos previos por propia voluntad y convicción. En su gran mayoría, el “alma conservadora” de Chile, expresada en el Gobierno del Presidente Piñera sigue creyendo en la idea primitiva de un solo Estado, una sola Nación y una sola lengua. La idea de “una sola religión” ya fue erradicada no solo con la separación de la Iglesia y el Estado,

sino con la existencia de una amplia Ley de culto que hoy reconoce, entre otros aspectos, la diversidad religiosa de Chile.

Los Pueblos Indígenas postulan hoy una mirada intercultural. Esto conlleva la idea de un Estado Plurinacional, capaz de reconocer las diversidades culturales existentes en su seno y por lo tanto, ello debe estar reflejado en la Constitución y en las Leyes de la República, en sus múltiples instituciones y en la vida social y cultural del país.

Lo indígena no emerge ahora en América latina y en Chile para quedar reducido en un espacio de marginalidad y discriminación. Lo indígena surge con un discurso y un accionar diferente y profundo. Lo indígena renació para instalarse y quedarse como cultura viva en la sociedad. No es fácil suponer que un Gobierno conservador podrá comprender la profundidad de este proceso. Si es así, próximos informes –tal vez sólo estén reflejando la magnitud de nuevas tensiones.

ADDENDUM: NACIÓN Y AUTONOMÍA (09.10.10)

Parte importante de la Huelga de Hambre de presos mapuches en cárceles del sur concluyó el viernes 1º de octubre 2010, luego de un acuerdo entre representantes del Gobierno y de los voceros de los presos. Este acuerdo comprometió el levantamiento de la huelga por parte de 28 presos que ya cumplían más de 80 días en su movimiento. Sin embargo, se restaron al consenso 14 presos mapuches en la cárcel de Angol y en Chol Chol (Araucanía) quienes mantuvieron el movimiento hasta la noche del viernes 9 de octubre, oportunidad en la que anunciaron el levantamiento de la huelga, dando fin –de este modo- al proceso iniciado el 12 de julio 2010.

Algunas claves de este complejo proceso son las siguientes:

1.- En términos generales, el acuerdo suscrito entre los presos mapuches de Concepción y Temuco es un “acuerdo de buena fe” entre los firmantes. Es decir, por parte del Gobierno se anunció el desistimiento de querellas por delito “terrorista”, la continuación del tema de reformas a la Justicia Militar y el inicio de una agenda más amplia. El valor principal de este gesto es que el Gobierno habría llegado a la convicción de *“que los hechos por los cuales se ha imputado a los denominados “comuneros mapuches” no puedan seguir siendo calificados como conductas terroristas”*.

Esta declaración es de enorme importancia, por cuanto echa por tierras años de argumentos gubernamentales que apuntaban a criminalizar las acciones de violencia de un grupo de indígenas y no indígenas calificando tales acciones como “delitos terroristas”. ¿Porqué el acuerdo puede ser entendido de “buena fe”? Por parte de los presos indígenas se entiende que el Gobierno pondrá detrás de los acuerdos todos los recursos políticos necesarios para lograr el cumplimiento de lo que se declara. De partida fijó cinco días de plazo, a partir del término de la

huelga de hambre que concluyó el 1º de octubre, para presentar los respectivos desistimientos ante los Tribunales, tarea que estaba en proceso en tanto los presos de Angol continuaban su movimiento.

El problema levantó desconfianzas en las negociaciones más importante es que el Ministerio Público (Fiscales) cuenta con las atribuciones para aceptar o no aceptar la re-calificación del delito. En consecuencia, independientemente del acuerdo logrado, el Ministerio Público podría no acoger la presentación gubernamental y mantener los procesos en su estado actual, es decir, bajo la connotación de “delito terrorista” y ello implicaría retroceder en las negociaciones que permitieron levantar parte importante de la huelga de hambre. Si el Ministerio Público actuase en ese sentido, el Gobierno –muy probablemente- se “lavaría las manos” ante la opinión pública, diciendo que su compromiso fue cumplido con el acto de retirar las querrelas y que no puede “intervenir” ni “interferir” en las decisiones del Ministerio Público. Ahí radica una incógnita a partir de las declaraciones públicas de Fiscales señalando que ellos se sujetan al cumplimiento estricto de la Leyes.

Este aspecto, en realidad, puede tener una doble lectura. Por un lado, siendo válida la argumentación de los Fiscales, en cuanto a que ellos son un poder autónomo del Estado y que, en conformidad a la legislación vigente, sólo pueden y deben hacer cumplir dicha legislación, no es menos cierto que en la propia Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público se contempla en el Artículo 27 (Funciones excluidas) la posibilidad de poder llevar a cabo instrucciones destinadas a hacer efectiva la defensa de la causa pública, en la medida que estas instrucciones sean solicitadas por el Poder Ejecutivo. Es decir, el Gobierno puede proponer al Defensor General de la Nación la emisión de “instrucciones generales” tendientes a coordinar esfuerzos para hacer más efectiva –dice la Ley- la defensa de la causa pública, la persecución penal “y la protección de los incapaces, inhabilitados, pobres y ausentes”.

Es cierto que este Artículo supone perfeccionar la aplicación de las medidas que la legislación vigente (entre otras la Ley Antiterrorista) exige a los Fiscales, pero está subyacente la idea de que una “instrucción general” puede ser considerada como factible por el Ministerio Público para “hacer efectiva la defensa de la causa pública”, y una huelga de hambre, prolongada, que apunta al restablecimiento de un debido proceso (y por tanto conlleva la recalificación de los delitos que se imputan) puede ser interpretable como un acto de perfeccionamiento de la “defensa pública”, toda vez que en otro artículo previo de la Ley orgánica constitucional, el Artículo 25, letra i) se señala que es parte de las “funciones del Ministerio Público : “velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios (..) a fin de que los reclusos sean tratados con el respeto debido a su persona (..) promoviendo las acciones correspondientes cuando se verifique violación”. Se entiende, violación de sus derechos humanos. Y en el caso de los presos mapuches se ha producido una violación del derecho al debido proceso. En consecuencia, y de acuerdo a la citada Ley Orgánica existe margen suficiente para que el Gobierno y el

Ministerio Público concuerden “instrucciones”, sin que ello implique menoscabo de las facultades imperativas de los Fiscales.

2.- Un segundo problema detectado en el acuerdo del 1º de octubre es que la promesa de continuar la reforma a la Justicia Militar no despeja si será modificado el proyecto enviado por el propio Gobierno al Parlamento, especialmente en lo relativo a brindar un mayor blindaje jurídico a los uniformados en desmedro de personas que se manifiesten en las calles o ejecuten actos que puedan ser considerados violentos. En tales casos, lo que se denomina como “atentado a la fuerza pública” o ataques a uniformados, ahora contaría con penas mayores y más rigurosos que las anteriores, blindando así el accionar policial y militar, en desmedro del derecho de manifestarse públicamente. Finalmente, en lo que concierne a la Ley Antiterrorista no fue erradicada de su normativa aquella relativa al incendio de una propiedad, como objeto de delito terrorista y se mantiene la figura de “testigos sin rostros” ante los cuales ahora, al menos, se incorporó la posibilidad de contra-interrogarlos.

3.- La magnitud de las reformas necesarias en ambos instrumentos (Ley antiterrorista y Código de Justicia Militar) requiere acuerdos y consensos muy complejos entre distintos poderes del Estado. El gobierno presentó proyectos limitados ante el Congreso y los resultados fueron menores. Parlamentarios de Gobierno y oposición pusieron notas disonantes en los puntos de mayor discusión. Finalmente, el Congreso aprobó lo que era posible en un marco estrecho. Por otro lado, el gobierno demoró con creces en reaccionar ante el desarrollo de la huelga. Ello le impidió decantar mejor los pasos que debía seguir en la emergencia de 80 días con grave detrimento de la salud de los huelguistas. En ese sentido, en lo que concordaron los presos mapuches y el Gobierno más los mediadores de la Iglesia es que podía actuarse “de buena fe” y que se reconocía que las autoridades habían dado pasos para alcanzar un piso mínimo. En ese contexto y con la idea de ir observando el proceso, los presos de Concepción y Temuco levantaron la huelga. Finalmente, los presos que mantuvieron por más días el movimiento en Angol, habrían llegado a una conclusión similar.

4.- ¿Por qué el resultado de las negociaciones del acuerdo del 1º de octubre, que permitieron levantar la huelga del grupo más números no fue compartido por 14 presos de Angol (varios de ellos hospitalizados)? A ellos les parecía que se había alcanzado un punto muy alto de presión pública y seguramente en su diagnóstico más íntimo fue evidente para ellos que era cosa de varios días más, con riesgos de salud por cierto, para poder alcanzar un resultado mayor, especialmente apuntando a la actitud del Ministerio Público. Alrededor de las negociaciones iniciales y entre los días 2 y 9 de octubre 2010, los Fiscales aportaron poco a un contexto de distensión: de hecho, Fiscales del sur salieron a la prensa para defender su trabajo y rayar la cancha con sus facultades especiales. A nivel nacional, intervinieron públicamente la Presidenta de los Fiscales en una intensa defensa corporativa y el propio Fiscal Nacional, argumentando en conjunto que ellos sólo hacen cumplir la Ley, y que estarían dispuestos a seguir haciéndolo, lo que fue entendido por los

presos de Angol como una provocación y/o una reafirmación de que la política de los Fiscales no cambiará en lo sucesivo.

5- Los presos de Angol agregaron en su declaración un punto político sustantivo para continuar en su movimiento que, probablemente, marca un matiz muy relevante con las declaraciones iniciales del primer grupo que levantó la huelga: *“Independientemente del hecho de que esperamos un juicio justo en donde se compruebe nuestra inocencia, el fondo de esta huelga de hambre tiene que ver con lo que nosotros esperamos para el futuro de nuestro Pueblo Nación Mapuche”.*

Esta afirmación incorpora un dato político nuevo y sustantivo en el conflicto pues vincula la defensa de un debido proceso (que permita clarificar la inocencia o responsabilidad de los acusados) al conjunto de demandas no solo jurídicas de los mapuches. Y se habla, además, de un concepto que une la idea de Pueblo y Nación (“Pueblo Nación Mapuche), concepto que rápidamente se está extendiendo entre los indígenas mapuches. Esto fue señalado por la vocera de los huelguistas de Concepción y Temuco, Natividad Llanquileo en una entrevista en el programa Estado Nacional (TVN), realizada el domingo 3 de octubre 2010, cuando afirmó que lo que en realidad está en juego, a partir de los hechos de esta huelga, es el destino de la idea de una Nación Mapuche.

6- Y entramos entonces a un escenario conceptualmente novedoso, en donde los voceros y los presos y una gran cantidad de dirigentes y orgánicas indígenas comienzan a converger con intensidad: el reclamo de un reconocimiento ya no solo a la condición de Pueblo, sino de Pueblo-Nación Mapuche. Y esto eleva el carácter y relevancia de demandas autonómicas y de identidad particular entre los indígenas. Es un marco teórico, social y político, de enorme trascendencia, pues servirá de guía para próximos hechos movilizadores en la sociedad indígena en donde, la demanda territorial, que permanece intacta se sumará ahora a la idea de un reconocimiento de derechos muy vinculados al principio de Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

Chile no está suficientemente preparado para enfrentar este escenario. Apenas, comienza a reconocer la magnitud de demandas históricas no satisfechas. En ese sentido, la nueva generación de dirigentes indígenas ha logrado plasmar, en el marco de esta Huelga de Hambre, un imaginario político que lenta y persistentemente dará sentido y coherencia política e ideológica a la demanda ancestral y se irá instalando en forma hegemónica en la sociedad indígena, más temprano que tarde. En ese aspecto es que podemos afirmar que ha emergido un nuevo protagonismo indígena y que este protagonismo ha surgido para quedarse.

A la fecha de cierre de este addendum (sábado 9 de octubre 2010), cuando los presos mapuches de Angol cumplían 75 días en huelga de hambre (dado que ellos se incorporaron días después de la huelga iniciada por los presos que ya la

levantaron superado el umbral de 80 días), se produjo finalmente un acuerdo entre estos presos y representantes del Gobierno.

Hay que destacar que en ambas negociaciones finales, con los presos de Concepción y Temuco, hasta el 1º de octubre y luego, en las negociaciones de estos días con el segundo grupo de huelguistas, finalmente el Gobierno actuó muy directamente y a través de sus más altos personeros con rango Ministerial. De hecho el proceso de converger a una solución fue promovido por las madres de los huelguistas, quienes viajaron a Santiago y sin previa audiencia concertada, fueron recibidas por los Ministros del Interior y de la Secretaría General de la Presidencia, quienes dialogaron por más de tres horas (cosa inusual en audiencias de este tipo) con las madres y modificando todo su calendario institucional, los Ministros viajaron al día siguiente a la zona de conflicto, en donde permanecieron muchas horas realizando gestiones directas con los presos, sus familias y los Werkenes hasta lograr un acuerdo, con la ayuda de la mediación eclesial. En el caso del segundo grupo de huelguistas que levantaron su movimiento en la noche del 8 de octubre, también influyó –seguramente– el hecho fundamental de que quienes participaron en representación del Gobierno en las conversaciones eran también altas autoridades del Gabinete Político, en este caso el Ministro Secretario General de la Presidencia.

Hay que decir que, independientemente de la demora del Gobierno para reaccionar a tiempo en el inicio del conflicto a partir del 12 de julio y de la indiferencia con que trató el movimiento y sólo se preocupó de sus efectos cuando la huelga ya había superado 70 días, lo cierto es que la actitud del Gobierno conservador en relación con las tratativas directas con los mapuches fue más directa y los Ministros de Estado mostraron mayor capacidad de compromiso en las negociaciones.

En los últimos años de los gobiernos de la Concertación, desde el período de Gobierno del Presidente Lagos y de la Presidenta Bachelet, esta forma de actuación se fue alejando del contacto directo con las demandas y problemas de los indígenas. De hecho, 100 Caciques viajaron a Santiago en el año 2009 con la esperanza de ser recibidos por la Presidenta o el Ministro del Interior. Las autoridades indígenas sólo pudieron dejar en la puerta de recepción del Palacio Presidencial una carta y no fueron recibidos por ninguna autoridad gubernamental relevante. Diversas audiencias solicitadas por organizaciones indígenas para ambos Presidentes nunca fueron concedidas y en los casos de conflicto, el Gobierno evitó agendas en terreno en comunas denominadas “críticas”. Fundamentalmente operaron en las gestiones y contactos algún Subsecretario; en algunas situaciones la Ministra de Mideplan y muy escasamente, en contacto directo con los indígenas, los Ministros del llamado “comité político de Gobierno”.

Podríamos decir que, incluso el discurso de las últimas semanas, en el caso de los Ministros del actual Gobierno fue más sensible y comprensivo con la naturaleza misma de la huelga de hambre. Lo que contrasta con las declaraciones del entonces vocero oficial del Gobierno de Bachelet, Francisco Vidal, en el caso de la prolongada huelga de hambre de Patricia Contreras (La Chepa), acompañada por otros actores indígenas, ante lo cual señaló: “...pueden hacer todas las huelgas de hambre

que quieran en este país pero aquí rige el Estado de Derecho....”. Por cierto, los indígenas no olvidan este tipo de declaraciones.

En los últimos años de Gobiernos de la Concertación, ningún Ministro de Estado se involucró en los escenarios de conflicto del modo como lo han hecho en estos días el Ministro del Interior y el Ministro Secretario General de la Presidencia y otras altas autoridades del Gobierno, independientemente de cuán tarde lo hicieron o si ello sólo es un gesto táctico del Gobierno para “sacarse” de encima y rápidamente el problema de la huelga de hambre. Es evidente que, en el caso de esta huelga de hambre de presos mapuches, que implica un cambio de etapa en las relaciones entre indígenas y Estado, la actuación directa de los Ministros ayudó en gran parte a resolver la huelga, pues los indígenas –por experiencia- saben que conversar o negociar con Gobernadores, Intendentes o Subsecretarios no tiene ningún destino. Lo diferente es cuando se tiene a un Ministro de Estado al frente y que pone su firma en una Acta de Compromiso.

Otro componente destacado es la mediación de la Iglesia Católica. Los Obispos de la Araucanía y del Bío Bío sí iniciaron desde temprano un preocupante seguimiento de los hechos. Concededores de la problemática sabían que la prolongación de la huelga de hambre significaría problemas muy complejos. En cierto modo, estaban a la espera de las reacciones del Gobierno. Pero estas reacciones no aparecían y los días seguían transcurriendo. Y seguramente temían que fuesen llamados para mediar. ¿Por qué temer?

En el caso de una prolongada huelga anterior de presos mapuches (fines del 2008), con casi 100 días con Patricia Contreras y otros activistas indígenas, el Gobierno de Bachelet asumió el problema de manera adecuada, también con cierta tardanza y se concordaron compromisos muy concretos. La Iglesia actuó con toda su autoridad, vocación y compromiso y los Obispos confiaron en los acuerdos y, por cierto, en la capacidad y voluntad del Gobierno de cumplirlos. Los hechos desmintieron parte de esa confianza, pues por diversas razones varios de los compromisos contraídos en el marco de esa huelga no fueron cumplidos. La Iglesia guardó silencio pero quedó alerta respecto de cualquier otro conflicto futuro semejante.

El Gobierno de Piñera, que obvió e invisibilizó la huelga de hambre reciente, sólo consideró la variable de acudir a la Iglesia en el límite de 70 días, es decir, cuando la huelga ya había estallado en los medios de prensa nacional e internacional y los organismos humanitarios internacionales intervenían fuertemente en el contexto mundial, con los consiguientes efectos que esto tendría para la imagen de Chile. La Iglesia dudó de las convicciones del Gobierno y no quería prestarse para ser utilizada. Eso explica que la Iglesia nunca se declaró “mediadora” entre el Gobierno y los presos mapuches, sino como “facilitadora”.

El concepto es un matiz, porque en realidad cuando la Iglesia resuelve respaldar con todo su empeño la labor del Obispo Ezzati lo hace sabiendo que será el puente

fundamental del proceso, pero de igual forma Monseñor Ezzati es enfático para remarcar su rol de “facilitador”.

Lo que sea, finalmente, ayudó a resolver el tema de la prolongación de la huelga y evitar con ello un desenlace fatal. Sólo en los últimos de la huelga el Gobierno tomó el caso efectivamente en sus manos. La Iglesia mantuvo con fuerza su participación en el proceso y lo hizo con voluntad efectiva. Los presos mapuches en huelga de hambre, en general, actuaron con conciencia de los límites del movimiento y con la disposición de instalar una señal potente. La convergencia de estas tres dinámicas permitió, finalmente, resolver la huelga de hambre.

En el contexto de estos días se realizó también una entrevista entre los Werkenes (voceros) y el Presidente de la Corte Suprema, la que fue calificada de positiva, pero lo sustantivo es que el Gobierno está enfrentado ahora al problema de resolver cómo construye una garantía de sus promesas en el acuerdo inicial del 1º y 8 de octubre y cómo encamina garantías nuevas para los temas de fondo que los presos de Angol plantearon.

7.- En otro sentido, es todavía prematuro afirmar si la diferencia de pareceres entre los dirigentes de los dos grupos de presos mapuches hay efectivamente una división. Es cierto que representan entidades diferentes. Los de Bío Bío y Temuco están más cercanos a la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), identificada como la organización más estructurada desde el punto de vista del discurso y la acción. Los de Angol representarían a comunidades de Temucucui, más autónomos pero igualmente identificados con la idea de la autonomía. Ambas entidades comparten iguales diagnósticos y seguramente convergen en los mismos propósitos, pero en el caso puntual de la huelga de hambre y respecto del acuerdo logrado el 1º de octubre, su diferencia con los dirigentes de la CAM apuntaron más bien a una diferencia respecto de la oportunidad del acuerdo y a la necesidad de que las garantías del acuerdo estén mejor explicitadas. No era ni es evidente una divergencia estratégica sino más bien táctica. La radicalidad de los presos de Angol estaba sujeta a una interpretación correcta de la naturaleza de los acuerdos del 1º de octubre. Los líderes de la CAM tuvieron a la vista, por decirlo de un modo, el agudo cuadro de salud de varios de sus miembros y apostaron al carácter de “buena fe” del acuerdo, pero se declararon igualmente disponibles para reanudar su movimiento si observan que dicho acuerdo es débil o inviable. En consecuencia, corresponde al Gobierno acelerar los resultados.

LO QUE VIENE

8.-El acuerdo de los presos de Angol de levantar su huelga y el tema indígena como tema de preocupación nacional quedarán subsumidos en el marco de las noticias que tendrán a todo el país pendiente de importantes faenas de rescate de 33 mineros atrapados en el yacimiento de la mina de San José en el norte. Sin duda, la recuperación de cada uno de ellos será motivo de alegría para todos los chilenos y el Gobierno y los medios de prensa coincidirán en hacer de este rescate

un acontecimiento plagado de alegría. Habrá cadena nacional transmitiendo el rescate de los mineros uno a uno. El Presidente de Bolivia viajará especialmente porque un ciudadano boliviano está entre los mineros atrapados. El rescate de los mineros es un acontecimiento nacional y mundial.

En este contexto, el contraste con la situación de los presos mapuches es evidente. El tema saldrá de los medios noticiosos. Los presos hospitalizados en virtud de su delicado estado de salud y los que esperan la recalificación de sus causas, se mantendrán en el hospital y otros volverán a sus celdas, acompañados por sus familias directas. El Gobierno tendrá un respiro clave para sus propósitos comunicacionales. Y muchos problemas actuales (promesas no cumplidas en virtud del terremoto, situaciones laborales, tema indígena y otros) quedarán relegados a un segundo plano pues, principalmente, las pantallas de televisión cooptarán el interés de millones de chilenos en torno a las faenas de rescate, lo que ocurrirá además en otro escenario que se temía crítico, la conmemoración del 12 de octubre, Día de la Raza, fecha en la que se podía esperar muchas manifestaciones populares si la huelga de hambre de los presos mapuches hubiese continuado.

¿Qué queda entonces? El rescate de mineros es un hecho noticioso de gran relevancia y a lo más supone un debate sobre los derechos laborales en las minas de cobre y el rol de los privados y del Estado en este gran tema. Sin embargo, el acuerdo reciente respecto del Royaltie supone un avance que aunque limitado permitirá abrir caminos a un nuevo concepto tributario y de posibilidades de brindar mayor protección a los trabajadores del cobre.

En el caso indígena, dependerá ahora, por una parte del Gobierno el cumplir con los acuerdos contraídos con los presos mapuches. Esto será en medio de nuevos errores y aciertos. De hecho, el Presidente Piñera en un incomprensible lapsus, en un acto en la Araucanía, a pocas horas de resolverse las negociaciones con los presos de Angol incurrió en un desliz lingüístico inaceptable para los mapuches al declarar el Laurel como el árbol sagrado de los mapuches, en circunstancias que por siglos el árbol sagrado es el Canelo. Se dirá que esto es una anécdota, pero en realidad refleja lo difícil que será para el Gobierno conservador y para la sociedad política en general, conocer mejor la cultura indígena, comprenderla y valorarla. Aún así, en el contexto singular de este desliz el Presidente anunció la decisión de acelerar en el Congreso el acuerdo en torno al Reconocimiento Constitucional de nuestros Pueblos. Y si eso se cumple se puede agregar un nuevo punto al largo y fatigoso recorrido de los indígenas a través de 200 años de la historia de Chile.

Y para el movimiento indígena los sucesos de estas semanas no son menores. Los presos mapuches han contribuido con su huelga de hambre, como nunca, a poner el tema indígena en la mesa de conversación de millones de chilenos. La sociedad indígena no puede quedar a la espera de los resultados. Estos días y semanas y meses deben ser aprovechados para establecer puentes productivos entre las dirigencias y organizaciones indígenas para concordar una plataforma de acuerdos estratégicos y saber resolver un mensaje que sea entendido por todos los chilenos para lograr su mayor adhesión. En ese sentido el tiempo que viene puede ser muy fructífero para la unidad de pareceres entre los Pueblos Indígenas del país.