

CHILE - La nueva institucionalidad indígena: Deudas que siguen sin saldarse

Observatorio Ciudadano

Jueves 11 de febrero de 2016, puesto en línea por [colaborador@s extern@s](mailto:colaborador@s.extern@s)

18 de febrero de 2016 - [Observatorio Ciudadano](#) - “Hoy empezamos a saldar deudas con los pueblos indígenas que hemos arrastrado por demasiado tiempo”, fueron las palabras de la Presidenta Bachelet el 11 de enero pasado en la Moneda luego de firmar el proyecto de ley que creará el Ministerio de Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas, una nueva institucionalidad que dotará “de instrumentos y espacios de diálogo sin los cuales no se puede aspirar a un nuevo impulso en la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas”.

Como sabemos, Chile mantiene un conjunto de materias pendientes con los pueblos indígenas y sus derechos, los que conforman una “deuda histórica” y presente. Son múltiples los organismos internacionales que han representado al Estado de Chile estas realidades. A modo de ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en julio de 2015, manifestó su preocupación “por la falta de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y por la falta de un mecanismo legal que garantice la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en relación a la toma de decisiones que pudieran afectar al ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales”. Al respecto, recomendó al Estado “[...] garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución”, y que “tome las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en lo que respecta a la toma de decisiones susceptible de afectar directamente el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales”.

Existe consenso entre diferentes actores, incluidos los propios pueblos indígenas, en que la actual Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), como ente público a cargo de la política indígena del Estado, está agotada, y que se requiere urgentemente de una nueva institucionalidad. La crisis de CONADI se evidencia en las múltiples irregularidades que en los últimos años se han detectado en su funcionamiento, y en el escaso poder y recursos de que dispone para impulsar una política efectiva referida a los pueblos indígenas, que permita al Estado cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos indígenas. Ejemplo de ello es la política de tierras indígenas, cuya inoperancia ha determinado fuertes críticas y movilizaciones de comunidades que llevan años esperando una solución a sus demandas de tierras basadas en derechos reconocidos tanto por la Ley 19.253, que creó a dicha entidad, como por el Convenio 169 de la OIT. Fue esta realidad la que determinó -en abril del año pasado- la ocupación durante tres semanas de la sede de CONADI nacional en Temuco, por parte de la Comunidad mapuche Rankilco, de bajo Malleco, cuyas demandas siguen sin resolución a la fecha, la que concluyó en un violento desalojo ordenado por el director de CONADI, Alberto Pizarro.

No obstante el proyecto de ley que crea “el Ministerio de Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas”, firmado por la Presidenta en La Moneda, está lejos de alcanzar el objetivo de saldar deudas históricas. Por una parte, el proceso de gestación de este proyecto de ley ha adolecido de graves falencias. En efecto, el 01 de febrero del 2015, luego de cinco meses de trabajo, se dio por finalizado un proceso de consulta indígena referido a los anteproyectos o documentos de “medida legislativa” sobre el Ministerio y Consejos de Pueblos Indígenas. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), que actuó como observador de este proceso, en su último Informe Anual dio cuenta de una serie de falencias como “la existencia de procesos de diálogo que no concluyeron; solicitudes de extensión de plazo para dialogar que no fueron consideradas, y que incluso ocasionaron la interposición

de acciones judiciales; el diálogo en torno a la creación del Ministerio tuvo mayor priorización en perjuicio del debate en torno a los Consejos de Pueblos Indígenas, evidenciándose que los plazos de discusión tuvieron que haber sido más extensos que los que finalmente se establecieron; diferencias de trato hacia la población afrodescendiente -la que no fue consultada- que eventualmente podría entrañar un trato discriminatorio”.

Cabe recordar además que diversas organizaciones representativas de pueblos indígenas se abstuvieron de participar en este proceso, cuestionando la aplicación del D.S. N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que regula la consulta indígena en forma deficiente, puesto que éste limita la consulta a proyectos legislativos que tengan “impacto directo y significativo”, da por cumplida la consulta aún cuando no se logre acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas, y no establece procedimientos de consulta culturalmente apropiados. Se debe hacer notar a su vez que estas críticas fueron recogidas por las autoridades, las que se comprometieron revisar dicha normativa, sin que hasta la fecha se haya concretado ninguna modificación a esta reglamentación.

Todas estas situaciones dan cuenta que este proceso de consulta careció de “un clima de confianza mutua, para el desarrollo de negociaciones genuinas y constructivas, que permitieran que los pueblos indígenas participen de manera eficaz, en las decisiones tomadas en forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales”.

En cuanto al fondo de la iniciativa legal, hasta la fecha se desconoce el texto del proyecto de ley suscrito el 11 de enero por la Presidenta. Por lo mismo, se desconoce la forma en que incorpora las opiniones recogidas en el cuestionado proceso de consulta previa. Igualmente, se desconoce si éste recoge las aspiraciones de los pueblos indígenas y las obligaciones internacionales que Chile ha adquirido al ratificar el Convenio 169 de la OIT y al suscribir la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas. De acuerdo a la página web de la Presidencia, “El Ministerio de Pueblos Indígenas estará a cargo de crear e implementar la Política Nacional Indígena, la que se elaborará en base a una consulta al Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, en línea con lo indicado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. De acuerdo al mismo portal, el proyecto de ley también establece “[...] nueve Consejos de Pueblos Indígenas para representar los intereses, necesidades y derechos de cada uno de los pueblos ante el Estado. Estos consejos serán entidades autónomas, representativas, participativas y de consulta. Cada consejo responderá a un reglamento interno generado por el mismo pueblo, en el marco de sus valores tradicionales y respondiendo a su cultura y cosmovisión, entre otros. Los nueve consejos sumarán un total de 69 consejeros, quienes se desempeñarán en el cargo por un período de 4 años”. Por último, que “las leyes ingresadas crean también un gran Consejo Nacional de Pueblos Indígenas para abordar las materias que puedan afectar a los nueve pueblos. Este se compondrá de 15 integrantes provenientes de los consejos por pueblo”.

Las reacciones desde los pueblos indígenas en cuanto al fondo no se han dejado esperar. La consejera mapuche electa ante la CONADI, Ana Llao, precisó que -junto a otros consejeros nacionales indígenas- decidieron restarse de la ceremonia de envío de los proyectos de ley, por cuanto en su génesis ambos presentan graves falencias y porque en lo esencial no recogen el sentir de los pueblos originarios. Mientras que el Werken del Parlamento de Koz Koz, Jorge Weke, afirmó que “es hora que la Presidenta cese su discurso multicultural y de escuchar a los pueblos por la plurinacionalidad”.

Por su parte José Aylwin, co director del Observatorio Ciudadano, señaló que “estas iniciativas recogen, al menos en parte, antiguas demandas de pueblos indígenas de crear instancias de mayor jerarquía en el aparato del Estado para coordinar e impulsar una política hacia los pueblos indígenas consistente con sus obligaciones internacionales, así como instancias de representación indígena, que si bien no pueden reemplazar a sus instancias propias, pueden contribuir a fortalecer la voz indígena en espacios de toma de decisión sobre los asuntos que les conciernen en el espacio público”. Agregó sin embargo, que resulta muy preocupante que el proyecto no haya sido dado a conocer hasta ahora, y que sea resultante de un proceso de consulta deficiente. Finalmente advirtió que “la existencia de un Ministerio de Asuntos Indígenas, por si solo, no garantiza que la actuación del Estado sea consistente con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas, y que en última instancia ello dependerá no solo de los recursos que se asignen para cumplir con estas obligaciones, sino

también de las orientaciones que las autoridades del Estado adopten en la materia”.

Dado los cuestionamientos a la forma inconsulta con que ha sido implementada por el ejecutivo esta nueva institucionalidad, y tal como ha sostenido el INDH sobre la necesidad de remediar “esta omisión en etapas posteriores del proceso legislativo”, corresponderá al Congreso cumplir con su propia obligación de consulta indígena. Lamentablemente, el Congreso no cuenta hasta ahora con un reglamento referido a la consulta indígena frente a medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Ello a pesar de haber conformado una comisión bicameral para la elaboración de esta reglamentación hace ya dos años. Se debe reiterar finalmente que la consulta indígena es una herramienta fundamental de participación, cuyo fin es la construcción de “diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común”.

La creación de este Ministerio y de los Consejos de los Pueblos Indígenas puede ser el inicio de un proceso que salde las deudas profundas que aún se mantienen con los pueblos indígenas. Sin embargo este camino no ha empezado bien. Esperamos ello pueda ser revertido no solo en la tramitación legislativa del proyecto de ley, mediante un proceso de consulta de estas iniciativas acorde con los estándares internacionales sobre la materia, sino también a través de una política integral de reconocimiento de los derechos políticos, territoriales y culturales de estos pueblos al más alto nivel, en el contexto del proceso constituyente hoy en marcha, así como de una política pública más consistente que la que hoy vemos, marcada por la dualidad entre el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia y la criminalización de la demanda indígena por sus derechos.

<http://observatorio.cl/observatorio-ciudadano/>