

INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN TIEMPOS DE VIOLENCIA

- Si bien la creación de una nueva institucionalidad es un desafío interesante, ésta no asegura un cambio en las relaciones entre el Gobierno y los pueblos indígenas, ya que no se observa un cambio de paradigma en esta materia.
- Existe una tendencia a reducir el problema mapuche sólo a las reivindicaciones territoriales, soslayando del debate actual los anhelos de una amplia mayoría de ellos.
- Es necesario que el nuevo orden institucional se haga cargo de un cambio de paradigma, el cual implica poner énfasis en un desarrollo integral de dichos pueblos, otorgándoles herramientas con las que puedan afrontar de mejor manera los desafíos de la sociedad actual.

El conflicto en la zona de La Araucanía y sus alrededores se agudiza, develando no sólo una crisis en términos del deterioro del Estado de Derecho, sino que también distorsiones en la representación política de la zona. Grupos radicalizados que monopolizan el discurso público en lo que respecta a la naturaleza reivindicativa de las demandas incurren en la legitimación de la violencia como recurso político, con cierta efectividad, imponiendo la disruptividad de las condiciones de paz social en la zona. Se trata de una voz minoritaria, pero influyente en los espacios de representación, situación que refleja la profunda disociación existente entre la voz real del pueblo mapuche, pacífica y que demanda soluciones alejadas del metarelato reivindicativo para mejorar sus condiciones de vida y la de grupos extremistas que instrumentalizan el carácter de la causa indígena.

Este problema objetivo de representación se agudiza en presencia de una frágil institucionalidad indígena que permite una fácil cooptación de los espacios políticos por parte de aquellas corrientes minoritarias y radicalizadas. Un buen ejemplo de lo anterior fueron las últimas elecciones para conformar el cuerpo de Consejeros Nacionales de la CONADI, proceso no exento de cuestionamientos debido a la baja participación y anomalías en el proceso electoral (al respecto, es necesario mencionar que sólo votaron 24.713 personas de un total de 200.000

inscritos, es decir, un 12%. Dicha cifra representa una disminución del 20% de los votos con respecto a la elección pasada, a pesar de que el padrón aumentó en 30.000 personas este año. Las principales denuncias se relacionan con la falta de información sobre el día de la elección e irregularidades en el padrón electoral).

La agudización en los niveles de violencia que han caracterizado a los más de veinte atentados ocurridos sólo en los primeros meses de 2016, han acrecentado un proceso de deterioro del Estado de Derecho, además de profundizar la sensación de vulnerabilidad en gran parte de la ciudadanía.

Consciente -en parte- de esta fragilidad institucional, es que el Ejecutivo ingresó dos mensajes presidenciales que crean un Ministerio de Pueblos Indígenas (boletín 10.526-06) y un Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas (boletín 10.525-06). Sin embargo, se trata de proyectos que, a pesar de contener avances marginales, reproducen muchas de las falencias en materia de representación al no estar acompañados de un cambio de paradigma en cuanto a política indígena.

CONFLICTO MAPUCHE: NUEVAS EXPRESIONES, FOCOS E INTENSIDAD

En los últimos meses hemos sido testigos de como ha mutado el carácter del conflicto, tornándose más violento y adoptando nuevas expresiones, las que responden a una lógica de creciente radicalización. La agudización en los niveles de violencia que han caracterizado a los más de veinte atentados ocurridos sólo en los primeros meses de 2016, han acrecentado un proceso de deterioro del Estado de Derecho, además de profundizar la sensación de vulnerabilidad en gran parte de la ciudadanía. Dicha situación también ha causado un alto nivel de incertidumbre en el gremio forestal, rubro que a pesar de ser la principal actividad comercial de la zona, ha concentrado la mayor cantidad de atentadosⁱ.

La situación descrita no parece ser respaldada mayormente por el pueblo mapuche. Es más, conforme a la última encuesta de Opinión Pública en La Araucanía realizada por la Universidad Diego Portales (marzo 2016), el 71% de los entrevistados que se identificaron como de etnia mapuche rechaza categóricamente la violencia como medida de reclamación de tierras. Por otro lado, un 59% de los habitantes de la IX región, de ascendencia mapuche, percibe que el conflicto ha aumentado en los últimos 5 años (CADEM, 2015). Acorde a esto, es interesante añadir que actualmente existen 2.558 comunidades indígenas inscritas en la región del Biobío, La Araucanía y de Los Ríos, de las cuales sólo un 2,7% manifiesta tener un posición radicalⁱⁱ.

Estas nuevas expresiones del conflicto mapuche dicen relación con una expansión de los hechos violentos a las regiones del Biobío y de Los Ríos. Un claro ejemplo de esto es el reciente establecimiento de una unidad de Fuerzas Especiales de

Carabineros en la comuna de Lanco (XIV región) y la constitución de la Brigada de Investigaciones Especiales de casos policiales de la Policía de Inestigaciones (PDI). Por otra parte, esta expansión no es sólo territorial, sino que también abarca nuevos focos. Al respecto, sorprende el ataque a recintos religiosos, como el que aconteció en el Santuario San Sebastián de Vilcún.

La detención y formalización de once comunerosⁱⁱⁱ involucrados en el ataque de carácter terrorista que provocó el asesinato del matrimonio Luchsinger Mackay en 2013 es un avance y una señal relevante para las víctimas de la violencia en La Araucanía. Sin embargo, la sensación de desamparo e impunidad no se agota completamente con esta última detención. La persistencia de ataques -con posterioridad a la formalización- por medio de toma de fundos y quemas de camiones develan que la acción de grupos organizados que infunden pánico en la población, reivindican el uso de la violencia como recurso de acción política y desafían la legitimidad del Estado en una zona determinada (tres elementos conceptuales de la configuración de una acción de carácter terrorista) son parte del dramático repertorio que día a día deprime las condiciones de paz social en la zona.

Por otra parte, no resulta sorprendente conocer que seis de los once comuneros detenidos hayan sido sujetos de beneficios sociales mediante la entrega de tierras por un monto equivalente a \$ 2.460 millones, dentro de las cuales, se encuentran tierras del fundo Santa Margarita precisamente compradas a la familia Luchsinger. La captura de la política social de la CONADI por grupos extremistas ha pasado a ser la norma, reflejando que la política de entrega de tierras deviene en un poder comprador de violencia, reproduciendo y agudizando el conflicto, en lugar de contribuir a aminorarlo. Esto invita a consolidar medidas que excluyan de todo beneficio social en materia indígena a miembros de comunidades con antecedentes de violencia^{iv}.

LA REAL DEMANDA MAPUCHE

Sin duda alguna, una de las principales víctimas de la agudización de la violencia en la zona y de la monopolización del discurso reivindicativo mapuche es su propio pueblo. Hemos sido testigos de como los constantes episodios de violencia han dejado en un segundo plano las reales necesidades de este pueblo. Pareciera que existe una tendencia a reducir este problema únicamente a las reivindicaciones territoriales, soslayando del debate actual los anhelos de una amplia mayoría.

Una vez establecidas las principales figuras y aspectos introducidos por ambos proyectos de ley, cabe cuestionarse respecto de los reales efectos que producirían en el devenir de dichos pueblos.

Las carencias en la representación política indígena permiten que una violenta y extrema minoría mapuche se adjudique la representación de las demandas y prioridades de todo un pueblo, a pesar de evidenciarse una clara disociación entre ambas posturas. En este sentido, son los elementos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los mapuche los que cobran mayor relevancia. De acuerdo a ello, un 42% de los habitantes de La Araucanía declararon como principal problema la falta de trabajo en la región (CADEM, 2015), factor que se mantiene como prioritario en la última encuesta de Opinión Pública de La Araucanía realizada por la Universidad Diego Portales (marzo, 2016). Asimismo un 49% de los encuestados identificó a la educación como la principal solución al conflicto mapuche, versus un 14% que se manifestó a favor de la entrega de tierras como medida resolutoria (CADEM, 2015).

NUEVA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

Con la finalidad de hacer frente a la alarmante situación que se vive en el sur de nuestro país y de otorgar “mayores espacios de inclusión” a los pueblos indígenas, el Ejecutivo ha propuesto el establecimiento de un nuevo orden institucional, el cual consistiría en la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas y un Consejo Nacional y Los Consejos de Pueblos Indígenas⁵.

Ambos proyectos de ley pretenden dar una mayor representación a los intereses de dichos pueblos, además de promover y fortalecer sus derechos, respondiendo a los acuerdos inscritos en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Del mismo modo, esta nueva institucionalidad supone un trabajo coordinado de todos los organismos involucrados en la política nacional indígena, siendo el Ministerio su ente articulador.

Particularmente, el proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas le confiere la tarea de fomentar el desarrollo económico, social y cultural de los dichos pueblos, en conjunto con la protección de sus derechos. Además, dicha entidad deberá proveer de asesoría técnica en los procesos de consulta indígena a los demás organismos del Estado.

Por otro lado, el documento contempla la creación de un Comité Interministerial sobre pueblos indígenas, que tendrá dentro de sus facultades el resolver de manera vinculante las solicitudes de procedencia de consulta previa indígena. De

la misma forma, se establece la creación del Servicio Nacional de los Pueblos Indígenas (SENAPI), órgano que sustituirá a la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), el cual cumplirá las mismas funciones de su antecesor.

El nuevo ordenamiento jurídico supone también la creación de un Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas^{vi}, entidades que deberán velar por los intereses y necesidades de sus representados. En particular, los consejos de pueblos indígenas^{vii} contarán con atribuciones de carácter colaborativo, en cuanto deberán emitir opinión, observaciones y propuestas en múltiples materias del interés de su respectiva etnia. Además, tendrán la misión de participar en los procesos de consulta establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT. Cabe mencionar, que otras materias relativas a los consejos, deberán ser establecidas por un reglamento interno el cual debe ser generado por el respectivo pueblo indígena.

Conjuntamente, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas^{viii} será un organismo de carácter consultivo, el cual representará los intereses de dichos pueblos en los procesos legislativos o administrativos que pudieran afectarlos. Del mismo modo, el proyecto de ley le confiere al reglamento interno múltiples materias, lo que podría generar incertidumbre y expectativas respecto al cumplimiento y su alcance de las mismas.

Una vez establecidas las principales figuras y aspectos introducidos por ambos proyectos de ley, cabe cuestionarse respecto de los reales efectos que producirán en el devenir de dichos pueblos. Si bien la creación de una institucionalidad es un desafío interesante, este no asegura un cambio en las relaciones del Gobierno y los pueblos indígenas, ya que no se observa un cambio de paradigma en esta materia. Además, podría complejizarse la canalización de las demandas debido a un aumento en la burocracia. De nada sirve crear una nueva institucionalidad si es que las premisas a partir de las cuales ésta seguirá operando, continuarán siendo las mismas. La nueva institucionalidad se asemeja a un revestimiento complejo en materia indígena, detrás del cual persiste una lógica que en poco ha contribuido en el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

CONCLUSIÓN

La profundización de la violencia en la zona sur del país ha generado una brecha de representación política y una erosión del Estado de Derecho. Esta situación es en

parte generada por la disociación entre el discurso radicalizado de una minoría y los reales anhelos del pueblo mapuche. La respuesta del Gobierno ha sido el establecimiento de un nuevo orden institucional que contempla la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas, un Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas.

Las encuestas nos permiten dilucidar que las necesidades de los mapuche no son radicalmente distintas del resto de los chilenos. De este modo, es necesario que este nuevo orden institucional se haga cargo de un cambio de paradigma, el cual implica poner énfasis en un desarrollo integral de dichos pueblos, otorgándoles herramientas con las que puedan afrontar de mejor manera los desafíos de la sociedad actual.

ⁱ Conforme al “Catastro de Violencia de Connotación Indígena”, Libertad y Desarrollo.

ⁱⁱ Según el Informe: Comisión de Seguridad del Congreso Nacional, hechos asociados a Violencia Rural. (2015). Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=45555&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

ⁱⁱⁱ De los cuales, cuatro contaban con antecedentes de participación en hechos de violencia.

^{iv} Al respecto, la glosa que se introdujo en la tramitación de la última ley de presupuesto de la CONADI que impide la compra de tierras tomadas por comunidades, constituye un avance sustantivo.

^v Boletín N° 10.525-06 y Boletín 10.526-06, respectivamente.

^{vi} Se establece la creación de un Consejo por cada pueblo indígena: Consejo del pueblo Aymara; Consejo del pueblo Quechua; Consejo del pueblo Atacameño; Consejo del pueblo Diaguita; Consejo del pueblo Colla; Consejo del pueblo Rapa Nui; Consejo del Pueblo Kawésqar; Consejo del pueblo Yagán; Consejo del pueblo Mapuche.

^{vii} Su composición es variable y con una permanencia en el cargo de cuatro años.

^{viii} Compuesto por quince consejeros, designados por cada Consejo de Pueblos Indígenas.