

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA

“POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA INDÍGENA”.

LEYLA NORIEGA ZEGARRA

Santiago de Chile, Mayo 2007

INDICE

PRESENTACIÓN

DE CONCEPTOS Y CONTEXTUALIZACIÓN

I. PARTICIPACIÓN

CIUDADANÍA INDÍGENA EN LA LEGISLACIÓN CHILENA

II. ANÁLISIS

CIUDADANÍA, LIBRE EJERCICIO GARANTIZADO

BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN DE CONCEPTOS Y CONTEXTUALIZACIÓN

“Los indígenas, está visto, sólo son un problema para quienes les niegan el derecho de ser lo que son y así niegan la pluralidad nacional y niegan el derecho (...) a ser plenamente (...), sin las mutilaciones impuestas por la tradición racista, que enaniza el alma y corta las piernas”.
Eduardo Galeano, en ‘Una Marcha Universal’.

Desde la chilenidad impuesta, la negación de la existencia de culturas distintas, pasando por la folclorización de lo indígena, hasta la creación de institucionalidad; el Estado chileno ha atomizado la participación de la ciudadanía indígena en el reconocimiento de los derechos indígenas, invisibilizando legalmente las demandas y reivindicaciones étnicas, compensándola con una limitada presencia en las instancias de decisión de los planes y programas de las políticas públicas dirigidas, precisamente, a los indígenas de Chile.

Cabe señalar que, el logro de la legislación actual relativas a los pueblos indígenas fue producto en gran medida de la movilizaciones del sector étnico, quienes abogaron por el reconocimientos de derechos de los pueblos originarios, en un contexto cuando los derechos humanos parecía ser sólo tema de la contingencia política post dictadura.

No obstante, la ley 19.523, conocida como ley CONADI o Indígena, no cumplió con las expectativas fundamentales de los pueblos, generando decepción y fricción al interior de los movimientos, y por ende, agudizó el conflicto permanentemente vigente. En otras palabras, el Estado siguió con su política asimilacionista y de control. Incluso, se ha llegado a una “terrorificación” de la causa indígena. ¿Contradicciones... a quiénes les solicitaron apoyo para la vuelta de la democracia, ahora son quienes la amenazan?

Hoy el gobierno releva el rol de la participación ciudadana para fortalecer la democracia, quedando de manifiesto expresamente en el programa de la Presidenta Bachelet¹. En ese ámbito y en relación a los pueblos indígenas nuevamente se solicita el apoyo, sin embargo, el contexto actual de la “cuestión indígena” es muy distinto al de hace más de 17 años.

1 En el programa de Gobierno de Michelle Bachelet, bajo el título *“Nuevo trato ciudadano”* se menciona una serie de medidas que La Moneda impulsaría sobre materia indígena de participación étnica. En http://www.gobiernodechile.cl/programa_bachelet/programa.pdf

Por consiguiente, el propósito de este informe no es ahondar en los procesos de los movimientos indígenas de Chile o más específicos en Arica, sino que analizar las políticas públicas dirigida a la población indígena en materias de participación como ciudadanos y ciudadanas desde la perspectiva de los Derecho Económicos, Sociales y Culturales. Para ello es necesario conocer cómo las acciones colectivas de reivindicación y demandas son fundamentales para entender el concepto de "ciudadanía indígena" y así conocer su alcance en las políticas públicas chilenas actuales.

Los movimientos indígenas latinoamericanos durante las últimas décadas "se han caracterizado por un conjunto de demandas y prácticas políticas que apelan a la democracia y participación, al rompimiento con el clientelismo y, sobre todo, a la búsqueda del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de los Estados nacionales"². Siendo más que rebeliones separatistas o un grupo de encapuchados, son en esencia luchas ciudadanas del colectivo étnico según la cosmovisión de cada pueblo.

En este sentido Bello explica que ciudadanía indígena es "un proceso construido por los propios actores en sus contextos socio-históricos, en un escenario en el que el Estado ha tenido una presencia permanente como eje organizador de las sociedades nacionales. Por este motivo, la construcción de la ciudadanía indígena es fundamentalmente una lucha por el reconocimiento de derechos específicos en el marco de dichos Estados y opera a través de la politización de las identidades, vale decir, de una dinámica mediante la cual la identidad cultural se constituye en eje de acción política, de negociación con el Estado y de visibilidad pública del actor-indígena en la sociedad"³.

Esta acción, sin duda, implica una nueva comprensión del concepto de ciudadanía, considerando la perspectiva social, económica e histórica de lo que hoy son parte las luchas indígenas. En este contexto el Estado chileno, reconocido por sus políticas asimilacionistas, se enfrenta con esta perspectiva de la "cuestión indígena", en el contexto de una sociedad multicultural y pluriétnica.

2 Bello, 2004:13

3 Ídem, 2004: 9

I. PARTICIPACIÓN

A. CIUDADANÍA INDÍGENA EN LA LEGISLACIÓN CHILENA

La ciudadanía indígena y su participación están estrechamente relacionadas con el reconocimiento de los derechos indígenas en la legislación nacional, entre ellos al reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, la ratificación del Convenio 169 de la OIT y garantizar que no se atropellen los derechos humanos de los indígenas. Sin embargo, en la jurisprudencia chilena no existe ningún articulado referido a la diversidad y ni mucho menos el reconocimiento de otros pueblos y a las garantías de sus derechos ampliamente demandamos. Es así, que en la Constitución Política del Estado se legisla a un Chile homogéneo⁴.

En este contexto, en la legislación chilena sólo encontramos alguna mención relativa a la participación ciudadana indígena en la Ley 19.253 o Ley Indígena se describe en el Título V Sobre la Participación, párrafo primero "De la Participación Indígena", dice:

Artículo 34

Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellas regiones y comunas de alta densidad de población indígena, éstos a través de sus organizaciones y cuando así lo permita la legislación vigente, deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios.

Artículo 35

En la administración de las áreas silvestres protegidas, ubicadas en las áreas de desarrollo indígena, se considerará la participación de las comunidades ahí existentes. La Corporación Nacional Forestal o el Servicio Agrícola y Ganadero y la Corporación, de común acuerdo, determinarán en cada caso la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las Comunidades Indígenas.

4 Constitución Política de Chile, artículo 1: "Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. (...) El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. Es deber del Estado (...) asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Otra legislación relativa a la participación de la ciudadanía indígena a considerar, es la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Puesto que los proyectos de explotación de recursos naturales deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, esta legislación toma relevancia para las principales demandas de la ciudadanía aymara por implicar el uso de recursos en territorios indígenas, principalmente por parte de la gran minería atenta, o atentarían con sus proyectos futuros, los derechos indígenas.

Citando el Título I "Disposiciones Generales", artículo 4 que dice: *Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.* En su Párrafo 3 "De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental" menciona:

Artículo 26

Corresponderá a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten.

Artículo 28

Las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas naturales directamente afectadas, podrán imponerse del contenido del estudio y del tenor de los documentos acompañados. Con todo, la Comisión mantendrá en reserva los antecedentes técnicos, financieros y otros que, a petición del interesado, estimare necesario substraer del conocimiento público, para asegurar la confidencialidad comercial e industrial o proteger las invenciones o procedimientos patentables del proyecto o actividad a que se refiere el estudio presentado.

Artículo 29

Las organizaciones ciudadanas y las personas naturales a que se refiere el artículo anterior podrán formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto. La Comisión ponderará en los fundamentos de su resolución las referidas observaciones, debiendo notificarla a quien las hubiere formulado. Las organizaciones ciudadanas y las personas naturales cuyas observaciones no hubieren sido debidamente ponderadas en los fundamentos de la respectiva resolución, podrán presentar recurso de reclamación ante la autoridad superior de la que la hubiere dictado dentro de los quince días siguientes a su notificación, para que ésta, en un plazo de treinta días, se pronuncie sobre la solicitud. Dicho recurso no suspenderá los efectos de la resolución recurrida.

Estas normativas existentes serían las más cercanas a garantizar participación de la ciudadanía indígena. Sin embargo, como veremos más adelante, ambas son insuficientes desde la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que no garantizan el ejercicio de los derechos demandados.

Por ende, esta escasa jurisprudencia nacional vigente minimiza alguna acción de políticas públicas en esta materia, invisibilizando la participación indígena efectiva.

Una vez demostrada que la Ley Indígena es una legislación de tono menor comparada con otras -como ocurrió con la Ley Eléctrica en el Caso Ralco⁵-, y junto a la Política del Nuevo Trato del Gobierno de Lagos, cuyas medidas no respondieron las demandas y reivindicaciones indígenas, y a las recomendaciones que hiciera el Relator Especial de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas⁶; la política pública de participación indígena ha seguido dentro del margen de las medidas asimilacionista bajo las decisiones del gobierno, quien determina cuándo y dónde deben "participar" los representantes o ciudadanos indígenas, y en qué y cuándo pueden ejercer sus derechos.

5 Como explica la ambientalista Sara Larraín en su columna de opinión "*Caso Ralco: La justicia tarda, pero llega*". En http://www.lainsignia.org/2003/mayo/ecol_009.htm.

6 El abogado José Aylwin expone, analiza y discute esta temática en varios de sus artículos, ver por ejemplo "*Pueblos indígenas: lo que Lagos no señaló en su mensaje*", en <http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=147>, además en www.observatorio.cl.

II. ANÁLISIS

CIUDADANÍA, LIBRE EJERCICIO GARANTIZADO

Rodolfo Stavenhagen en su informe como Relator Especial ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas el año 2003, señaló: "A pesar de estos avances, el Relator Especial pudo constatar la existencia de algunos asuntos de derechos humanos que preocupan gravemente a los pueblos indígenas de Chile y que están estrechamente relacionados con factores políticos, económicos y sociales. En primer lugar, cabe subrayar la falta de seguimiento y atención rigurosa a las necesidades de las comunidades indígenas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, lo que marca una situación de vulnerabilidad y extrema pobreza que se revela particularmente preocupante en el caso de los mapuches. Los porcentajes de indigencia y de analfabetismo entre la población indígena y en particular entre la población mapuche sobrepasan en más del doble la media nacional, y son particularmente notorios entre las mujeres y los niños". (Stavenhagen, 2003: 25, 26)

Ese análisis contenido en las conclusiones del informe, deja clara evidencia que las políticas públicas implementadas no responden a las reales demandas indígenas, donde las propuestas ciudadanas son contenidas y no logran incidir.

Cabe recordar que en su artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de los pueblos a decidir y determinar libremente su desarrollo.

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación.

En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

En tanto, en el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, en relación la rol de los gobiernos y participación dice:

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá

tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Si bien es cierto, tomando las palabras de Stavenhagen, en Chile se ha avanzado, pero no lo suficiente en materias sustanciales sobre derechos indígenas. Siendo un claro ejemplo la no ratificación del Convenio 169, cuyos articulados como observamos, hacen una clara alusión al reconocimiento de los pueblos y rol garante del Estado en el cumplimiento y ejercicio de estos.

Según Álvaro Bello, "el mayor problema es que las acciones del Estado han sido el reflejo de los sueños e ideas de homogeneidad y asimilación cultural. Las políticas sociales no son asépticas, más bien reflejan la visión de quienes las elaboran y las grandes tendencias doctrinarias e ideológicas acerca del desarrollo, la macro y microeconomía y el lugar que les cabe a los ciudadanos en el proceso de diseño y aplicación. En la medida en que el Estado, mediante las políticas públicas y otros instrumentos, ha buscado una igualdad jurídica de los ciudadanos y por medio de ellas la igualdad cultural, los indígenas (y todos aquellos que son diferentes) han sido tratados sin considerar que poseen una matriz cultural distinta de la definida por el Estado y que, por tanto, poseen distintas necesidades, visiones y demandas".

Es decir, a los pueblos indígenas se les han impuesto estrategias de desarrollo, contrapuestas a su cosmovisión y demandas. De esta manera el Estado influye con visiones políticas, sociales y culturales a través de los planes y programas públicos, ya sea promoviendo la solidaridad, asociatividad o individualismo, introduce también de forma directa e indirecta relaciones de dependencia y clientelismo.

Si bien es cierto, para comprender a la ciudadanía indígena es necesario establecer relaciones interculturales en un plano de diversidad, donde la comunicación con alteridad es fundamental, es necesario que el Estado garantice los derechos indígenas, a través de las reformas a la Constitución y legislaciones pertinentes como Ley Indígena, legislaciones relativas por ejemplo a la propiedad y uso de los recursos naturales y biodiversidad, así como ratificación de convenios internacionales. Para ello no bastan las buenas intenciones y desentenderse cuando las decisiones pasan al Congreso.

En esa perspectiva, el gobierno de Bachelet plantea dentro de los cinco Ejes de la Política Indígena el envío al Parlamento de un proyecto de reforma constitucional que reconozca el carácter multicultural de la nación chilena; la existencia de los pueblos originarios y el ejercicio de sus derechos; como asimismo, la obligación de proteger las tierras y aguas indígenas. Además sin reformar la Ley Indígena, se estudiará el establecimiento de nuevos mecanismos y procedimientos para la participación autónoma y representativa de los pueblos indígenas en diversas instancias del Estado, acordes con el desarrollo político y cultural actual del país. Junto a dar urgencia en el

Legislativo a la aprobación del Convenio 169 de la OIT, de manera que sea efectivamente discutido y votado por el Senado de la República, a la brevedad.

“Como sociedad tenemos una deuda con nuestros pueblos originarios. Estamos comprometidos con el nuevo trato que el Estado chileno ha ofrecido a los pueblos indígenas. (...) Cumpliremos los compromisos pendientes que hemos asumido como Estado”.

Programa de Gobierno de Michelle Bachelet.

¿En esta ocasión se cumplirá con los pueblos indígenas o seguiremos tratados como ciudadanos de segunda categoría?

Porque las sanciones internacionales a Chile por atropellos a los derechos humanos a los pueblos originarios son en democracia. Porque Chile pretende ser más inclusivo y participativo, donde todos y todas podemos ejercer libremente nuestros derechos. Este actor social, sujeto colectivo que coloca en jaque modelos económicos, políticos y sociales exige que se les garantice sus derechos a ser visibles y participes activos de las decisiones que pretenden el desarrollo étnico.

Finalmente, las políticas públicas de participación de la ciudadanía indígena son casi inexistentes y las que existen son inadecuadas a las demandas históricas, en este sentido el Estado no enfoca sus planes y programas existentes desde una perspectiva los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Quizás las intenciones manifestadas en las nuevas políticas indígenas, en la ley de participación ciudadana y junto con la creación del defensor ciudadano, permitan las condiciones para las reivindicaciones de los pueblos originarios, que implica otras posturas frente al desarrollo.

“Pero es posible luchar y resistir. Está el ejemplo de los Inuit en Canadá, está el ejemplo de los miembros de Vía Campesina en Brasil, que están construyendo desde lo social, desde abajo y que serán a futuro un poderoso factor de democratización del estado brasileño. Yo los insto a seguir luchando, a seguir perseverando en sus objetivos. No será Naciones Unidas ni la OEA quien los va a salvar de la amenaza que significa la globalización económica. Son ustedes mismos, en sus trabajos sociales, en sus luchas cotidianas, quienes deben asumir ese desafío”.

Noam Chomsky.

BIBLIOGRAFÍA

- Bachelet, Michelle (2005). *Programa de Gobierno*. En www.gobiernodechile.cl
- Bello, Álvaro (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago.
- CONADI (2007). *Nuevos ejes de la Política Indígena*. En www.conadi.cl
- Stavenhagen, Rodolfo (2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo. *Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Naciones Unidas.
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas.