

Informe Misión de Observación

Comuna de Alto Biobío

Región del Biobío

2 al 5 de abril de 2019



Informe Misión de Observación

Comuna de Alto Biobío

Región del Biobío

2 al 5 de abril de 2019



Colección Misiones de Observación
Informe Misión de Observación Comuna de Alto BioBío
©Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Miguel Luis Amunátegui Monckeberg
José Aylwin Oyarzún
Carolina Carrera Ferrer
Sebastián Donoso Rodríguez
Carlos Frontaura Rivera
Debbie Guerra Maldonado
Branislav Marelic Rokov
Sergio Micco Aguayo
Margarita Romero Méndez
Eduardo Saffrío Suárez

Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consuelo Contreras Largo

Integrantes de la Misión

Consuelo Contreras Largo, Directora
José Aylwin Oyarzún, Consejero
Osvaldo Torres Gutiérrez, Jefe Unidad de Estudios
Harún Oda Gallegos, Jefe (S) Regional del Biobío
Carolina Alvear Durán, Sede Regional del Biobío
Mauricio Carrasco Núñez, Unidad de Estudios
Rodrigo Chinkes Goldstein, Sede Regional del Biobío
Luis Guerrero Paredes, Unidad de Administración y Finanzas
Marcela Molina Vergara, Unidad de Estudios
Soledad Molinet Huechucura, Sede Regional de La Araucanía
Marcia Núñez Catalán, Unidad de Estudios

Edición general de la colección, Unidad de Estudios y Memoria

Dhayana Guzmán Gutiérrez
Marcia Núñez Catalán
Estephanie Peñaloza Carrasco

Diseño editorial y diagramación

Lebran (lebran.cl)

Fotografías

INDH y fuentes oportunamente citadas

ISBN

RPI

Santiago de Chile
Diciembre de 2020

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

La *Misión de Observación* “**Comuna de Alto BioBío**” se gestó a solicitud de autoridades ancestrales del pueblo originario mapuche pehuenche. Su objetivo fue recabar información sobre el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desde las comunidades mapuche pehuenche del Alto Biobío.

Índice

Mandato legal del INDH	5
PARTE 1	
Presentación	7
PARTE 2	
Antecedentes del territorio	10
PARTE 3	
Metodología de trabajo en el territorio	13
PARTE 4	
Marco conceptual normativo de la Misión de Observación	15
PARTE 5	
Situación de los derechos humanos	18
A. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales	18
Derecho a la educación	18
Derecho al acceso a la salud	23
Acceso a servicios básicos, vivienda y aislamiento	28
Derecho al trabajo	30
Derechos culturales y sitios ceremoniales	32
B. Sobre el derecho al desarrollo y consulta indígena	33
Desarrollo local	33
Consulta indígena	35
C. Sobre tierras, aguas, plantaciones forestales y comunidades relocalizadas	38
Derecho a las tierras	38
Aguas	41
Medioambiente y plantaciones forestales	46
Las comunidades relocalizadas	48
D. Goce de derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación	54
PARTE 6	
Conclusiones	58
PARTE 7	
Recomendaciones	61

Mandato legal del INDH

El Instituto Nacional de Derechos Humanos es una corporación autónoma de derecho público creada en virtud de la Ley N° 20.405, que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las y los habitantes del territorio nacional y que asienta el cumplimiento de su mandato institucional en los Principios de París, garantizando así orgánica y funcionalmente su independencia, autonomía y pluralismo.

Sus funciones son las de promover que la legislación y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de que su aplicación sea efectiva². En ese marco se encomienda al Instituto, entre otras acciones, las de comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos y proponer a los poderes públicos las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos consagrados en las normas constitucionales y legales, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile que se encuentran vigentes, así como en los principios generales de derecho reconocidos por la comunidad internacional.

En este sentido y acorde al mandato institucional que nos rige, las misiones de observación constituyen una metodología de trabajo en terreno que permite realizar diagnósticos sobre las potenciales vulneraciones de derechos humanos en un territorio en particular. Estas tienen como propósito principal, la formulación de recomendaciones al Estado, a fin de que se tomen las medidas necesarias para enmendar las situaciones de vulneración de derechos detectadas. Sus conclusiones y recomendaciones son producto de la deliberación del Consejo del INDH, la que como institución monitorea posteriormente las recomendaciones ante los organismos pertinentes. Las misiones de observación tienen como propósito, además, el generar acciones de promoción de sus resultados, a modo de prevenir y sensibilizar respecto al tema objeto de la misión.

Para esta Misión el Consejo aprobó los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL

Recabar información sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, desde las comunidades mapuche pehuenche del Alto Biobío.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- A. Recabar información referida a situación de vivienda, luz eléctrica, conectividad, saneamiento, alimentación, nutrición y salud.
- B. Recabar información sobre el ejercicio del derecho a la educación, empleo y capacitación.
- C. Diagnosticar de forma preliminar la existencia de problemas o conflictos por la propiedad de las tierras, demarcaciones, acceso a tierras ceremoniales y al agua.
- D. Diagnosticar el ejercicio de la libre determinación y el derecho a la consulta previa.
- E. Describir las situaciones que pueden estar limitando el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.

¹ Ley 20.405, artículo 3°, numerales 2, 3 y 4.

ARTÍCULO 4.

“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.

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

Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Chile el 2009.

1. Presentación

Este informe que se entrega, a las autoridades y la ciudadanía, presenta los resultados de la Misión de Observación desarrollada por el INDH, en la comuna de Alto Biobío, durante los días 2 al 5 de abril del presente año.

Su contenido se ordena de la siguiente forma: el mandato legal por el cual el INDH realiza este tipo de misiones y los objetivos de esta en particular; luego se entrega un resumen de los antecedentes de la comuna, tanto históricos como actuales en distintas dimensiones; posteriormente se describe la metodología usada para la recolección de la información. Con esto, se entregan los criterios conceptuales normativos utilizados y se procede a analizar la situación de los derechos humanos en sus distintos ámbitos, tanto los económicos, sociales, culturales, ambientales y los específicamente reconocidos a los pueblos indígenas, a partir de información primaria la que se contrasta con la obtenida a través de fuentes secundarias. Luego se realizan algunas conclusiones para finalizar con las recomendaciones del Consejo del INDH a los organismos estatales correspondientes, para avanzar en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en la comuna de Alto Biobío.

Esta misión se gestó producto de una solicitud realizada directamente en la sede regional del Biobío por lonkos de las comunidades del Alto Biobío, quienes argumentaron que había una situación de vulnerabilidad de acceso y ejercicio de diversos derechos económicos, sociales y culturales. También argumentaron el incumplimiento de diversas promesas que les habían realizado actores públicos y privados, respecto de sus condiciones de vida en la zona y que esta situación provocaba una tensión en un contexto de demanda de acceso al derecho a la tierra y uso de las aguas. Ante ello la sede regional reunió más antecedentes -con la colaboración de la Unidad de Estudios- a objeto de contar con una evaluación propia de la situación y poder así determinar la pertinencia de solicitar al Consejo del INDH el desarrollo de una Misión de Observación.

El Consejo del INDH, en su sesión N° 464 del 14 de enero del 2019, ponderó los antecedentes presentados, la trayectoria de los diversos conflictos existentes y aprobó su realización. El presente informe final fue aprobado por la misma instancia en su sesión ordinaria N° 480 del 13 de mayo del 2019.

El INDH agradece a todas las personas e instituciones que colaboraron con esta Misión de Observación que, en una zona con grandes dificultades de acceso, comunicaciones y transporte, estuvieron dispuestas a colaborar para su exitosa realización. En especial, nuestro reconocimiento a las comunidades y sus autoridades tradicionales y funcionales, al alcalde de la Municipalidad de Alto Biobío y sus colaboradores/as, a las y los funcionarios públicos de las distintas instituciones visitadas y a líderes sociales y organizaciones que trabajan en la zona.

Dejamos constancia que, con fecha 13 de mayo, una delegación del pueblo mapuche pehuenche visitó la sede central del INDH, encabezada por el alcalde Nivaldo Piñaleo, el que fue acompañado de 12 lonkos de las comunidades del Alto Biobío, werkenes de las mismas, el Concejo Municipal y dirigentes y dirigentes de asociaciones y la junta de vecinos de Ralco, además de la diputada Joanna Pérez O. Un total de 40 personas dialogaron con la directora del Instituto y le hicieron entrega del documento “Informe Derechos de Aprovechamiento de Aguas, Territorio Pewenche, Alto Biobío”.²

2 Documento disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe.

Alto Biobío

IMAGEN 1 Mapa de Alto Biobío con lista de escuelas y postas rurales. Fuente: Red Kayu lof, Turismo Comunitario Pehuenche, 2018.



De Ralco a:	Distancia en km:
Callaqui	5 km
Pitril	10 km
Cauñicu	25 km
Malla Malla	40 km
Trapa Trapa	52 km
Butalebún	60 km
El Avellano	20 km
Quepuca Ralco	28 km
Ralko Lepoy	55 km
El Barco	65 km
Guallalí	70 km

Lista de establecimientos de educacionales en la comuna

Nombre del Establecimiento	Tipo de enseñanza	Dependencia	Lugar
Escuela Básica Pitril (4374)	Básica	Munic.	Pitril
Escuela Callaqui (4379)	Básica	Munic.	Callaqui
Escuela de Concentración Fronteriza Ralco Alto Biobío (4354)	Básica	Munic.	Ralco
Escuela Part. Trapa Trapa Butalebún (11739)	Básica	P.Subv.	Butalebún
Escuela Particular Cauñicu (11674)	Básica	P. Subv.	Cauñicu
Escuela Particular Edgardo Solar Acuña (4386)	Básica	P. Subv.	Guayalí
Escuela Particular Quepuca Ralco (4384)	Básica	P. Subv.	Quepuca Ralco
Escuela Particular Trapa Trapa (4389)	Básica	P. Subv.	Trapa Trapa
Escuela Ralco Lepoy (4375)	Básica	Munic.	Ralco Lepoy
Liceo Ralco (18037)	Media	Munic.	Ralco

Lista de establecimientos de salud en la comuna

Nombre del Establecimiento	Tipo de establecimiento	Lugar
Centro de Salud Familiar Ralco	CESFAM	Ralco
Posta de Salud Rural Butalebún	Posta de salud rural	Butalebún
Posta de Salud Rural Callaqui	Posta de salud rural	Callaqui
Posta de Salud Rural Cauñicu	Posta de salud rural	Cauñicu
Posta de Salud Rural Malla Malla	Posta de salud rural	Malla Malla
Posta de Salud Rural Malla Palmucho	Posta de salud rural	Quepuca Ralco
Posta de Salud Rural Pitril	Posta de salud rural	Pitril
Posta de Salud Rural Ralco Lepoy	Posta de salud rural	Ralco Lepoy
Posta de Salud Rural Trapa Trapa	Posta de salud rural	Trapa Trapa

Fuente: Red Kayu lof, Turismo Comunitario Pehuenche, 2018.

2. Antecedentes del territorio³

El pueblo Pehuenche, habitaba el territorio ancestral que abarcaba ambas vertientes de la cordillera de los Andes, entre Talca y Lonquimay, y entre los ríos Diamante y el sector del sur del río Neuquén, en el área del territorio argentino. Reconocidos como tales, respecto de otros pueblos originarios, el Informe elaborado por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, entregado en octubre de 2003 a la presidencia de ese entonces, dedica un capítulo específico a los Pehuenches en la cordillera, haciendo el distingo respecto de otros pueblos originarios, identificando sus ocupaciones ancestrales, su rol en la época de la Colonia, en los inicios de la República y posterior conformación del Estado, haciendo hincapié en el proceso de enajenación de tierras que desde mediados del siglo XIX “[...] se transforma [...] en el principal tema de conflicto con el Estado chileno, conflicto, cuya evolución está viva en los testimonios de los habitantes de las comunidades que hoy conforman el “mundo” pehuenche: Callaqui, Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, Pitiril, Cauñicu, Malla Malla y Trapa Trapa [...]”.⁴

Un hito significativo en esta conflictiva relación histórica se suscitó con la aprobación del proyecto de construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco en 1993, y su proceso hasta la puesta en funcionamiento en septiembre del 2004, que tiene sus efectos hasta el día de hoy. La Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA, de propiedad de capitales españoles) comenzó a ejecutar el “Proyecto Central Hidroeléctrica Ralco” a cargo actualmente de Ente Nazionale per l’Energia Elettrica, ENEL. En diciembre del año 2002, comuneros del pueblo mapuche – pehuenche⁵, hicieron una presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), alegando la violación por parte del Estado de Chile de los derechos protegidos en los artículos 4, 5, 8, 12, 17, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y solicitaron la dictación de medidas cautelares, a fin de evitar que la empresa ENDESA S.A., procediera a inundar las tierras ocupadas ancestralmente por el pueblo indígena Pehuenche, como parte de la construcción de la represa, en atención al irreparable daño que ocasionaría la ejecución del mismo en sus legítimos derechos.

Dicha petición ante la CIDH finalmente, en marzo del 2004, dio origen al Acuerdo Definitivo de Solución Amistosa, ASA, - actualmente vigente - entre el Estado de Chile, la empresa ENDESA y las comunidades Mapuche Pehuenche de la zona.⁶ Ese acuerdo comprometió, entre algunas cuestiones: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, implementar formas de fortalecimiento de la participación indígena en el Área de Desarrollo Indígena, ADI, participación de las comunidades en la administración de la Reserva Forestal Ralco, mecanismos para asegurar que las comunidades indígenas sean informadas, escuchadas y consideradas en el seguimiento y control de las obligaciones ambientales del proyecto Central Hidroeléctrica Ralco. También se acordó fortalecer el desarrollo económico del sector del Alto Biobío y, en particular, de sus comunidades indígenas; se aseguró

3 En el anexo N°1, Perfil comunal, se entregan los antecedentes más relevantes con mayor detalle.

4 Pág. 422 y siguientes del Informe Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.

5 Mercedes Julia Huenteao Beroiza, Rosario Huenteao Beroiza, Nicolaza Quintremán Calpan, Berta Quintremán Calpan y Aurelia Marihuan Mora, representadas por los abogados Roberto Celedón Fernández, Sergio Fuenzalida Bascuñan y Marcos Orellana.

6 El propio ASA reconoce la existencia del pueblo Mapuche Pehuenche <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Chile.4617.02.htm>. Disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe.

la no instalación de futuros megaproyectos, particularmente hidroeléctricos, en tierras indígenas del Alto Biobío.

En este contexto de negociación, el Estado de Chile impulsó el proyecto de ley para crear la comuna de Alto Biobío⁷, que fue publicada en el Diario Oficial en julio del 2004 como la Ley 19.959.⁸

Por su parte, el Plan Pehuenche, impulsado por la Municipalidad del Alto Biobío en coordinación con las autoridades centrales, es un plan de acción que “orienta la inversión pública en el territorio, y se enmarca en el proceso de fortalecer una identidad pehuenche dada principalmente por el territorio ancestralmente habitado por los mismos, y se propone “[...] una nueva forma de desarrollo territorial, que articule a todos los actores involucrados y que coloque el acento de su intervención en el desarrollo integral de los habitantes de Alto Biobío, reconociéndolos como sujetos de derecho”.⁹

La revisión general de los datos disponibles actualmente sobre la situación de la comuna de Alto Biobío, reflejan una situación de evidente dificultad en el goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales de la población que allí habita, así como de los derechos de la población indígena, la que constituye el 86% del total de la población comunal.

Según el CENSO 2017, la comuna cuenta con 5.923 habitantes, sin embargo, es destacable que el INE estimaba para el año 2004, según datos del CENSO 2002, una población de 7.075 personas y con una tendencia a crecer sobre los 10.000 habitantes; en otras palabras, la comuna no logra retener la emigración de sus habitantes. De la población actual un 50,23% se encuentra en situación de pobreza por ingresos, siendo la comuna con más alto porcentaje de pobreza en el país. Adicionalmente, si se considera la pobreza multidimensional, esta situación aumenta a un 64,3%.

En lo que respecta a la educación, la escolaridad promedio del jefe de hogar es de 6,5 años, muy por debajo del promedio nacional de 10,9 años. La asistencia a la educación escolar obligatoria es de un 95% al igual que el promedio nacional. Sin embargo, la asistencia a educación preescolar es de un 35% y a la educación media es de un 61%, nuevamente muy inferior a los promedios nacionales de 52% y 75% respectivamente. El ingreso a la educación superior solo alcanza el 9% mientras que el promedio nacional es de un 31%.

En cuanto a salud, la comuna cuenta con 8 postas de salud rural y 1 centro de salud familiar, ubicado en la villa de Ralco. Las postas de salud rural, como se sabe, suelen proveer una atención bastante limitada, y las urgencias son derivadas según la situación a Santa Bárbara o Los Ángeles.

De acuerdo a los datos del departamento de información estadística del MINSAL (DEIS), la mortalidad infantil en la comuna de Alto Biobío presenta una tasa de 37 defunciones por 1.000 nacidos vivos, más de 5 veces la tasa a nivel nacional que es correspondiente a 7,2. Sin embargo, la información proporcionada por la

7 El punto 2.a. del ASA señala “Las Partes dejan constancia de que el Gobierno de Chile, considerando las mencionadas Bases de Acuerdo y la legítima aspiración de las comunidades indígenas del Alto Biobío, ha presentado al Congreso Nacional, con fecha 25 de agosto del 2003, un proyecto de ley que crea la comuna del Alto Biobío, en la VIII Región del Biobío. El Gobierno de Chile impulsará la tramitación y aprobación legislativa de este proyecto de ley, a objeto de lograr la creación de la comuna en el más breve plazo posible”.

8 Ver Ley 19.959 que crea la comuna: <https://www.bcn.cl/>

9 Pág., 37 del Plan Pehuenche elaborado por la Municipalidad del Alto Biobío. Disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe

municipalidad señala que la tasa actual de mortalidad infantil en la zona es de 6,10, lo que la ubicaría bajo el promedio nacional y regional significando un avance muy relevante.

Así también, respecto a la tasa de mortalidad, la comuna tiene una tasa de 7 comparado con el 5,7 a nivel nacional. Si bien la diferencia anterior no es muy elevada, la comuna presenta el menor índice de Swaroop o tasa de mortalidad proporcional (porcentaje de defunciones ocurridas en personas de 60 y más años) de todas las comunas con 48.8%, mientras que el nivel nacional es de 77.9%, indicando que las defunciones se estarían dando en gran parte en población aún joven o adulta. También preocupa la alta tasa de suicidios de la comuna, de 19 por cada 100 mil, pues la región está entre las 3 más altas del país con 8.2.¹⁰

Ligado a lo anterior, la tasa de años de vida potenciales perdidos de la comuna alcanza los 203,4, lo que representa más del triple de la tasa nacional de 69,8.¹¹

En términos de vivienda, la comuna presenta un hacinamiento que alcanza al 17% de las viviendas, cuando el promedio nacional es sólo 7%, y tan sólo un 28% tiene acceso a la red pública de agua comparado con el 93% a nivel nacional. Respecto al índice de materialidad de las viviendas, sólo un 60% alcanza un índice aceptable, un 26% está en estado no aceptable y un 14% se consideran irre recuperables.

Lo anterior determina la existencia de una evidente brecha con el resto de la población del país, lo que vulnera el derecho a la igualdad en el ejercicio de derechos humanos, en este caso en el ejercicio y goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

10 Diario Concepción, 16 septiembre del 2018.

11 AVPP, señalan las pérdidas de años vividos, según la edad de fallecimiento y lo que le habría correspondido vivir (esperanza de vida de una sociedad) si no tuviera una muerte prematura.

3. Metodología de trabajo en el territorio¹²

El equipo de la Misión quedó constituido por nueve profesionales. Tres de la sede regional del Biobío y cuatro de la Unidad de Estudios, incluidos sus respectivos jefes, un profesional de la Unidad de Administración y Finanzas y otra de la sede regional de La Araucanía. A este equipo se sumaron activamente el consejero José Aylwin y la directora del INDH, Consuelo Contreras.

El equipo se dividió en tres grupos, que se conformaron según necesidades de la sede y el complemento de profesionales con experiencia en misiones de observación. Un grupo cubrió durante 3 días el valle del Biobío, otro el valle del Queuco y el tercero la villa de Ralco y dos comunidades relocalizadas en Santa Bárbara.

En total se visitaron, en el valle del Biobío, los poblados y/o comunidades de *Ragliko*, Aukiñ Wallmapu, Ralco Lepoy, Callaqui, Guallalí y El Barco.

En el valle del Queuco, se estuvo en los poblados y/o comunidades de: Butalelbun, Trapa-Trapa, Malla-Malla, Pitril y la recuperación de Los Chenques.

En la villa Ralco se entrevistó al equipo de la alcaldía y su alcalde Nivaldo Paillaleo, a las direcciones de Salud y Educación municipal, al director del CESFAM, al jefe de la oficina de la CONADI, a miembros de la Agrupación de jóvenes Weche Newen, al sacerdote de la parroquia y a directivos de la Fundación Pehuén.

En Santa Bárbara se sostuvieron entrevistas con autoridades de las comunidades relocalizadas de Los Michales y Aiyin Mapu, con la dirigente de la organización Pelontube. Se entrevistaron a testigos de violencia del año 2002 de la comunidad de Caiñicú del valle del Queuco.

El objetivo metodológico era levantar información en terreno de carácter cualitativo que permitiera interpretar las cifras que entregan los diversos organismos oficiales, y luego obtener un análisis integrado de la situación de los derechos vulnerados que permita formular recomendaciones específicas al Estado, según el contexto institucional y cultural de la zona. Para esto, se elaboraron 8 instrumentos distintos, según el tipo de autoridad, organización o persona a contactar, como pauta semi-estructurada, que orientara las entrevistas. Se trabajó con grabadoras de audio y consentimientos informados sobre los alcances del estudio y las diferentes opciones de confidencialidad de los antecedentes recogidos.

El criterio utilizado para las entrevistas fue cubrir el máximo de localidades posibles, con al menos la aplicación de un instrumento. Se priorizó por cubrir las autoridades tradicionales de las localidades y las autoridades del nivel municipal para tener una mirada más amplia. Luego se buscó contactar a

12 En Anexo N°2, Plan de trabajo en terreno, están los datos completos de la agenda de trabajo, listado de oficios enviados y respondidos a la fecha de elaboración de este informe final. En anexo N°3 se incorporan fotografías de la misión.

organizaciones y personas con trayectoria relevante que viven en la zona con el objetivo de conocer los puntos de vista de organizaciones de la sociedad civil y las personas con experiencia local.

Como se explicó más arriba, una limitante del trabajo fueron las deficiencias en la comunicación existentes en la zona, las que son difíciles e inestables, particularmente en relación con las autoridades ancestrales *olongko* de la zona. Es así que no se pudo concretar de la agenda de trabajo las entrevistas con los *longko* de El Barco, Guallalí, Caiñicú, Butalelbún, Trapa Trapa y un directivo de la comunidad El Avellano.

A pesar de lo anterior, el equipo de la misión realizó 26 entrevistas individuales y/o grupales, con un total de 44 personas. Estas se subdividen en: 9 autoridades públicas comunales, 5 autoridades de comunidades, 30 miembros de las comunidades, organizaciones y funcionarios locales que dieron sus testimonios. La información recolectada, permitió tener opiniones de un total de 12 localidades de la comuna.

4. Marco conceptual normativo de la Misión de Observación

Para el desarrollo de la Misión, se consideraron como fundamentales las obligaciones del Estado para con las comunidades indígenas que habitan la comuna de Alto Biobío, que se expresan en las normas nacionales y obligaciones internacionales suscritas por Chile.

El año 1993, Estado de Chile promulgó la Ley ° 19.253, conocida como Ley Indígena, estableciendo Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas. Dicha normativa reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, obligándose el Estado a promover dichas culturas que conforman el patrimonio de la Nación chilena, regulando en el Título II de la mencionada ley en sus párrafos 1° y 2° el “Reconocimiento, Protección y Desarrollo de las tierras y aguas indígenas”, creando un Fondo de Desarrollo Indígena e instaurando la figura de las Áreas de Desarrollo Indígena, ADI, que constituyen espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado deben focalizar su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades; resguardando además la cultura y educación, y obliga a los servicios de la administración del Estado a escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas reconocidas en la ley (art. 34). Además, crea una institucionalidad estatal específica para tales efectos: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, además de otras funciones reguladas en el mismo cuerpo legal.

En marzo de 1997, aplicando el mencionado cuerpo legal, se reconoció la zona del Alto Biobío, como un Área de Desarrollo Indígena, al cumplir las condiciones de poseer una alta densidad de comunidades indígenas, que viven ancestralmente en el territorio, caracterizado por una homogeneidad ecológica y con una dependencia de los recursos naturales para el equilibrio de estos territorios. Esta herramienta se creó para focalizar la atención y apoyo del Estado, en recursos económicos y técnicos, que permitieran resolver la llamada deuda histórica con los pueblos originarios.

Casi en paralelo, el 6 de junio de 1997, se aprobó la Resolución de Calificación Ambiental, RCA, que permitió la ejecución del Proyecto “Central Hidroeléctrica Ralco”, dictada mediante Resolución Exenta N° 010/97, de la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente. Este proyecto iba a impactar notoriamente en el medioambiente y las comunidades que habitan la zona y particularmente el Valle del Biobío como lo afirma la propia RCA. El proyecto contempló: Obras del embalse; obras de la central; enlace con el Sistema Interconectado Central a través de una línea de alta tensión; obras de infraestructura y un Plan de Relocalización de las familias de las comunidades mapuche pehuenche de

Quepuca-Ralco y Ralco-Lepoy.¹³ El objetivo principal de este Plan fue “[...] hacerse cargo de los efectos que menciona el artículo 11 letra c) de la Ley 19.300 sobre el reasentamiento de comunidades humanas o la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.”

Como se señaló anteriormente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos también jugó un rol activo en la protección de los derechos del pueblo mapuche pehuenche al considerar la CADH como base para proponer el Acuerdo Definitivo de Solución Amistosa (ASA) - ya mencionado y aceptado por las partes en conflicto.

Más adelante, en octubre del año 2008 y dando cumplimiento a uno de los puntos contenidos en el ASA enunciado, mediante el Decreto Supremo 236 del Ministerio de Relaciones Exteriores el Estado de Chile ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, de 1989), el cual entró a regir en septiembre del año 2009 y actualmente se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico nacional. Dicho Convenio obligó - y obliga - al Estado a asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad, adoptando las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de dichos pueblos indígenas, las que no debiesen ser contrarias a los deseos expresados libremente por los mismos. Se señala, además, específicamente en la Parte II del citado Convenio – referido a las Tierras - que los pueblos indígenas no debieran ser trasladados de las tierras que ocupan y que cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo debiera efectuarse con el consentimiento de los mismos, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, existiendo de por medio una indemnización acorde.

Como se puede apreciar, las obligaciones del Estado en la zona son diversas y complejas, en tanto lo comprometen en distintos planos de la ley nacional (Ley Indígena y Ley General de Bases del Medio Ambiente) como con al menos tres tratados internacionales (Convenio 169, CADH, PIDESC), a la vez que ha comprometido en diversas oportunidades su palabra para dar cumplimiento a sus compromisos, como se verá en las páginas siguientes.

Adicionalmente, a nivel internacional el derecho de los pueblos indígenas ha venido complementándose y actualizándose, siendo la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, firmada por Chile el 2007,¹⁴ un avance al reconocimiento de los derechos colectivos. El art. 4 señala que “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” y en su art. 8 1. afirma: “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura”, ambos artículos se vinculan estrechamente a los

13 ENEL Generación Chile S.A., es titular de los proyectos: “Central Hidroeléctrica Ralco”, calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 010, de 6 de junio de 1997 (detallada en el texto del presente Informe); “Modificación Ubicación Sectores de Instalación de Contratistas en Zona de Caída, Proyecto Central Hidroeléctrica Ralco”, calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 73, de 13 de julio de 1999; “Ampliación de Área de Botaderos para Construcción de Central Hidroeléctrica Ralco”, calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 148, de 28 de diciembre de 2000; “Modificación Superficie del Yacimiento Malla, Proyecto Central Hidroeléctrica Ralco”, calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 77, de 16 de julio de 2001; y “Aumento de potencia de la Central Hidroeléctrica Ralco”, calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 275, de 6 de diciembre de 2004, todas resoluciones dictadas por la entonces Dirección Ejecutiva de la Corporación Nacional del Medio Ambiente CONAMA. Disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe: http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013072201/EIA_56_DOC_8380942.pdf.

14 Para mayor información: <https://undocs.org/es/A/RES/61/295>

derechos que consideró evaluar en cuanto a su protección y garantía la Misión de Observación al Alto Biobío.

Debido al importante efecto que ha tenido la intervención de la empresa generadora de electricidad en la modificación del medio ambiente y los modos de vida de las comunidades, también se consideró relevante señalar las responsabilidades que el Estado y las empresas tienen con los derechos humanos a la luz de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos, acordados por la ONU,¹⁵ pues expresan orientaciones de actuación importantes en esta área y que se relacionan con los compromisos de ambos actores ante las comunidades, según se detalló más arriba. El principio fundante es el que “Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”.¹⁶ Respecto de las empresas: “[estas] deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación. La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.”

Igualmente es necesario considerar que, según lo definido por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU realizada en Viena en 1993, los derechos humanos son irrenunciables, indivisibles e interdependientes, lo que implica que “El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás”. Este enfoque permite comprender más cabalmente el impacto que tiene en los pueblos originarios -que viven en comunidades y comparten una misma cosmovisión que les da una identidad y tener un horizonte compartido-, el efecto profundo que tiene la vulneración de un derecho en su sistema de vida.

15 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

16 Así también, donde “...el riesgo de violaciones graves de los derechos humanos es mayor en zonas afectadas por conflictos, los Estados deben tratar de asegurar que las empresas que operan en tales contextos no se vean implicadas en abusos de este tipo”

5. Situación de los Derechos

A. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

“No, yo no me siento pobre. Sí siento que me están robando las riquezas. Porque al robarle las riquezas a los pehuenches, ellos interpretan que nosotros somos pobres y que tienen que tenernos entretenidos para robarnos. O sea, es como un ladrón que entretiene a los dueños de casa mientras les roba. Aquí ellos quieren la parte hídrica y después quieren perforar la cordillera porque saben que la riqueza está acá, entonces después nos dicen que la comunidad es pobre, pero son ellos los que nos están empobreciendo, en este caso los empresarios y el Estado, también dejándonos sin educación, porque mientras más ignorante seamos mejor para ellos” (Segundo Suárez, lonko de la comunidad de Malla Malla).

El Convenio 169 de la OIT en su artículo 7.2, establece que “El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan”. Estos derechos fueron relevados por la misión en su relación con las comunidades visitadas, así como en la información oficial obtenida desde las autoridades de la comuna.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Constitución Política indica que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida, y que le corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.¹⁷ A su vez, el Convenio 169 señala que, los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para “garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional” (Art. 26). Para cumplir con esta obligación de nivel internacional, los gobiernos democráticos de Chile han adoptado un conjunto de medidas -presupuestarias, normativas y de modernización- para mejorar el acceso y la calidad de los establecimientos educacionales que imparten los diferentes niveles de enseñanza a la población indígena.

La educación, además de ser un derecho que permite el ejercicio de otros derechos, es un pilar fundamental para el desarrollo de las personas, la convivencia social y la participación ciudadana. En la misión fue posible evidenciar insuficiencias en las cuatro características que debe cumplir la educación según el Comité DESC de las Naciones Unidas,¹⁸ esto es disponibilidad (instalaciones y programas suficientes); accesibilidad (económica, de materiales, y no discriminación en la enseñanza); aceptabilidad (pertinencia cultural de los programas); adaptabilidad (flexibilidad para adaptarse contextos culturales y sociales). De los relatos obtenidos tanto de autoridades de la comuna, como de miembros

17 Constitución Política de la República, artículo 19 N° 10.

18 Observación General N°13 del Comité DESC de las Naciones Unidas.

y autoridades de las comunidades, se evidencia una falencia general en la pertinencia cultural del tipo de educación entregada, así como deficiencias en infraestructura, accesibilidad a los establecimientos, materiales y programas adecuados, entre otros.

En la comuna de Alto Biobío, la oferta de establecimientos educacionales públicos es de 4 escuelas y un liceo, y 5 escuelas particular subvencionadas. Además, se cuenta con 4 jardines y salas cunas dependientes de la JUNJI. Uno de los avances importantes ha sido la inversión pública en Ralco Lepoy y la quemada escuela -hoy repuesta- de Callaqui.

A pesar de ser una zona ADI, los programas que ha implementado el gobierno central para mejorar el acceso a los establecimientos educacionales han tenido un bajo impacto en la educación media. Muchas de las comunidades no cuentan con escuelas o colegios ubicados cerca de su territorio o no cuentan con el transporte apropiado para acceder. Existe matrícula en la enseñanza básica con una cobertura del 95%, preocupa el ausentismo escolar y el bajo rendimiento.¹⁹ Hay también obstáculos por no contar con los recursos económicos necesarios para enviar a sus hijos a estudiar a la universidad o a los institutos profesionales de la Región.²⁰ Los datos señalan que en la actualidad la escolaridad promedio de los jefes de hogar en Alto Biobío es de 6,5 años y para los pueblos originarios es de 6 años, ambos muy por debajo del promedio nacional de 10,9 años. La asistencia a la educación preescolar es de sólo un 35% (52% nacional), tanto por la baja inversión como porque las familias tradicionalmente son las cuidadoras de sus hijos; y la cobertura en educación media es solo de un 61%, nuevamente muy inferior al promedio nacional del 75%. En la misma línea, el ingreso a la educación superior solo alcanza el 9% mientras que el promedio nacional es de un 31%.²¹

Las y los educadores interculturales y el director de la Dirección de Administración de Educación Municipal, DAEM, señalan que el bajo acceso a la educación media y preescolar en la comuna de Alto Biobío se debe, por una parte, a la falta de recursos para la construcción de nuevos establecimientos (principalmente liceos de enseñanza media) y, por otra, a la no adecuación de los planes y programas diseñados por el Ministerio de Educación, los cuales no contemplan la cosmovisión pehuenche al momento de promover el acceso de niños menores de 4 años al sistema de educación formal.

Por su parte, Néstor Queupil, educador tradicional del Liceo de Ralco señala:

“Tiene que ver con la posibilidad de que los papás elijan la formación que van a tener sus hijos y desde cuándo. Creo que hoy día hay un sistema que obliga a los niños mapuche- pehuenches a ingresar al sistema de educación formal, y eso pasa a una edad en que nuestra cosmovisión el niño debiera estar en la casa; interactuando con la naturaleza, con los animales, con los espíritus que hay ahí. Pero el sistema educacional le dice al niño y a sus familias que debe ingresar desde pre básica al colegio y de ahí a básica, y luego tiene que empezar a formarse (...) Pero ahí la pregunta es a que derecho ¿el derecho a tener una educación propia

19 El rendimiento en prueba SIMCE en todos sus niveles básico y medio está por debajo de los promedios regional y nacional.

20 La municipalidad informó de un plan de becas para estudiantes de educación superior con 130 becados y 67 con pago de arancel de 300 mil pesos y apoyo en alojamiento en hogar de Los Ángeles a 23 estudiantes internados.

21 Ver anexo N°1 Perfil Comunal

o el derecho a recibir la educación del Estado? Y esa es una reflexión que hay que hacer a nivel de todos los organismos no solo estatales...”

Respecto a los programas y los servicios de educación para los pueblos originarios, el artículo 27 del Convenio 169 de la OIT señala que éstos deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con los pueblos interesados a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. En este sentido el no reconocimiento de la particularidad cultural pehuenche, es una traba en tanto los textos escolares no responden a las necesidades particulares y su sistema de valores, como el rol preponderante que tiene la oralidad en los procesos formativos en lengua chedungun (lengua o habla pehuenche).

Además, el artículo 28 del citado instrumento internacional, prescribe que, siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños y niñas de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades deberán consultar a las y los integrantes del pueblo originario para ver cómo asegurar ese objetivo. En este sentido, el esfuerzo del municipio va en la dirección de reconocer la especificidad cultural de sus habitantes, pero no cuenta con el apoyo necesario, por parte de las autoridades superiores del sistema educativo formal, para fortalecer este enfoque.

El Estado de Chile asumió el deber de generar las bases de una educación intercultural bilingüe que permita a los niños y niñas aprender la lengua y la cultura de sus pueblos, mediante la incorporación, en el currículum nacional, de la asignatura de Lengua Indígena (actualmente en aymara, quechua, mapuzugun y rapa nui) para la educación básica.²²

Sin embargo, en la práctica estos programas no contemplan un financiamiento adecuado de las y los profesionales que se harán cargo de implementar los cursos de lengua y educación intercultural en los establecimientos, ya que la mayoría de ellos son contratados por las DAEM bajo la figura del contrato a honorarios, por lo que su labor es desarrollada en condiciones laborales y de seguridad social precarias. El director de la DAEM señaló que un paso positivo ha sido la introducción de la figura de los educadores interculturales, aunque estos parecen ser insuficientes y ejercen su labor con grandes dificultades, entre estas, las resistencias del mismo profesorado y su inestabilidad laboral al tener contrato a honorarios.

Así mismo, el alcalde como las y los educadores tradicionales de las escuelas y liceos están conscientes de esta realidad y cuestionan la falta de pertinencia y la constante disminución de recursos para la implementación del programa:

“Hoy en día las condiciones han mejorado. Los nuevos contratos de los educadores que imparten la lengua indígena son de febrero a febrero, como todos los profesores... Pero al educador tradicional se le paga como asistente de la

22 Esta asignatura, tiene por objetivo que los niños y niñas de pueblos originarios puedan comunicarse en su lengua vernácula, es implementada en los establecimientos educacionales que quieran favorecer la interculturalidad y en aquellos que cuenten con una matrícula igual o superior al 20% de estudiantes indígenas, y es desarrollada por el educador o educadora tradicional, persona responsable de transmitir los conocimientos culturales y lingüísticos a las y los estudiantes del establecimiento.

educación, pero tiene que hacer el trabajo de un profesor: poner calificaciones, hacer planificaciones, preparar materiales, evaluar, etc. (...) A ellos se les paga mejor porque reciben bonos por antigüedad, se les paga por zona, etc. Pero a un educador tradicional no. Por eso yo digo que no hay una valoración real de lo que hace el educador tradicional... Ahora, nosotros creemos que no hay una voluntad real de avanzar en esta materia por parte del Estado, independiente del gobierno que esté de turno, porque los recursos siguen siendo limitados, llegan después de la fecha y por lo mismo sigue habiendo poca seguridad. Este año, hubo una baja de recursos enorme en esta área. De las cuatro escuelas municipales de Alto Biobío el ministerio solo va a poder financiar tres en el área para fomentar nuestra cultura. Por eso yo pienso y digo: aquí hay cero interés en fomentar la lengua de los pueblos originarios” (Néstor Queupil, educador tradicional del Liceo de Ralco).

El alcalde por su parte expresó:

“...los educadores tradicionales están en cada escuela, igual las platas llegan en mayo y me lo financian hasta diciembre ¿Y qué hago en enero, febrero, marzo, abril, con ellos? Se me van, después de haber invertido en capacitación, haberlos motivado con nuestra identidad que es tan fácil trabajar con niños, cuando lo tengo empoderado, les tengo que decir: hay plata hasta diciembre y estos 4 meses usted tiene que estar aguantando... Pero ellos tienen una familia detrás hay necesidades, pero el ministerio no le importa.” (Nivaldo Piñaleo, alcalde de la Comuna de Alto Biobío).

Además, la poca adecuación de los programas de educación intercultural diseñados por el Ministerio no permite que se desarrollen los objetivos de este, pues los materiales, como se ha señalado, no contemplan las diferencias de lengua y cosmovisión que existen entre el pueblo Mapuche de la Región de la Araucanía y el pueblo Mapuche Pehuenche de la Región del Biobío.²³ Según las y los entrevistados, esto se debe a que el Ministerio no diseñó los planes y programas de educación intercultural con la participación adecuada de las familias de las comunidades Mapuche Pehuenche, quienes sienten que el colegio no está respondiendo a la necesidad de preservar su cultura y su identidad, debiendo el Estado entregar una educación con pertinencia cultural, integrando los saberes, valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias del pueblo pehuenche en toda la etapa del proceso educativo.

En la práctica esto se traduce en un trabajo con materiales sin pertinencia cultural ni lingüística que utilizan el *mapuzungun* en vez del *chedungun* y gráficas más relacionadas al pueblo mapuche que al pehuenche (como el presentar el canelo como árbol sagrado y no un pehuén). Asimismo, se observan deficiencias en la entrega de herramientas formativas que favorezcan el acceso a oportunidades de desarrollo en un contexto que ha sido transformado con la llegada de la empresa ENEL y las inversiones públicas.

Un ejemplo de este obstáculo lo expresa el *werken* (*vocero*) de la comunidad de *Ragliko* al afirmar que el colegio al que acceden sus hijos les queda muy lejos, por lo que deben estar internos durante la semana; agregando que los

23 Al respecto puede consultarse tesis de magister de Patricia Ojeda Mayorga “Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe en las comunidades pehuenches de Pitruil y Caillaqui en el Alto Biobío: análisis de su impacto en la revitalización del chedungun desde la lingüística antropológica” año 2015, Universidad de Chile. Descarga restringida al público <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/133877>

profesores enseñan el *chedungun* al “gusto de ellos”; y que los profesores serían alumnos en práctica. También agrega que sus hijos le cuentan que en el colegio les advierten que hablar en su idioma es una vergüenza.

Además, el Programa de Educación Intercultural no contempla a los colegios y liceos de enseñanza media, por lo que la promoción de la lengua y la cosmovisión de las comunidades Mapuche Pehuenche se interrumpe cuando los estudiantes alcanzan los 14 años, a pesar que la educación obligatoria en el país es hasta cuarto medio. La Municipalidad de Alto Biobío ha hecho frente a la necesidad de extender los programas de educación intercultural, pese a no recibir la ayuda del Ministerio en este ámbito.

“... yo no hago una asignatura, hago un taller. Un taller que no es evaluado, y que no tiene incidencia en que un estudiante pueda pasar o no de curso. Por eso, a mí no me queda otra que trabajar para que el estudiante pueda sí o sí interesarse en aprender su lengua. Por otro lado, también estoy trabajando con estudiantes adolescentes, que están en una etapa donde ellos eligen su identidad. Y la verdad es que me siento muy en desventaja porque todo el liceo es técnico profesional (y ahora también científico humanista)... Entonces yo tengo que estar incentivando siempre a los muchachos para que aprendan su lengua en un contexto donde se les dice que hagan solo lo que les sirve para entrar al mundo laboral o a la universidad... Y eso me ha obligado a buscar estrategias para hacer el estudiante quiera aprender su idioma materno. Y creo que el sistema educacional no me ayuda para nada; todo lo contrario, me tiene coartado” (Néstor Queupil, educador tradicional del Liceo de Ralco).

Cabe recordar que el Convenio 169 obliga a los Estados a desarrollar y aplicar programas y servicios de educación en cooperación con los pueblos, respondiendo sus necesidades, abarcando su historia, sus conocimientos, técnicas, sistema de valores y todas sus aspiraciones sociales económicas y culturales (art 27). También, en su artículo 29 agrega que: “Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional”.

Los compromisos, en materia de educación, en el contexto de la ADI Alto Bío Bio 2014-2018 se encuentran en su mayoría incumplidos, según la evaluación municipal, siendo clave el rol de la SEREMI de Educación para lograr materializar dichas acciones. De 18 compromisos se reporta el cumplimiento de uno, de 4 en proceso y 13 incumplidos; entre estos últimos, la construcción de 5 jardines infantiles, una escuela internado, mejorar las viviendas de las/os profesores, un programa de recuperación de la lengua *chedungun*, la implementación de acciones de traspaso a comunidades pehuenche de la educación cultural de personas pehuenche y mejoramiento de remuneraciones y ampliación de horas para educadores tradicionales del territorio ADI.²⁴

24 “Análisis compromisos Gobierno de Chile – ADI Alto Biobío 2014-2018”. Disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe

Un aspecto importante de mencionar es lo que ocurre con la comunidad pehuenche relocalizada de “Los Michales”, radicada en Santa Bárbara. La Escuela se

encuentra a 20 km de la comunidad, siendo fundamental contar con traslado seguro y adecuado para los niños y niñas de la comunidad. Sobre esto, se indicó las precarias condiciones del vehículo utilizado para estos efectos, sin cinturones de seguridad, sin asistente, sin calefacción, entre otros.

Por otro lado, el entrevistado Pedro Suárez, indica que, en la escuela particular subvencionada, se les exige a los apoderados una cuota para pagar el gas, que los baños están en malas condiciones, y que las clases de religión son obligatorias.

En varias de las comunidades visitadas, incluida la de *Ayin Mapu*, relocalizada, fueron relatados hechos de discriminación hacia el pueblo pehuenche, tanto hacia sus hijos/as, como en sus vivencias personales:

“El compromiso [de ENEL] cuando recién llegaron acá fue eso y arreglaron una escuela en Los Junquillos, que se arreglaron por un período de tiempo no más 2 o 3 años pa´ mientras que ellos construían la escuela acá. Pero no hallaron nada mejor que dejar los niños allá [en Los Junquillos] y hoy día estamos con esa pelea, porque allá somos discriminados porque hay niños de distintos lados discriminados, tanto como los niños, como los apoderados, porque llegamos apoderados mapuches allá lo miran de pie a cabeza” (Comunero de Ayin Mapu 1)

“Por los niños, por ser indígenas siempre han sido discriminados. Hay niños que han dejado de estudiar por lo mismo, por el tema de ser discriminados, por el color de piel, o la forma de vestirse” (Comunero Ayin Mapu 2).

“...no siguen estudiando porque los discriminan, cuando llegan al pueblo a nuestros niños les dicen indio, los molestan hasta el punto que ya no quieren ir más...” (Mujer comunidad Ralco Lepoy)

“los niños son más discriminados en las escuelas de Santa Bárbara, hay menos aceptación al pewenche ‘se le desprecia’, y por ello los niños renuncian a su identidad, a hablar chedungun, para no ser rechazados” (mujer comunidad valle del Biobío).

Como se aprecia, el derecho a la educación de calidad, pertinencia cultural y accesibilidad son vulneradas, en tanto no se han tomado por parte de las autoridades competentes del Estado, las medidas adecuadas y en tiempo, para dar cumplimiento a los estándares exigidos en materia de educación intercultural, como los expuestos anteriormente en relación al Convenio 169 de la OIT. Así mismo, de acuerdo a los relatos, hay problemas de accesibilidad sea por lejanía del establecimiento o un sistema de transportes insuficiente.

DERECHO AL ACCESO A LA SALUD

El Estado, según la Constitución Política de la República, artículo 19 N°9, se obliga a proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de tratamiento de las personas; le corresponde, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Por su parte, una de las obligaciones establecidas por el Convenio 169 de la OIT, es asegurar el acceso a la salud:

“Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental” (art 25.1).

Recordemos, además, que hace cuarenta años, los países americanos desempeñaron un papel crucial en la elaboración y la negociación de la Declaración de Alma-Ata,²⁵ en la que se definió la atención primaria de salud como una estrategia esencial para la meta de salud para todos y como un enfoque integral para la organización de los sistemas de salud.²⁶

Más recientemente el Comité DESC en su Observación General 14, numeral 12, señala que el derecho a la salud abarca los elementos interrelacionados de disponibilidad, accesibilidad (en términos de no discriminación, acceso físico, económico y en información), aceptabilidad (respeto a la diferencia cultural) y calidad.

Es así como el acceso y la calidad de la salud, con pertinencia lingüística y cultural, fueron problemáticas detectadas en el contexto de esta misión de observación, presentes a pesar de los esfuerzos locales. Se describirán los principales hallazgos sobre estos puntos.

Según lo informado por la Municipalidad de Alto Biobío,²⁷ la oferta de centros asistenciales de la comuna comprende el CESFAM de Ralco, y 8 postas de salud rural. De estas, 3 se encuentran en el valle del Biobío, y 5 en el del Queuco. Se informa que la población atendida por los centros asistenciales de Alto Biobío es de 6.567 personas, siendo de estas 3.400 mujeres y 739 personas mayores (con 60 años y más).

Respecto a la atención de urgencia, se indica que existe un servicio de urgencia rural con un poder de resolución de baja a media complejidad, y que, frente a urgencias más graves, se cuenta con los hospitales de Santa Barbara (51,9 km) y de Los Ángeles (94 km). El municipio dispone de 4 ambulancias para tales traslados desde las distintas comunidades. Esta atención resulta de especial cuidado, no tan solo por los riesgos y la capacidad de respuesta ante zonas aisladas, sino también tomando en cuenta que Chile es el tercer país con mayor tasa de consultas de urgencia, según un estudio de la Organización de Colaboración y Desarrollo Económico (OCDE).^{28,29}

Analizando los datos entregados por el Municipio respecto a los compromisos en materia de salud, en el contexto de la ADI Alto Biobío 2014-2018, de las 14 acciones comprometidas, 7 se encontrarían cumplidas a diciembre del 2017. Entre estas, la más visible es la construcción del nuevo edificio del CESFAM de Ralco, visitado en esta misión. Además, se informa sobre la contratación de más

25 La Declaración de Alma-Ata fue la síntesis de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata, realizada en Kazajistán, del 6 al 12 de septiembre de 1978, organizada por la Organización Panamericana de Salud OPS, y la Organización Mundial de la Salud OMS.

26 Ver información en página de la OPS disponible en www.paho.org o en la OMS en www.who.int

27 Oficio N° 253 del 03 de abril del 2019 de alcalde de la comuna de Alto Biobío Nivaldo Piñaleo Llaulen, para jefe (s) regional BíoBío.

28 Contabilizando 571 consultas cada 1000 hab. por año, mientras la media es de 308. Santelices, E., & Santelices, J. L. (2017). “Descripción y análisis del sistema de red de urgencia (RDU) en Chile. Recomendaciones desde una mirada sistémica”. *Revista Médica Clínica Las Condes*, 28(2), 186-198.

29 Idem, citando: C. Berchet, et al. (2015) *Emergency Care Services: Trends, Drivers and Interventions to Manage the Demand* OECD Health Working Papers, No. 83, OECD Publishing, Paris.

profesionales de la salud, renovación de vehículos, dotación de equipamiento a las postas rurales, entre otros.

Entre las acciones pendientes se encuentra la implementación de centro de atención SENDA en Santa Bárbara, para personas con problemas de alcoholismo y drogadicción, que tendría la atención de la población de Alto Biobío. Este centro resulta de especial necesidad luego de recoger los relatos sobre el alcoholismo presente en las comunidades, lo que fue relevado por los Lonko de Ralco Lepoy y Malla Malla, entre otras personas entrevistadas, quienes explicaron las estrategias a corto y largo plazo desarrolladas por ellos, para erradicar este problema en sus comunidades. La situación relatada por el presidente de la comunidad de *Ayin Mapu*, es aún más cruda, pues planteó una relación entre el despojo de su identidad territorial y el alcoholismo como una vía de escape a la vida que deben llevar, sin apoyo, ni oportunidades. El dirigente relató un caso de suicidio de un joven de 25 años, ahorcado el año 2018, y mostró su tumba en un precario cementerio que les fue entregado por la empresa, sin mantenciones, ni preocupación por parte de alguna autoridad administrativa o sanitaria.

Los *lonko* reconocen el impacto positivo, en este plano, que ha tenido la religión evangélica en el control sobre el alcoholismo y la violencia intrafamiliar relatada por las personas entrevistadas. La iglesia católica también tiene preocupación por el tema:

“El alcohol acá es potente... buscan refugio, solución y resguardo y salir del sufrimiento a través del alcohol... no hay instancias estatales que se hagan cargo del tema, que haya constancia. La municipalidad o los entes estatales tiene programas, pero para esto se necesita vocación y no lo hay. Las causas del alcoholismo sería la falta de trabajo, el aislamiento y lo barato que es el alcohol...” (Sacerdote Jaime Riquelme de la Parroquia Nuestra Señora de Guadalupe de Ralco)

La insuficiencia del sistema también quedó en evidencia al observar la situación de las postas rurales. El personal estable es paramédico, no vive necesariamente en la localidad, por lo que el sistema de urgencia no opera fuera de las horas de trabajo; hay una demanda sistemática de la población de los dos valles por horas de especialistas que no se cubren con las rondas médicas; la comunicación de los sectores alejados de Ralco es muy precaria e inestable. Una de las postas visitadas estaba cerrada, pues era día de pago y el encargado había ido al pueblo a recibir su sueldo. El mismo funcionario realizaba las labores administrativas de ingreso de pacientes, y de atención médica. También fue posible evidenciar la existencia de solo un baño exterior y en muy malas condiciones, puesto que no existía personal para el aseo. El espacio de la sala de espera es insuficiente para la cantidad de personas que llegan, sobre todo en el periodo de invierno.

Se recogen algunos relatos en relación a la atención de salud de las comunidades:

“Me dio fiebre, fui a la posta, y me dijo el que atiende que menos mal me dio fiebre ahora, pues en 5 minutos más ya se iba... si uno se enferma después de las 5 o el

fin de semana se muere no más...y tampoco es culpa de él, si dice que no le pagan las horas". (Mujer de la comunidad de Ralco Lepoy)

"Si, con mi hijo que se llama, que se llamaba Lincoyan Curreo Suarez, él tenía 5 años y tenía hidrocefalia, y todas las veces tenía que llevarlo a la Teletón y se atendía en Concepción, tenía control con el doctor, pero muchas veces no iba, porque el consultorio de Ralco fallaba con los vehículos y no me iban a buscar a Trapa Trapa, el traslado. Y perdía la hora y después tenía que volver a conseguir y se atrasaba mucho en eso" (Camila Suárez, comunera de Malla Malla).

"La salud es mala, la atención es mala, mal diagnóstico, no dan hora, no hay médico, se hizo un estudio de la Universidad del Desarrollo sobre el hospital de Santa Bárbara, pero nada mejora..." (Pedro Suárez, comunidad Los Michales")

En la comunidad indígena de *Ragliko* también fueron enfáticos en señalar falencias en los servicios de salud, indicando que el CESFAM "funciona pésimo", que los atienden afuera del consultorio, donde hace mucho frío la mayoría del tiempo. Que los médicos no tienen en qué movilizarse, y que el transporte y las comunicaciones funcionan en muy malas condiciones.

La calidad de salud entregada es otra de las brechas a analizar, diversos fueron los relatos referidos a que solo se les daba algún medicamento paliativo del dolor para sus afectaciones, que podrían ser de una mayor gravedad. Esto fue posible comprobar al encontrar en los caminos, diversas personas adultas que iban a la posta en búsqueda de paracetamol para sus dolores reumáticos, según indicaron estas mismas.

Por otra parte, existen algunos facilitadores interculturales para la atención de salud, que permiten una relación más próxima con los pacientes y la explicación de los diagnósticos, pero su cobertura es escasa aún. Se requiere de un diseño que integre más activamente los saberes y prácticas que poseen en el campo de la curación con el sistema de salud disponible.³⁰

La vigencia de la salud tradicional pudo ser evidenciada, al recogerse experiencias propias de las comunidades como el caso de la comunidad de Ralco Lepoy, donde las mujeres entrevistadas dicen que atienden a sus familias con *mapu lawen*, medicina tradicional pehuenche, que "es un conocimiento que se ha traspasado desde los más antiguos hasta ahora", y cuentan con "remedios" para muchas enfermedades.

Este análisis es compartido por el alcalde de la comuna, que afirmó que "*Los sistemas burocráticos del Estado no están adecuados a las características del pueblo pehuenche...*"

Otro problema grave en salud es la conectividad entre las postas, el CESFAM y los hospitales.

30 En este sentido también se expresa el Convenio 169 de la OIT: "Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales" (art 25.2)

¿Cómo se comunican ante una urgencia grave, que requiera de un traslado urgente y es recepcionado el caso en una posta rural? Al menos en una posta se señaló que no tenían comunicación propia con el CESFAM y que debían salir a usar internet de otra institución o recurrir a Carabineros.

Otro entrevistado afirmó:

“En ocasiones la posta queda cerrada, y si se trata de algo complicado se debe concurrir directamente a Ralco. Las ambulancias no llegan al sector. Una vez por un accidente fueron 12 hrs de traslado desde la comunidad a Santa Bárbara...”
(Comunidad Ralco Lepoy)

En relación a las mujeres embarazadas, en la comunidad de Ralco Lepoy se menciona que 15 días antes del parto son trasladadas en un furgón municipal a una casa especial de acogida en Santa Bárbara, donde se les hacen los controles. El control de niño sano se realiza dos veces por semana, miércoles y jueves en Ralco, pero que muchas madres prefieren llevarlos a Santa Bárbara, ya que allí los ve una enfermera, profesional de mayor especialidad que quien los atendería en Ralco, según sus relatos. Se señaló por un entrevistado del sector salud, que en los partos del Hospital de Santa Bárbara están entregando la placenta a la madre, como parte de una iniciativa de respeto por la tradición pehuenche.

Otra carencia que preocupa, por lo fenómenos de la migración de los jóvenes de la zona, es la situación de las personas mayores, las que están quedando sin el cuidado familiar y no cuentan con un programa de atención domiciliaria para adultos mayores, lo que es una necesidad de la comunidad, particularmente ante los adultos postrados.

La accesibilidad, falta de personal médico y el acceso a especialistas son las problemáticas más relatadas por las personas entrevistadas en las comunidades visitadas. La precariedad del acceso a la salud de las comunidades está dada por problemas de conectividad (en tiempos o comunicación) de las postas rurales con los centros más complejos de atención, lo que deriva en que la atención de urgencia no esté disponible ni sea expedita. La disponibilidad de horas de atención de médicos -según usuarios consultados- en las Postas es escasa como lo es la disponibilidad de especialistas en CESFAM. En cuanto a la aceptabilidad hay algunas acciones que se apoyan en un enfoque de salud intercultural, pero se requiere de fortalecer la presencia de facilitadores interculturales y espacios formalizados para la salud tradicional. Por estos antecedentes, a pesar de los avances relatados en la información municipal, fue posible constatar la falta de Estado en su deber de garantizar el ejercicio del derecho a acceso a la salud, al observar cómo afrontan las comunidades la necesidad de atención de su salud física y mental.

En este sentido es útil reiterar que las cifras en salud para la comuna, ratifican lo planteado por las diversas personas y autoridades entrevistadas. Es ilustrativo de lo anterior que la cantidad de personal de salud sobre la población inscrita

validada nos entrega un coeficiente³¹ de 0.0155 mientras que el promedio nacional comunal es de 0.2584, 16 veces más.

ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS, VIVIENDA Y AISLAMIENTO

El PIDESC establece en su artículo 11 que los Estados partes reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Afirmación que es complementada por su Comité en la Observación General 4, la que señala que, debe ser una vivienda adecuada entendida esta aquella que considera los aspectos de seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de servicios e infraestructura, gastos soportables, habitable, lugar apropiado y adecuación cultural.

La comuna de Alto Biobío, ha tenido un progreso importante desde su fundación, particularmente en infraestructura. Un moderno edificio municipal, una biblioteca, nuevo Liceo Técnico Profesional de Ralco, plaza remodelada y un edificio CESFAM entregado el 2018. En las comunidades se observan algunas inversiones en postas rurales y mejoras en colegios. Los caminos principales tienen mantención.

Sin embargo, la misión pudo constatar en terreno las precarias condiciones en que viven las comunidades visitadas y que los datos oficiales confirman. Existen limitaciones al acceso a subsidios para una vivienda digna y adecuada a las condiciones de su cultura y clima; hay problemas asociados al suministro eléctrico; el acceso a agua apta para el consumo no está plenamente asegurada para algunas familias y comunidades; el transporte público ha tenido carencias de calidad en el material y frecuencias; los caminos y puentes aún no tienen la calidad que permita asegurar conectividad durante todo el año.

Respecto al consumo de energía eléctrica, se evidencian problemas como: a) cortes de energía eléctrica hasta por dos semanas, como nos indicaron en la comunidad de el Barco y que ratifica el oficio de la SEC³² que sitúa a la comuna en el 2018, con una “tasa de interrupciones de 45,28 horas, reduciendo su registro histórico de 2012 que alcanzó a las 88,75 hrs. Pero aún lejos del promedio regional que en 2018 llegó a 13,20 hrs”; b) hay cuentas de la luz cuyos valores son muy irregulares y no se relacionan, según las y los entrevistados, con el consumo familiar que tienen, presentándose meses con tarifas excesivas; incluso se señala que los cobradores de la luz se sitúan en los días de pago de los subsidios municipales, al lado de las cajas para cobrar de inmediato sin dar posibilidad de revisar los montos; c) inexistencia del suministro en casas de las comunidades de *Aylinmapu* y otras, sea por falta de empalme o no pago. El 2017 se aprobó la ley de equidad en la tarifa eléctrica, para favorecer a las zonas rurales y lejanas, sin embargo, en esta zona el acceso sigue siendo un problema,³³ a pesar de ser un territorio intervenido en sus formas ancestrales de vida, para la instalación de grandes centrales de producción de energía eléctrica.

31 Estimación propia en base a los datos municipales de salud entregados en SINIM: <http://www.sinim.gov.cl/>

32 OF N°086-SEC BIO BIO/ACC 2219513, enviado a sede regional con fecha del 19 de marzo 2019. Disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe.

33 Un estudio de la Fundación para la Superación de la Pobreza en la zona señala: “Hasta hace muy poco, los habitantes del cono cordillerano pagaban la luz más cara de Chile, ícono extremo del abuso y la burla que sintieron durante años” en “Sembrando crecimiento, cosechando injusticia Un estudio de percepción sobre los efectos de la industria forestal y energética en comunidades rurales de la región del Biobío” FUSUPO pág. 41.

En relación a los caminos se observó que, en esta época del año (abril), las vías principales de acceso a los dos valles, tienen una mantención aceptable, que permite la conectividad de buses y autos. Sin embargo, por ejemplo, tanto en la comunidad de Ralco Lepoy, valle del Biobío, integrantes de la comunidad informaron sobre las malas condiciones de caminos secundarios -así como en Cauñicú- sobre todo en el invierno. En Ralco Lepoy se expresó que existe un puente construido sin la planificación necesaria, lo que impide su uso, y falta transporte público regular. En Butalelbun, se recogió información que en invierno el camino se hace intransitable y la apertura de caminos demora días, provocando el aislamiento de esa localidad. En ambos valles existen buses con pasaje subvencionado para su traslado a Ralco, los que han mejorado luego de acciones de las comunidades contra el antiguo concesionario de los buses rurales, que cobraba un cargo extra por el acarreo de los bultos o por poner máquinas muy antiguas. Por la geografía y clima de la comuna el problema de la conectividad es objetivo, lo que implica que se requieren medidas específicas para mitigar al máximo posible el aislamiento de las comunidades, pues constituye un impedimento adicional al momento de acceder a servicios de salud, educación, trámites, compras de suministros, trabajo, entre otros.

En este contexto, el Plan Pehuenche también reconoce el aislamiento territorial en el que se encuentran las comunidades del Alto Biobío, incluyendo la precariedad de los caminos, los peligros por rodamientos de rocas -al no tener obras de contención-, los problemas de maquinarias para el despeje en las nevadas de invierno y las dificultades de comunicación por no contar con señal telefónica o conexión a internet, entre otros:

“El desarrollo de las comunidades del territorio del Alto Biobío requiere, inevitablemente, una fuerte inversión pública para la conectividad vial, que permita acercar el desarrollo a todos los habitantes de Alto Biobío, y generar un polo de atractivos turísticos al resto de la región y del país”. (Plan Pehuenche Alto Biobío)

Sobre la vivienda existe un problema con el modelo de subsidio estándar en el país, que no se complementa adecuadamente con la demanda que tienen las comunidades y familias pehuenches. Es decir, el tipo de vivienda en cuanto a material y diseño espacial no es apropiado a la cultura y sociedad pehuenche; los requisitos apuntan más a poseer terreno propio que comunitario y los subsidios son otorgados en general en el centro urbano de Ralco, lo que lleva a desestructurar las relaciones comunitarias y familiares, tanto nucleares como extensas, debido al cambio en los modos de vida y las distancias agravadas por la mala conectividad.³⁴

Desde el municipio se han realizado esfuerzos por coordinar a cinco actores en soluciones más apropiadas en los temas mencionados. La municipalidad, la Dirección de Obras, el SERVIU, la CONADI y los usuarios se propusieron un plan piloto: “... Ahora, la vivienda que estamos construyendo hoy día es de 68 metros cuadrados a 73 metros cuadrados”³⁵ con un subsidio de UF 730, con materiales más propios de la zona y una distribución y equipamiento adecuado que no se deteriora en 5 años.

34 En los Informes Anuales 2012 y 2013 se señala la importancia del acceso a una vivienda apropiada.

35 Aún puede resultar preocupante las dimensiones en relación a las formas de vida y familia extendida de las comunidades pehuenche mapuche.

Según las autoridades municipales el déficit habitacional sigue aumentando. Hay una demanda de 380 familias que califican para acceder a una vivienda, es decir unas 1.200 personas o más.

También se reconoce, por el alcalde, que este sistema de postulación provoca problemas.

“Se destruye el componente pehuenche, pues antes de que llegaran los subsidios, siempre el jefe de hogar y sus hijos vivían a menos de 10 kilómetros en otra comuna o en la ciudad, estaban todos en el entorno. Sus 5 hijos se casaban y estaban todos cerca, como tribu por decirlo (...) pero cuando llegó esta política de subsidio, los instrumentos del Estado no fueron pertinentes. Porque rompieron esa riqueza que tiene la familia, las comunidades, porque permitió que la CONADI comprara la tierra y sacarlos de ahí y llevarlos a otro lado (...) se compraron comunidades, en vez de comprar en Alto Biobío lo comparaban en Santa Bárbara, los relocalizaban, entonces se fue destruyendo todo ese componente histórico, a través del instrumento, que no es pertinente a los que dice el Convenio 169, sabiendo que el Convenio está vigente a partir del año 2009, pero todas las instalaciones, aquí el convenio ha sido válido yo diría (...) como a partir del año 2015” (alcalde N. Piñaleo)

Como se puede apreciar, existe un contraste notorio entre la importancia económica que tiene para el país la generación eléctrica que produce la comuna para los procesos productivos y de consumo domiciliario, con las precarias condiciones de acceso al derecho a una vivienda digna, a los servicios básicos de agua potable,³⁶ de eliminación de excretas³⁷ y de conectividad, que aún mantienen las comunidades indígenas.

DERECHO AL TRABAJO

El mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los pueblos se menciona en el Convenio 169, artículo 5: “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: 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”.

De las entrevistas realizadas a las autoridades municipales y sus colaboradores se desprenden tres elementos importantes:

- A. La preocupación del Estado por el desarrollo de la zona no ha sido ni el necesario ni el comprometido.
- B. La pertinencia de los instrumentos con los que se desarrollan las asesorías técnicas que tienen impacto en la producción y nivel de vida, no están adecuados a las características de la sociedad pehuenche del Alto Biobío.
- C. La participación de las comunidades ha sido más formal que real, tanto en el diseño como el seguimiento de las actividades implementadas por el Plan Pehuenche.

36 Como se indicó, principalmente en la comunidad relocalizadas de Ayinmapu, es de especial preocupación el suministro y la calidad del agua potable que se está entregando, lo cual fue expuesto ante la gobernación y conocido mediante la prensa local como un problema de contaminación de las aguas. <http://latribuna.cl/noticia.php?id=Mjg5MDk=>

37 Se informa por parte del Lonko de la comunidad de Ralco Lepoy que no se realiza en su comunidad el vacío de las fosas sépticas, ni tampoco camión recolector de basura.

Una de las promesas con la instalación de la empresa en la zona, fue que existirían mayores y mejores fuentes de trabajo y de prosperidad, cuestión que existió durante la construcción de las instalaciones, pero luego, solo se ha podido optar a un trabajo de subsistencia y de temporada,³⁸ como lo comprueba la fuerte emigración de la zona.³⁹

“No hay fuentes de trabajo, con la excepción de meterse con las forestales que secan la tierra. Es puro trabajo para sobrevivir. Celco-Arauco están desde hace 5 años explotando los pinos.” (Pedro Suarez, comunidad los Michales)

“...no hay trabajo para nosotras, se nos prometió trabajo, pero no hay nada, y una quiere también salir a trabajar...” (Mujeres de la comunidad de Ralco Lepoy).

Al ser consultado el municipio respecto a los programas o planes de empleo que estén asociados a las características de la comuna, con el objeto de fortalecer la participación indígena en el ADI, se indicó que uno de los compromisos en el marco del ADI periodo 2014-2018 fue la asignación de 400 cupos de empleo desde la intendencia regional, a cumplir gradualmente. De estos, solo 93 cupos se han asignado para todas las comunidades pehuenches, encontrándose incumplido este compromiso, junto a otros relativos a cupos para capacitaciones en temas relacionados con construcción, artesanía y agroecología; implementación de programa Más Capaz en Alto Biobío para 275 personas en temas de turismo, gasfitería y albañilería; entre otros. El incumplimiento -o cumplimiento parcial- incluye la falta de capacitación a funcionarios SENCE en cultura pehuenche desde CONADI. Así mismo, no se ha cumplido el Programa de apoyo a la mujer indígena urbana en fomento productivo y socio afectivo a cargo de CONADI, como tampoco se ha concretado la construcción en Ralco de una casa de acogida para la mujer víctima de violencia coadministrada por SERNAM y Directorio ADI, lo que de alguna forma no ayuda al proceso de mayor participación productiva de la mujer.

Se ha avanzado en el cumplimiento de actividades de capacitación y apoyo a la producción apícola, participación en ferias regionales y apoyo a emprendimientos por el FOSIS.

Un punto importante que se observa -como se ha señalado- son los procesos migratorios por temporada hacia la recolección de fruta y construcción en otras regiones, lo que afecta el proyecto de sobrevivencia y reproducción de la sociedad pehuenche, al no existir planes de desarrollo pertinentes.

Otro actor relevante en el área de proyectos en la zona es la Fundación Pehuén de la empresa ENEL, que tiene objetivos específicos de desarrollo socio productivo y presupuesto propio, según lo pactado en la realización del proyecto Hidroeléctrico Ralco. Llevan más de una década en la zona, con diversas acciones, inicialmente implementaron una política asistencialista, que fue revisada para imprimir un enfoque de desarrollo de las personas y particularmente en la educación. En la actualidad, también implementan proyectos de apoyo productivo a las comunidades. En entrevista con esta fundación, indicaron que se

38 El trabajo, la promesa incumplida, según Estudio “Sembrando crecimiento, cosechando injusticia Un estudio de percepción sobre los efectos de la industria forestal y energética en comunidades rurales de la región del Biobío” FUSUPO pág. 38 y 51.

39 Una estimación censal del INE calculaba la población al 2002 en 7.027 personas y proyectaba para el 2012 una población de 11.115 con un alto índice de masculinidad. El 2008 fue estimada a la baja: 9.710. Pero la población actual es de 5.923.

encuentran en revisión sus estatutos, así como las formas de participación de las comunidades en el directorio y la definición de los proyectos.

DERECHOS CULTURALES Y SITIOS CEREMONIALES

Un hecho relevante que requiere ser desatacado es la prolongación hasta hoy del conflicto provocado en contra de la comunidad de Quepuca y Ralco Lepoy, por la inundación de su cementerio en el año 2003, que contenía los restos de sus familiares en un número indeterminado.

La Convención 169, que no estaba vigente para el Estado de Chile en esa época, es clara en relación a los derechos afectados por la acción. Tanto los artículos 2.2 b): “[Los gobiernos son responsables de desarrollar acciones] 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; el artículo 7.3: “Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.

La inundación provocada por la empresa y permitida por el gobierno de la época -el que reconoció “errores”-, sepultó en agua este sitio religioso que había sido declarado bajo protección por el Consejo de Monumentos Nacionales. Endesa tenía el compromiso de trasladar los restos previo a la inundación, en acuerdo verbal logrado con Bienes Nacionales, CONAMA, CONADI y la comunidad, según lo declarado en esa época, por el lonko de Quepuca Rlaco, Antolín Curriao.

En enero del 2013, la empresa pidió perdón por lo obrado y realizó nuevos compromisos con la comunidad afectada, según informó a la prensa Maria Curriao, presidenta de la comunidad Aukin Wallmapu.⁴⁰

La misma dirigente señaló que, “desde la instalación de la represa Ralco no ha existido ‘el progreso prometido a las comunidades’, indica que las familias viven de la recolección (mosqueta, changles, morchella, piñones) y que las pensiones son el único ingreso estable.... da indignación ver cómo están los lamngen....”. También menciona que, en febrero de 2017, con la mediación de la Iglesia Católica, donde participó Mons. Fernando Chomalí, se llegó a un acuerdo extrajudicial con ENEL, en el que se consideraba la instalación de una sede comunitaria, un nuevo cementerio y un complejo educacional desde pre kínder a 4° medio. Pero a la fecha no se han cumplido ninguna de ellas y la comunidad ha decidido desistir de aquello y solicitar una indemnización”.

La misión de observación también pudo constatar que este tema sigue siendo un problema conflictivo y de atropello a sus costumbres, creencias y derechos. La situación ha sido nuevamente denunciada el 9 de marzo, al concurrir una

40 <https://www.biobiochile.cl/noticias/2013/01/31/luego-de-10-anos-endesa-pide-disculpas-por-inundacion-de-cementerio-pehuenche-en-alto-bio-bio.shtml>

representación de otras familias a la cancillería chilena a presentar una queja contra la empresa -hoy de capitales italianos- y accionar el mecanismo de las directrices de la OCDE.⁴¹

En cuanto al proceso que desarrolla el Estado por promover, desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio la cultura pehuenche, se señala que se está implementando un Plan regional bianual de la Revitalización Cultural Mapuche. Existe un convenio de colaboración y transferencia de recursos con la Asociación Indígena We Ngutram de Santa Bárbara que “representa a las organizaciones que participan de la mesa de cultura del territorio Pehuenche (Alto Biobío, Santa Bárbara y Quilaco)”. Este convenio trabaja 3 líneas del plan: revitalizar la lengua chedungun, los temas de memoria, historia y patrimonio y el “fomento al conocimiento y creación artesanal y artística originaria”, participando a la fecha 9 organizaciones de las comunidades indígenas.

Junto a lo anterior se informa que se está financiando la construcción del espacio de acogida y encuentro intercultural en territorio pehuenche, llamado Winkul Ruka Kimün Alto Biobío, con un monto de \$ 179.976.767, y un 10% de avance de obras.

B. SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO Y CONSULTA INDÍGENA

DESARROLLO LOCAL

El artículo 7° del Convenio N° 169 de la OIT prescribe en su numeral 1° que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

En el marco de lo señalado, es importante recordar que la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que aprobó la puesta en marcha de la Central Hidroeléctrica Ralco, estableció en ese entonces, respecto de ENDESA, la exigencia de la elaboración de un Plan de Desarrollo Agrícola y Ganadero, y Forestal para los predios de El Barco, El Huachi y Santa Laura, los cuales debían ser aprobados previo al proceso de relocalización de las comunidades desplazadas, que, en un plazo de 10 años, debía considerar: explotación pecuaria bovina y de rumiantes menores; explotación agrícola; proyectos de riego; organización y administración predial; apoyo a la comercialización de la producción predial y adquisición de insumos para la misma; capacitación y asistencia técnica; financiamiento por parte de ENDESA y el seguimiento necesario que permita evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo entre otros asuntos.⁴²

42 Página 38 y siguientes de la Resolución de Calificación Ambiental de 06 de junio de 1997, autorizada mediante Resolución Exenta N° 010/97.

41 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/pueblos-origenarios/familias-arremeten-contra-enel-por-inundacion-de-cementerio-indigena-en/2019-03-09/102138.html>

Por su parte, la normativa legal referida a las Áreas de Desarrollo Indígena establece que la CONADI, en beneficio de estas áreas, podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas y privadas. En relación a lo dicho es importante anotar que en la estrategia de desarrollo del ADI el alcalde señala:

“cuando nuestros proyectos llegan a Concepción, llega al ministerio de desarrollo, nos evalúan con la misma vara que evalúan todos los proyectos nacionales. Y siempre salimos negativos porque nosotros en rentabilidad social acá nunca la vamos a dar, porque no hay empresas, no hay acceso, las comunicaciones, todo es acá, la medición tiene que ser distinta; entonces mientras no cambien ese mecanismo de evaluar los proyectos en zonas de Área de Desarrollo Indígena nunca vamos a ser considerados”

Complementa esta opinión un funcionario del equipo del alcalde:

“La rentabilidad social, que utiliza el sistema de inversión, a través de la seremi de desarrollo social, el ministerio de desarrollo social, donde este concepto se utiliza para evaluar los proyectos de una envergadura importante y este concepto premia a los sectores, semi concentrados, sin embargo sabemos que en la comuna de Alto Bío Bío la gente no tiende a juntarse (...), sino más bien a ubicarse en sectores dónde no hay mucha concentración, por eso que muchos de los proyectos les cuesta ver la luz, les cuesta que sean financiados, porque no cumplimos con este concepto de la rentabilidad social, y eso es algo que se aplica para todo el país (...). Ahí es donde el sistema entonces tiene que reconocernos en ese sentido nuestras características y con eso también beneficiarnos, en el sentido de poder optar a la inversión pública”.

Un ejemplo de esto lo entrega el propio alcalde en relación a los oficios enviados al presidente de la República y el parlamento:⁴³

“Los documentos que entregamos es una cuestión ¡Ah ya listo, perfecto! Después alguien lo tomó (...) se le olvido y se olvidó no más. Entonces mientras exista eso, no tan solo este gobierno, sino que el gobierno anterior también, nosotros tuvimos muchas reuniones en La Moneda, hablando este tema, pero siempre con el discurso ¡Ah pero está en el área de desarrollo indígena! (...) Todo sale del Área de Desarrollo Indígena, el discurso no más, porque después al momento de evaluar y entregar los recursos son los mismos, incluso el presupuesto de un año ¿En que aumenta? Sólo en los ajustes nada más, pero no consideran muchas debilidades y obviamente que lo reciben como municipio de aporte, pero yo no tengo aquí ingresos de patentes, no lo tengo, ¡si Enel la patente lo paga en Santiago!” (Nivaldo Piñaleo, alcalde Alto Bío Bío).

43 Oficios a Presidencia y Comisión de Derechos Humanos Cámara de Diputados, disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe.

Las implicancias que esto tiene para la estrategia de desarrollo son importantes. Está involucrada la obligación del Estado y su responsabilidad de adecuar sus estrategias según ejemplifica el propio alcalde:

“Solamente dicen “Oye se van a aprobar 400 millones de pesos para trabajar el programa de Hidatidosis del SAG” perfecto, pero después el SAG trabaja solo, la municipalidad nadie, solo se va y trabajan (...) Por eso yo le digo que el concepto del convenio 169, dentro de las instituciones públicas y privadas, no lo manejan -no sé sí por los tiempos que existen-, dicen no, es mucha pérdida de tiempo conversar, lo ven como un problema, no como una solución...”

En la comunidad de Ralco Lepoy se señala que desde hace 2 años tienen apoyo del PDTI (Programa de Desarrollo Territorial Indígena), en los cuales han recibido bodegas, maquinarias para siembras, capacitaciones en manejo veterinario, entre otros. En el mes de julio les deberían llegar fardos para alimentos de los animales. También señalan que FOSIS ha entregado apoyo a algunas familias.

Por otra parte, mencionan que la Fundación Pehuén también ha implementado apoyo para cursos y proyectos, en 4 áreas (Educación, productivo, cultural, social), pero que estos han ido mermando.⁴⁴ Cuentan con un integrante de la comunidad en el directorio de la Fundación, la que una vez al año le deposita recursos a la comunidad para desarrollarlos, con el aporte que también realizan las familias.⁴⁵

Como se puede apreciar, en este ámbito el ASA tampoco ha tenido una implementación satisfactoria, toda vez que en éste se explicitaba el “Fortalecer la participación indígena en el ADI del Alto Biobío”, con un directorio que interlocutara con el gobierno y éste apoyara la institucionalidad indígena participativa y capacitara a comunidades y sus dirigentes.

CONSULTA INDÍGENA

La Consulta Indígena se encuentra regulada internacionalmente en el Convenio N° 169 en los numerales 1 letra a) y 2 del artículo 6° que señala: “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

A nivel interno, el Decreto Supremo N° 66 Del Ministerio de Desarrollo Social de marzo de 2014 aprobó el Reglamento que regula el procedimiento de la consulta indígena en el marco de los recién citados artículos contenidos en el Convenio N° 169 de la OIT. Señalando en su artículo 2° que: “La consulta es un deber de los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los

44 https://www.fundacionpehuen.cl/c_actividades.html

45 En oficio respuesta de ENEL, se expresa el interés por difundir sus acciones en la zona. En la biblioteca digital INDH, en link de publicación, se entregan los documentos enviados de respuesta: “Anexo 1” que contiene memorándum entendimiento entre propietarias pehuenche, Endesa y Gobierno y compromisos contraídos por la empresa; Anexo 2, Convenio Endesa comunidades Quepuca Ralco y Ralco Lepoy y estado actual; Anexo 3, resúmenes de gestión institucional Fundación Pehuén; Anexo 4, da cuenta de las políticas de relacionamiento comunitario de ENEL.

pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente [...]” artículo seguido refiere que: “El órgano responsable deberá realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos afectados, dando cumplimiento a los principios de la consulta a través del procedimiento establecido en este reglamento. Bajo estas condiciones, se tendrá por cumplido el deber de consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo.”

En el mismo sentido, el Decreto N° 40 que aprobó el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado de 12 de agosto de 2013, que enumerando en el artículo 83 las cuáles serán las obligaciones del Servicio señala que corresponderá a las Comisiones de Evaluación o al Director Ejecutivo establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones, cuando corresponda. Para la implementación de los mecanismos a que se refiere este Título, el Servicio podrá solicitar la colaboración de los órganos del Estado con competencia en materia de desarrollo indígena y que acogido a trámite un Estudio o Declaración se deberán realizar actividades de información a la comunidad con la finalidad de que esta conozca el procedimiento de evaluación ambiental, regulando específicamente en el artículo 85, que para el caso en que: “el proyecto o actividad afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá [...] diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. Debiendo efectuarse este procedimiento con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, no obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación de la Consulta.

En ese marco el alcalde de la comuna de Alto Biobío dio a conocer al equipo del INDH el Decreto Alcaldicio N° 1438 que aprobó el Reglamento sobre Consulta indígena, de septiembre de 2015, dictado en el marco de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica Constitucional N° 18.695 sobre Municipalidades. Atendido que es un reglamento elaborado particularmente para la comuna, trata especificidades propias de la comuna con miras a regular apropiadamente la Consulta Indígena enmarcándose en el carácter de Área de Desarrollo Indígena y en la experiencia histórica del impacto social, económico y cultural que ha vivenciado la comunidad de la zona producto de la instalación de tres mega centrales hidroeléctricas en territorio Mapuche Pehuenche.

El reglamento edilicio señala que el Municipio velará para que las comunidades, organizaciones y asociaciones indígenas logren la mayor participación posible en el proceso de Consulta Indígena; deberán participar sus representantes locales; contemplando procesos de entrega de información y difusión del proceso

de manera oportuna, empleando métodos y procedimientos socioculturales adecuados y efectivos, en español y en chedungun y/o mapudungun.

Durante el desarrollo de la Misión de Observación del Alto Biobío, uno de los temas consultados en el trabajo de campo fue la efectividad de haber vivido, las comunidades Pehuenche de la zona, procesos de Consulta Indígena, y las condiciones en las que estas se habrían llevado a cabo. De las comunidades consultadas por el INDH en terreno, no existe claridad respecto de la participación formal en este tipo de procesos, lo que indica un extendido desconocimiento de este derecho. Esto, a pesar que se han realizado tres procesos de Consulta de Indígena -dos de alcance nacional y uno local-, este último liderado por el Ministerio de Obras Públicas, por el “Estudio de Preinversión: Construcción Mejoramiento Conexión Vial Ralco-Lonquimay, Regiones del Biobío y de La Araucanía”, de marzo del 2011, que involucró a 11 comunidades de ambos valles;⁴⁶ los otros realizados para la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, en el 2014 y el del Proceso Constituyente Indígena del 2017.

Según lo sostenido por el alcalde, más allá de las mencionadas consultas -una de afectación local directa-, sobre otras actividades o proyectos como la instalación de una fábrica de plásticos en la zona, tala de bosque nativo, cambios de uso de suelo; proyectos que dicen relación con la afectación directa del recurso hídrico - todas medidas que les afectan directamente -, no han sido consultados en el marco de lo prescrito en la normativa nacional ni internacional enunciada.

La situación descrita llevó, como se señaló, al Concejo Municipal a generar su propia Ordenanza sobre Consulta Indígena,⁴⁷ que “Se entenderá que el proceso de consulta es vinculante en la toma de decisiones”. Y lo reitera en su artículo 17 al señalar que:

“Si el resultado es de rechazo al proyecto por los consultados, dará pie para que el Municipio rechace los permisos de edificación que correspondan, en caso que estos se encuentren pendientes. Si se refiere a políticas públicas de órganos del Estado, dicha decisión será puesta en conocimiento de estos por la vía más rápida, para los efectos de su conocimiento y determinaciones posteriores que correspondan...”

C. SOBRE TIERRAS, AGUAS, PLANTACIONES FORESTALES Y COMUNIDADES RELOCALIZADAS.

DERECHO A LAS TIERRAS

En el presente apartado utilizaremos el término “tierras” o “tierra” en singular, de la misma forma en como lo señala el Convenio 169 de la OIT; es decir: incluyendo el concepto de territorio. Por tanto, se entenderá como tierra a la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas, en este caso Mapuche-Pehuenche, ocupan o utilizan de alguna u otra manera (art. 13, n° 2).

46 https://www.google.com/h?q=consulta+ind%C3%ADgena+carretera+lonquimay+biobio&rlz=1C1GCEU_820CL820&oq=consulta+ind%C3%ADgena+&aqs=chrome.3.69i57j69i60l2j69i59j0l2.71-31j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

47 Ordenanza Municipal disponible en biblioteca digital INDH en link de publicación de este mismo informe

Según lo establecido en este Convenio, las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas deben ser reconocidas por el Estado de Chile, y éste, debe tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión sobre ellas (art 14. n° 1 y 2). En dicho marco, el citado instrumento internacional señala que “deberán instruirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones formuladas por los pueblos interesados.” (Art. 14. N°3).

En Chile, las demandas territoriales del pueblo Mapuche y Mapuche-Pehuenche, históricamente se han referido “tanto a las tierras incluidas en los títulos de merced o usurpadas por otras vías desde fines del siglo XIX, como a la restitución de las tierras recuperadas durante la reforma agraria y que luego les fueron desposeídas durante la dictadura; asimismo, a la reclamación de derechos de propiedad y acceso a recursos naturales (aguas, bosque, subsuelos y otros) y a las demandas de defensa de sus asentamientos ante proyectos y obras de infraestructura de alto impacto” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014, pág. 7).

Para responder a estas demandas, el Estado de Chile ha creado una serie de instrumentos legales, entre los que destacan los contenidos en las letras a y b del artículo 20 de la ley 19.253,⁴⁸ vigentes desde 1994. A través del primer mecanismo se puede postular a subsidios de compra de tierras de forma individual o colectiva, cumpliendo requisitos de ahorro previo, situación socio económica y grupo familiar, más antigüedad y número de asociados en caso de ser una comunidad. A través del segundo mecanismo se resuelven los litigios por tierras indígenas, para el caso en que existan títulos de merced o títulos de comisario u otras asignaciones hechas por el Estado.

Uno de los temas abordados por el mencionado ASA -suscrito con la CIDH- fue el de las tierras. Al respecto, allí se propuso abordar “los mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras que afectan a las comunidades indígenas del sector Alto Biobío” y disponer de “la contratación de un equipo jurídico externo, cuya labor consistirá en impulsar las acciones que correspondan, a objeto de solucionar los conflictos jurídicos existentes en las tierras pehuenches”.

En este sentido, el Estado ha utilizado los mecanismos de la Ley 19.253 antes referidos. Sin embargo, a través de su utilización ha relocalizado o reasentado a algunas familias de las comunidades Mapuche-Pehuenche en predios que no formaban parte de las tierras de ocupación tradicional, separándolas de su territorio y dejándolas en una situación de abandono y precariedad económica, social, cultural y ambiental. Como sostiene el alcalde de la Comuna de Alto Biobío, Nivaldo Piñaleo Llaulén:

(...) Nos están obligando a salir del Alto Biobío, a través de un subsidio de tierra del 20, con 25 millones de pesos para comprar 3, 4 hectáreas, llevarnos a Santa Bárbara, Los Ángeles a Loncopangue y dejarnos más pobres allá. Y todo el mundo le dice, usted con 50 mil pesos postula y se va, se van las familias más vulnerables, cuando ellos son los que tienen más número de hijos, son los que de una u otra

48 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>

manera su ficha de registro social de hogares están con el puntaje más bajo... obviamente acá ellos sobreviven, pero al entregarle subsidio abajo no van a sobrevivir (Nivaldo Piñaleo, alcalde⁴⁹).

Hasta la fecha, la CONADI ha entregado subsidios a 44 familias de las comunidades Mapuche- Pehuenche de la comuna del Alto Biobío, utilizando el mecanismo del artículo 20 a) de la Ley 19.253, y el total de hectáreas adquiridas mediante este procedimiento es de 1.025, de las cuales solo 15,96 hectáreas se han transferido utilizando la figura de parte común,⁵⁰ y el resto utilizando la figura de propiedad individual. Esto ha implicado un gasto fiscal de \$ 910.750.000 entre los años 2006 y 2018.⁵¹

Por su parte, la letra b) del artículo 20 de la ley 19.253 señala que el Estado debe:

“Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”.

Los conflictos de tierras que se pretenden resolver mediante este procedimiento están asociados a: a) las diferencias de superficie que eventualmente existen entre los títulos de merced u otros, y la superficie efectivamente poseída en la actualidad por la comunidad; b) problemas derivados de las restituciones verificadas en el marco de la reforma agraria (1964-1973) y revertidas durante la dictadura; c) casos de tierras que fueron transferidas a terceros por resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales, en las que se alega un vicio por parte de la comunidad, y d) casos de tierras de ocupación histórica o reciente, que no cuentan con un título a su favor (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014, págs. 239-240)

Con este procedimiento, la CONADI ha ejecutado compras para las comunidades indígenas del Alto Biobío por un total de 22.579 hectáreas, lo que ha implicado un gasto fiscal de \$6.652.334.960 entre los años 1995 y 2017.⁵²

En el trabajo de terreno realizado en la zona del Alto Biobío, se advirtió que el Estado solo ha cumplido parcialmente las obligaciones que ha adoptado en esta materia a nivel internacional. Tal como lo señala el funcionario de la CONADI:

Hay muchas, pero muchas propiedades [ancestrales] que hoy están en manos de particulares. Y quizás esos particulares nunca vivieron acá pero son propietarios de papeles, de documentos legales, y que obviamente hicieron uso de los vacíos legales para poder regularizar esas tierras en desmedro de las comunidades indígenas (Francisco Paillacoí, funcionario del Enlace CONADI en Ralco⁵³).

En la práctica CONADI ha omitido usar el mecanismo de la compra de tierras del artículo 20, letra b, de la ley 19.253, con aquellas comunidades indígenas

53 Entrevista realizada el 4 de abril de 2019, en el marco de la Misión de Observación al Alto Biobío.

49 En entrevista realizada el 3 de abril del 2019, en el contexto de la Misión de Observación al Alto Biobío

50 Parte común es el término utilizado por CONADI para referirse al carácter colectivo de los títulos de propiedades que se entregan mediante el subsidio regulado en la letra a) del artículo 20, de la ley 19.253.

51 Base datos CONADI 2019. Para más información ver anexo 4: compra de tierras CONADI.

52 Idem.

que, por diferentes motivos, no cuentan con títulos de merced o documento formal equivalente que les permita acreditar la propiedad de las tierras que han habitado. Este hecho, contraviene lo establecido en el convenio 169 de la OIT, que señala expresamente “que deberá reconocerse a los pueblos indígenas el derecho de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (Art. 14. N°1). En el caso del Alto Biobío es de particular gravedad ya que la Comisión Radicadora⁵⁴ otorgó títulos de Merced solo a tres comunidades del Valle del río Queuco (Cauñicú, Malla Malla y Trapa Trapa), de un total de seis que existen en la actualidad y no otorgó título alguno a las del Biobío, las que hoy totalizan siete.

El desconocimiento, por parte del Estado, de la ocupación tradicional de las tierras que han hecho las comunidades pehuenche en Alto Biobío, del que dieron cuenta a la misión de observación los dirigentes entrevistados, y que ya había sido documentado por el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato,⁵⁵ ha implicado que las comunidades indígenas Mapuche- Pehuenche del Alto Biobío desarrollen otras estrategias con el fin de recuperar lo que consideran sus territorios arrebatados, como la ocupación de facto de los predios, para que a través de ella se llegue a una resolución judicial o extrajudicial que les permita recuperar formalmente la propiedad colectiva de las mismas, tal y como lo señala el funcionario CONADI en Ralco:

El tema de la comunidad Ralco Lepoy, hace como 5 años atrás, 4 años atrás, ellos ingresaron una solicitud de demanda de ese terreno en particular, fundo los Guindos. La CONADI acogió la demanda de compra o de regularización y se hicieron los estudios correspondientes para poder demandar, con documentos legales, de que sí, efectivamente esos terrenos le pertenecían a ellos, porque para poder solicitar la aplicabilidad obviamente se requiere un estudio más minucioso, legal, antropológico y finalmente justificar... Ese estudio se hizo... pero lamentablemente no se recabaron suficiente información o documentos legales para poder demandar ese terreno y lograr la aplicabilidad ante la corporación CONADI... entonces a raíz de esa respuesta que dio la corporación CONADI, que no existían los argumentos legales, para poder demandar ese terreno, un grupo de personas encabezados en este caso por un ex longko... tomaron la decisión de hacer uso de ese terreno como una demanda legal ancestral (Francisco Paillacoí, funcionario del Enlace CONADI en Ralco).

54 La radicación de indígenas comienza a hacerse efectiva con la creación de la Comisión Radicadora de Indígenas en 1883, la que estaba conformada por un abogado -que la presidía- y dos ingenieros. Su objetivo fundamental consistía en radicar a los indígenas en espacios delimitados, las reservaciones, de modo que el resto del territorio quedase libre y expedito para la colonización (Informe Comisión de Verdad y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, cap.7 La Comisión Radicadora de Indígenas).

55 El informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, publicado en octubre de 2003, está disponible en el siguiente enlace: http://www.memoriachilena.gob.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf

Es importante reiterar que los datos oficiales de las compras ejecutadas a través del artículo 20 b) muestran que el total de tierras recuperadas por los indígenas, mediante resoluciones judiciales o extrajudiciales, es varias veces mayor que las que se otorgan por el artículo 20 a).

Pese a ello, la información recolectada en terreno muestra que 5 comunidades que han demandado la regularización de sus tierras mediante este procedimiento, no han tenido una solución de aplicabilidad favorable. Respecto a esto, se destaca un caso donde la espera de una resolución favorable de aplicabilidad se ha extendido por más de 18 años, lo que ha dejado a esas familias en una situación de evidente vulnerabilidad social, económica y cultural. Al no poseer los títulos

de dominio de sus tierras, no pueden acceder a los beneficios otorgados por los programas públicos de INDAP, CONADI y otras reparticiones del Estado.

Además, cabe destacar que, en informes anteriores elaborados por el INDH sobre la materia, se ha constatado que la utilización del artículo 20 b) “ha favorecido prácticas especulativas, alejándose del estándar consistente en la aplicación de modelos orientados a garantizar y proteger las tierras indígenas, en tanto espacios sin los cuales no se concibe la supervivencia de los pueblos originarios” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014, pág. 243).

AGUAS

Los pueblos indígenas tienen derecho a los recursos naturales existentes en sus tierras, los cuales el Estado debe proteger especialmente, al mismo tiempo que tiene el deber de establecer mecanismos que le permitan a las comunidades indígenas participar en la utilización, administración y conservación de ellos (Art. 15, N°1 del Convenio 169 de la OIT).

En este contexto, uno de los principales recursos naturales existentes en el territorio ancestral de las comunidades indígenas Mapuche-Pehuenche es el agua, la cual es considerada por los miembros de las mismas como un elemento fundamental para el desarrollo de su vida material y espiritual, ya que forma parte de su identidad cultural, costumbres, tradiciones e instituciones. Por ello, en sintonía con lo dicho, y según se desprende de lo prescrito en la letra b), N°2, del artículo 2° del Convenio N° 169 de la OIT, en el resguardo de este recurso natural para el caso de las comunidades indígenas, el Estado además de garantizar el acceso al recurso hídrico como fuente de abastecimiento para el consumo humano, tiene el deber de garantizar la plena efectividad de sus derechos culturales a través del acceso al agua, lo que implicaría para las comunidades Mapuche – Pehuenche de la zona del Alto Biobío, la posibilidad de proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales en sintonía con la letra a) del artículo 5° del Convenio N° 169.

Por su parte en la legislación nacional, el agua constituye un bien nacional de uso público⁵⁶ configurándose respecto de este bien la figura legal del Derecho de Aprovechamiento de Aguas (DAA),⁵⁷ que en términos generales consisten en títulos de propiedad que otorgan al titular del mismo la facultad legal de poder usar, gozar y disponer del agua. Dichos Derechos de Aprovechamiento de Aguas, son otorgados de manera gratuita por la Dirección General de Aguas (DGA) a quienes, cumpliendo con los requisitos legales, así lo soliciten.⁵⁸

El INDH ha recomendado a los poderes colegisladores, ya en el año 2013, el revisar la normativa interna para garantizar el acceso al agua. En su Informe Anual 2015 ha expresado la necesidad de reformar el Código de Aguas y ajustarlo a prioridades de acceso, asegurando el consumo humano y sanitario,⁵⁹ así como en otros informes a expresado los problemas asociados a la actual normativa.

56 Código de aguas de 1981, artículo 5, y Código Civil de 1857, artículo 595. Ambos señalan que las aguas son bienes nacionales de uso público.

57 El derecho de aprovechamiento de aguas es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de las mismas. Artículo 5° y siguientes del Código de Aguas

59 Ver el Informe Anual 2015 del INDH y el artículo 5° del Código de Aguas de 1981. Constitución Política de la República de 1980.

58 Cumplimiento de las exigencias formales establecidas para la petición, disponibilidad hídrica y respeto a los derechos de aprovechamiento preexistentes. Arts. 130 y siguientes del Código de Aguas y 1 al 28 del Decreto N° 203, de 2014 (Reglamento sobre normas de exploración y explotación de aguas subterráneas).

Según los datos oficiales, a diciembre de 2018, la DGA había otorgado un total 245 derechos de aprovechamiento de aguas en la Comuna del Alto Biobío, con un caudal anual promedio acumulado de 918.471,3196 litros por segundo; 42 de esos derechos fueron entregados a 8 comunidades indígenas, 91 se otorgaron a empresas y 112 se cedieron a personas naturales nacionales y extranjeras. En cuanto a los caudales, la tabla 1 muestra que las comunidades indígenas, pese a representar un poco más del 80 de la población censada en la comuna, sólo poseen un caudal anual promedio acumulado de 310 litros por segundo, mientras que las empresas y las personas naturales cuenta con un caudal de 748.750 y 169.410 litros por segundo, respectivamente.

TABLA 1

Número de derechos de aprovechamiento de aguas otorgados y caudal anual promedio, según tipo de propietario en la Comuna del Alto Biobío

Tipo de propietario	Número de derechos otorgados	Caudal Anual promedio (lts/seg)
Comunidad indígena	42	310,74
Empresa	91	748.750,4414
Persona natural	112	169.410,1382
Total	245	918.471,3196

Fuente: (Elaboración propia INDH en base a los datos de la DGA, 2018)

En lo que respecta al uso de las aguas, los datos de la DGA muestran que el uso del recurso hídrico en Alto Biobío varía significativamente según el propietario de los derechos de aprovechamiento. Mientras las comunidades indígenas destinan el 100% de su caudal del agua al consumo y uso doméstico, las personas naturales y las empresas de la zona destinan el 42% y 67% del caudal que se les ha otorgado en la generación de energía hidroeléctrica.

Refiriéndose a la situación descrita, y en el marco que el Alto Biobío constituye un Área de Desarrollo Indígena (ADI), el alcalde señala:

“La DGA, nunca nos orientó como teníamos que inscribir el agua, el año 2018 nos llegaron más de 129 inscripciones de particulares y entre esos solo 45 son de pehuenches [...] 0.5 litros por segundo, 1 litro por segundo, 3 litros por segundo es el máximo, máximo [refiriéndose a los DAA otorgados a Pehuenches]. Con eso no se puede emprender ningún proyecto, [...] porque la exigencia, las bases dicen que usted tiene que tener inscrita el agua, con un fin de derecho consuntivo, para poder hacer agua potable, [...] si están todos no consuntivos,⁶⁰ no me permite sacar agua, entonces yo digo, ¿Y a quién hay que pedirle permiso? a fulano, a la sociedad anónima tanto, a la Sociedad Anónima Colbún, asociados todos ¿Y quiénes son? Ni los conocemos, y hay que pedirles permiso a ellos...” (Nivaldo Piñaleo, alcalde).

60 El Derecho de aprovechamiento consuntivo es aquel que faculta a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad y Derecho de aprovechamiento no consuntivo es aquel que permite emplear el agua sin consumirla y obliga a restituirla en la forma que lo determine el acto de adquisición o de constitución del derecho. Artículos 13 y 14 del Código de Aguas.

La falta del recurso hídrico en la población de los valles del Queuco y el Biobío es significativa por el alcalde y por los miembros de las comunidades como un problema de carácter mayor, ya que les produce un perjuicio material y espiritual al interrumpir la reproducción de sus modos ancestrales de vida.

“[...] la comunidad que tiene menos agua es Callaqui, ahora tiene agua potable, nos falta entregarle como a 50 familias todavía, pero estamos trabajando para terminar este año con el agua potable a Callaqui [...] uno va por el Biobío al lado de la Central Ralco, y hay 35 familias que estamos entregándoles agua, en camiones aljibes [...] El Estado tiene que hacerse responsable, no queremos plata, yo no quiero que el Estado nos traiga millones de dólares, queremos que nos diga simplemente que esta agua pertenece a la comunidad tanto, por ejemplo al Queuco: Butalebún, Trapa Trapa, Malla Malla, Cauñicú, Pitril, Callaqui, que todas esas comunidades tengan acceso. Tenemos acceso, pero en papel, no aparecemos en ninguna parte, porque todo ese río está con puro particular externo. El Biobío: Guallalí, El Barco, Ralco Lepoy, Quepuca, Cauqui, El Avellano, nuevamente Ralco y Callaqui, no figuramos en ninguna parte, todo está en particulares...” (Nivaldo Piñaleo, alcalde de la Comuna de Ralco).

“Imagínese peñi lo que es no poder sacar el agua para que nuestros animales la consuman, porque no tenemos un papel que acredite que el agua que siempre ha pasado por nuestros territorios sea nuestra... Hay muchas comunidades que tienen títulos de propiedad de sus tierras que no tienen inscritas las aguas. Esas comunidades no pueden acceder a los programas de riego del INDAP o de la CONADI y no pueden producir para darles de comer a sus animales... El agua es una parte vital de nuestra cosmovisión. No poder usarla es una cuestión que daña nuestras costumbres y nuestra identidad como pueblo” (Lázaro Paine, Comunero de Butalebún).

Estos relatos son concordantes con lo señalado por el funcionario de la CONADI en la entrevista realizada en el marco de esta Misión de Observación:

“Es que la demanda de tierras debería ir de la mano con el agua (...). Sin embargo, para las instituciones externas a las comunidades, para el Estado de Chile, los mapuches y los pehuenches no son dueños de nada... Por eso la mayor cantidad de agua existente acá en Alto Biobío hoy están en manos de particulares, de las grandes empresas. Entonces las personas y comunidades que requieren sacar agua para el consumo o para regar, se les solicita el documento legal que acredite que tienen derechos, y ahí nuevamente nosotros tenemos un problema porque muchas de las comunidades pehuenches no tienen derechos de agua. Nosotros mismos en la CONADI tenemos un programa de riego que, lamentablemente, en la comuna de Alto Biobío casi ninguna comunidad ha sido beneficiada porque una de los requisitos es tener la posesión legal de las aguas y no la tienen... Ahora bien, la mayoría de las aguas que están registradas son de uso no consuntivo. Entonces, aunque tuvieran los derechos de agua, esos derechos tampoco les sirven para postular a los programas de riego y otros porque no se pueden consumir y tienen que devolverla” (Francisco Paillacoj, funcionario del Enlace CONADI en Ralco).

Lo señalado por los entrevistados, sobre el carácter consuntivo y no consuntivo de los Derechos de Aprovechamiento de Aguas otorgados en la zona, reviste una especial importancia en la comprensión de los conflictos sociales existentes. Actualmente, los datos oficiales de la DGA muestran que, si bien se pueden

adquirir nuevos derechos de aprovechamiento de aguas de carácter consuntivo para las comunidades del Alto Biobío, esto no mejorará significativamente la cantidad de agua que podrán consumir y utilizar para el desarrollo de actividades económicas, ya que la mayor parte del caudal fue otorgado en carácter de derecho no consuntivos para la generación de energía a través de las centrales hidroeléctricas (ver tabla 2)

TABLA 2

Derechos de aprovechamiento de aguas y caudal anual promedio acumulado, según tipo de propietario y tipo de derecho otorgado en la comuna de Alto Biobío

Tipo de propietario	Nº de derechos consuntivo otorgados	Caudal anual promedio en derechos consuntivos (lts/seg)	Nº de derechos no Consuntivo otorgados	Caudal anual promedio en derechos no consuntivos (lts/seg)
Comunidades indígenas	8	307,82	1	2,92
Empresas	1	10,5	21	749.780,025
Personas naturales	7	6,0081	17	168.364,047
Total general	16	324,3281	39	918.146,992

Fuente: (Elaboración propia en base a datos oficiales de la DGA, 2018)

En relación al rol de cada uno de los órganos de administración del Estado que tienen algún tipo de injerencia en materia de aguas, el subdirector de la Dirección General de Aguas, quien fue entrevistado en el contexto de la Misión de Observación efectuada al Alto Biobío, fue enfático en señalar la necesidad de coordinación interinstitucional entre los distintos actores y las distintas decisiones que se toman respecto del recurso hídrico:

“La DGA se ha caracterizado por ser sumamente reactiva, y en general los estudios no son muy proyectivos, no tienden a prever situaciones futuras, sino que constatar situaciones actuales o situaciones pasadas. [Por ejemplo] Se sobre otorgaron Derechos de Aprovechamientos de Aguas sobre “X” lugar y resulta que nadie se dio cuenta hasta que estaba completamente sobre otorgado, es algo que no nos puede volver a pasar [...] Tenemos que ser capaces de coordinar a todos los actores, a todas las instituciones públicas con injerencia en temas de recursos hídricos, para no generarnos problemas futuros; es clave. Tuvimos hace poco una reunión con CONADI, para trabajar en conjunto, porque si es que van a comprar tierras donde no hay Derechos de Aprovechamiento de Aguas, pero van a instalar una familia, un poblado, tenemos que ubicarlos cercanos a una fuente de agua” (Juan José Crocco, Subdirector de la DGA).⁶¹

Expuesta la situación descrita al subdirector de la DGA, y asumiendo que la situación era complicada, señaló:

“Si en Alto Biobío detectamos que existen centros urbanos rurales poblados que requieren de agua por un lado y de DAA por otro, vamos a tener que encontrar los pozos y las fuentes necesarias, a través de perforaciones y estudios e investigación que nos permita detectar dónde hay agua ahora y dónde a futuro. Identificar

61 Entrevista sostenida con Juan José Crocco Carrera, Subdirector de la DGA, el 16 de abril de 2019.

dónde están los títulos que yo necesito para poder recuperar esos pozos con todos los medios legales. [...] Lo primero que se podría hacer sería identificar a estas familias con problemas de abastecimiento [...] porque la idea sería prescindir de los camiones aljibes como fuente de abastecimiento de agua potable porque es impresentable; identificar la demanda actual y la demanda futura del recurso hídrico para prever eventuales crisis hídricas para poder proyectar una solución. Hoy eso no se hace; son medidas que se pueden tomar hoy, que garantizan el recurso hídrico a estos grupos humanos. En segundo lugar, establecer una planificación estratégica para esa zona, para poder generar reservas de caudales necesarios para abastecer a la población; la DGA tiene hoy esa facultad. Y en tercer lugar, cuadrar la caja y decir cuánta agua se está utilizando en la industria, y atar los cabos sueltos” (Juan José Crocco, Subdirector de la DGA).

El edil de Alto Biobío y sus asesores expusieron al equipo del INDH que el Plan Pehuenche y los compromisos que se adquirieron por parte del Estado y sus órganos de administración en el desarrollo de la ADI del Alto Biobío, no han sido cumplidos en lo referido al tema aguas. Además, el equipo municipal hizo hincapié en que los nuevos mega proyectos que requieren de los recursos hídricos de la zona para ser ejecutados -como el proyecto de “Carretera Hídrica”-,⁶² se basan en el supuesto de que en el sur de Chile en general, y en la zona del Biobío en particular, el agua constituiría un bien abundante.

“Y la amenaza es de llevarse el agua para el norte, nos estamos oponiendo, pero ni siquiera nos han venido a preguntar que están discutiendo un proyecto de una carretera hídrica, ni siquiera alguien del gobierno actual y de los gobiernos anteriores, ni del Estado: ¿Ustedes saben de este proyecto?, nada, nada, nada. Nosotros nos hemos ido enterando a través de redes sociales, de las noticias, pero es que el estado a través del gobierno, nos venga a consultar decir, por lo menos informar, nada” (Nivaldo Piñaleo, alcalde).

En síntesis, un proyecto hídrico de grandes proporciones se diseña y define, sin participación alguna de los potenciales afectados, que ven cómo -una vez más- no son considerados por el Estado ni el sector privado.⁶³

En relación al mismo tema, fue también consultado el subdirector de la Dirección General de Aguas, quien señaló que respecto al proyecto no hay aún una opinión formal de la institución que él dirige.

“La iniciativa privada sería presentada en mayo (...) Tendrá que evaluarse súper específicamente, porque parte de esta presunción de que va a sobrar el agua, pero esa no es la visión que hay en el sur, no hay una situación de abundancia tal. Da para pensar el proyecto, en infraestructura es viable. ¿Pero es viable en cuanto al agua? ¿Estás dispuesto al costo político de que el agua del Biobío se vaya a Copiapó? No hemos visto el proyecto. Si es muy interesante a nivel de cuenca hoy efectivamente debemos ser capaces de mejorar la gestión del recurso hídrico, mejorando la infraestructura con infraestructura verde, con estas aguas de invierno que se podrían utilizar en las mismas cuencas (Juan José Crocco, subdirector de la DGA).

62 Más información en <http://www.reguemoschile.cl/solucion.php>.

63 <http://www.latribuna.cl/noticia.php?id=MjksOTQ=> y http://www.latribuna.cl/pdf/diario_lineas.

Como se aprecia, el tema del agua se expresó como un derecho vulnerado de especial preocupación para comunidades y autoridades, en tanto causa tensión en los procesos productivos, en la economía familiar y en las prácticas culturales.

MEDIO AMBIENTE Y PLANTACIONES FORESTALES⁶⁴

Un elemento que gravita en la zona es el desarrollo que ha adquirido la gran presencia de plantaciones forestales de monocultivo (particularmente de pino radiata y en menor medida de eucalipto) alrededor de las comunidades Los Michales y Ayinmapu, las que fueron conformadas en la comuna de Santa Bárbara, en el marco de los acuerdos que se adoptaron para la construcción de la represa Ralco.

Según los datos oficiales de la CONAF, en las comunas de Alto Biobío y Santa Bárbara, la superficie plantada -forestada y reforestada- con *Pinus radiata* (pino) y *Eucalyptus* (eucalipto) entre los años 2000 y 2016, es de 16.370 hectáreas.

En tiempos pasados, la comuna de Santa Bárbara y una buena parte de lo que hoy es Alto Biobío, al igual que el resto de las comunas de la provincia y la región, estuvo cubierta por bosques nativos que fueron intensamente explotados, dejando en algunos casos el suelo expuesto a la erosión (Huber, Iraoume, Mohr, & Frene, 2010). Actualmente, la mayor parte de la superficie donde se ubican los terrenos de las comunidades relocalizadas en la comuna de Santa Bárbara está cubierta de plantaciones forestales de monocultivo o se está usando en una actividad agrícola-ganadera precaria. La degradación de los suelos en ese lugar es evidente, sobre todo en los terrenos que colindan con las grandes empresas forestales.

“Una de las cosas que nos prometieron cuando nos trasladaron era que nos iban a capacitar, a hacer cursos, para que nosotros aprendiéramos y pudiéramos cultivar aquí, porque nosotros allá éramos recolectores y ganaderos... Pero mire aquí qué va a crecer, si todo esto está rodeado de forestales” (Hombre adulto, miembro de la comunidad relocalizada de Ayinmapu)

Un aspecto preocupante sobre el incremento de la superficie plantada con monocultivos en la zona es su posible impacto en la disminución de la cantidad de agua disponible, lo que podría traer consecuencias negativas para el medio ambiente y alterar aún más los modos de vida ancestrales de las comunidades indígenas relocalizadas. Esta preocupación está fundada en el hecho de que en la literatura científica nacional e internacional se señala que los pinos y eucaliptos consumen por metro de madera una cantidad de agua similar a la de otras especies, pero como crecen cuatro o cinco veces más rápido, en un mismo período de tiempo consumen cuatro o cinco veces más agua que una especie nativa o de otro tipo (Mora-Motta, 2018; Pino & Carrasco, 2019; Álvarez, Maury, & Dairon, 2018).

64 Se debe considerar la Constitución Política Art. 19, N°8 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 8 letra h) en especial (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18766>)

Luego de 20 años de la relocalización de *Aylinmapu*, solo ahora se están realizando las obras para captar aguas y potabilizarla de forma segura, pues hasta este momento la captación de aguas se entrega desde canales abiertos y sin limpieza regular. Junto con eso prevalece el problema de la no disposición de DAA para actividades productivas por parte de la comunidad.

Se suma a ello el hecho que, según el acuerdo de traslado de ellos con la empresa -afirman sus dirigentes-, se les dotó de un espacio de veranada llamado Santa Laura, el cual sería inservible, tanto por las dificultades de acceso como por la mala calidad del lugar para que pasten los animales. Más aun, dicen no tener clara su propiedad sobre ese lugar.

Consultado respecto del consumo de agua por las plantaciones forestales, el subdirector de la DGA, señaló que su institución no tiene competencias legales para fiscalizar el consumo de agua que tienen las plantaciones de pinos y eucaliptos sobre los acuíferos en general y de la zona en particular, y reiteró que las instituciones responsables de gestionar el recurso hídrico deben mejorar sus niveles de coordinación con los actores involucrados en esta problemática.

“Hoy no podemos prever qué impacto va a tener en el acuífero la plantación de pinos o eucaliptos, no hay forma de medir, no hay modelos para tomar esas decisiones previendo situaciones desastrosas a futuro. Con la multiplicidad de actores que toman decisiones no se ven los efectos de inmediato y jurídicamente ya no puedes revertir la decisión. Y efectivamente el tema de las plantaciones no pasa por la DGA pero impacta en la gestión del recurso hídrico (...) Hoy día la única herramienta que tenemos jurídica para prever son los estudios de impacto ambiental [...] pero entramos en esta nebulosa de potestades cruzadas (...) Hay un deber de coordinación que tenemos pendiente con CONADI y con las comunidades indígenas de nuestro país” (Juan José Crocco, subdirector de DGA).

Es importante considerar que el acuerdo ASA, comprometía al Estado en el impulso del desarrollo económico de las comunidades del Alto Biobío, generando un Programa de Desarrollo Productivo Integral (Punto 3, b.1 del acuerdo), cuestión que está al debe respecto de las comunidades relocalizadas. La empresa en el mismo acuerdo comprometía “compensaciones pecuniarias” para el “desarrollo de las comunidades afectadas por el Proyecto Ralco”.

Más recientemente, con fecha 5 de abril del presente año, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), en el marco de sus facultades de fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental favorables que le confiere la Ley 20.417, específicamente el artículo 35 letra a), formuló cargos a la empresa ENEL, actual titular de la “Central Hidroeléctrica Ralco” respecto de dos hechos constitutivos de infracción, atendidos los incumplimientos de lo referido en las Resoluciones de Calificación Ambiental, que le habilitan actualmente a llevar a cabo sus operaciones.⁶⁵

65 Para mayor información acerca del procedimiento sancionatorio vigente se sugiere revisar <http://snifa.sma.gob.cl/v2/sancionatorio/Ficha/1870>

En relación a una de las medidas de compensación ofrecidas, la SMA sostuvo que se estima como hecho constitutivo de infracción N° 1: No efectuar satisfactoriamente la reforestación comprometida como medida de compensación asociada a la afectación de 1.895 hectáreas de bosque nativo de tipo forestal Roble-Raulí-Coihue, provocada por la construcción y operación de las partes y obras de la Central Hidroeléctrica Ralco. En relación a la utilización del recurso hídrico estima como hecho constitutivo de infracción N° 2: No informar a esta Superintendencia el Caudal Ecológico restituido por la Central Hidroeléctrica Ralco,⁶⁶ durante los años 2017 y 2018. Clasificó además la SMA en el marco de la letra e) del numeral 2 del artículo 36 de la Ley 20.417, que dichos incumplimientos son de carácter grave, pues incumplen las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la Resolución de Calificación Ambiental. Estas infracciones podrán sancionarse con la revocación de la resolución de calificación ambiental, la clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales. Teniendo el infractor un plazo de 10 días hábiles para presentar un programa de cumplimiento y de 15 días hábiles para formular los descargos respectivos.

ENEL por su parte con fecha 17 de abril del presente solicitó ampliación del plazo referido fundándose en la “[...] necesidad de recopilar, ordenar, citar y preparar adecuadamente los antecedentes técnicos y legales que sustentarán la elaboración y posterior presentación de un programa de cumplimiento [...]” como asimismo “[...] para una eventual presentación adecuada de defensa a través de descargos” concesión que fue otorgada por la SMA con fecha 22 de abril de 2019, manteniéndose a la fecha de publicación del presente Informe la resolución del órgano fiscalizador en suspenso.

LAS COMUNIDADES RELOCALIZADAS

Entre las actividades programadas estuvo la visita a las dos comunidades relocalizadas en la Comuna de Santa Bárbara, que fueron trasladadas porque serían las afectadas por la inundación de las tierras de ocupación ancestral en la comuna de Alto Biobío, en el marco de la construcción de la Hidroeléctrica Ralco fines de los años 90 y comienzos de los 2000.

Es importante considerar que si bien en ese período Chile no había ratificado el Convenio 169, en su Art. 16, señala que para proteger los derechos de las comunidades que, excepcionalmente, sean trasladadas “(estos) deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” y que “dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro”, además se señala que “deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.

66 Se entiende por Caudal Ecológico Mínimo aquella cantidad de agua necesaria para la “preservación de la naturaleza y protección del medio ambiente”.

La comunidad relocalizada de Nehuen Mapu proviene de un grupo de 14 familias que fueron trasladadas al Fundo San Ramón en un sector de la comuna de Santa Bárbara conocido como Los Michales, junto a otras dos familias de distinto origen: una de la Comunidad de Trapa Trapa y otra de la Comunidad de Ralco Lepoy.

El fundo San Ramón fue adquirido por la CONADI el año 2000 a través de la compra efectuada a un particular, a través del mecanismo regulado en el artículo 20 b) de la Ley 19.253, con un costo de \$217.100.000. Tiene una extensión total de 168,2 hectáreas, la mayor parte del suelo es de uso forestal y no posee acceso al recurso hídrico, por tanto, tampoco existen derechos de aprovechamiento de aguas constituidos sobre la zona (CONADI, 2019). El terreno donde viven las familias relocalizadas está rodeado de grandes empresas forestales (entre ellas CELCO y MININCO⁶⁷) y su acceso está mediado por un camino público no asfaltado que está en muy malas condiciones y escasamente señalizado, según se pudo constatar.

Los comuneros de Nehuen Mapu Los Michales viven en mediaguas con cocina de fogón, ubicadas en diferentes subdivisiones interiores del predio. Las viviendas están conectadas a la red eléctrica pero no cuentan con conexión de agua potable y servicio de saneamiento, por lo que aún son abastecidos de agua potable con camiones aljibes y ocupan pozos negros. Sus habitantes viven en condiciones de extrema pobreza y se encuentran alejados de casi todos los servicios básicos del Estado (como escuelas y postas rurales, que se ubican a 10 kilómetros o más de distancia), con transporte subvencionado de regular frecuencia, pero que en casos de urgencia se eleva a los \$18.000, lo que merma significativamente la calidad de vida de los niños y las personas mayores.

“Entonces si nosotros vemos, todo este lugar es un sector forestal, los camiones andan para allá y para acá, yo bajé en un camión delante, en camión de metro y eso es el peligro que nosotros sentimos por nuestros hijos, porque no solamente ellos no recorren los 20 km desde aquí hasta el colegio, si no que pasan a otro sector [el vehículo escolar], que si contamos los kilómetros aumentan eso, entonces están llegando tarde en los colegios y también mucho más tiempo, más expuesto también están, en ese tema de los peligros de un accidente” (Comunero Nehuen Mapu Los Michales).

“(…) debieran tener una posta cercana, como siquiera, por un dolor de cabeza, hay que bajar a Santa Bárbara, hay que tener plata y si uno no tiene plata, muere la persona (...) [Acá] no hay, pero son la posta que son de allá de los sectores, por ejemplo Villacura que están alrededor los Colonos, todo eso (...) [La posta está] como a 10 km, 10 más o menos pero igual, a veces no llega doctor, viene un enfermero y qué sacamos hablar con el enfermero, si no nos van a detectar la enfermedad que uno tiene, para mi es mala salud porque igual un año, como dos años atrás, mi hija estuvo enferma y yo siempre le digo ese ejemplo a cualquiera, dejó de caminar de un día para otro, sintió un dolor de cabeza insoportable, quedó inmóvil mi hija, de aquí pa’ arriba no más estaba viva y yo tuve que pagar

67 Celulosa Arauco y Constitución, y Forestal Mininco, respectivamente.

un vehículo particular pa' traerla a Santa Bárbara, después a los Ángeles así” (Comunera Nehuen Mapu Los Michales).

En cuanto a la implementación de planes y programas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las familias de las comunidades relocalizadas, es importante señalar que estas han tenido un acceso restringido a los beneficios en vivienda y desarrollo social ya que los terrenos que les fueron otorgados estando debidamente regularizados, se encuentran fuera de la ADI del Alto Biobío, a la que pertenecían originalmente en la Comunidad de Malla Malla y quedaron dependiendo básicamente de los acuerdos con la empresa ENEL para su desarrollo y de la municipalidad de Santa Bárbara para los subsidios.

Además, los comuneros de Los Michales señalaron que CONADI ha incumplido sistemáticamente los acuerdos que había adoptado con las familias al momento de la relocalización, puesto que solo han construido una sede social y aún se encuentran pendientes las obras más importantes como la escuela y la posta rural.

“Bueno yo asistí casi a la mayoría de reuniones con la CONADI, en ese tiempo estaba don Rubén Quilapi y la señora Verónica, don Ñanculef(...) Ya, pero le comprometieron muchas cosas, estar en una situación buena acá y yo veo que no. En primer lugar, en la primera reunión que se hizo con la CONADI, comprometieron lo que es cementerio, en primer lugar cementerio, después venía el colegio, después venía la posta y nada” (Comunero de Nehuen Mapu Los Michales).

Las condiciones de pobreza y abandono en las que viven las familias que integran la comunidad de Nehuen Mapu ha hecho sus miembros busquen ayuda en el Municipio de Santa Bárbara, la Intendencia y la Gobernación del Biobío para mejorar su calidad de vida y acceso al bienestar, pero han quedado en una “zona ambigua”, pues dejaron de habitar el Alto Biobío -con la promesa de mejorar su vida- y ahora no tienen acceso a políticas y programas dirigidas a la ADI. Frente a ello, algunas familias que se han integrado al trabajo en las forestales han entrado en tensión con quienes no lo han hecho.

“Entonces hasta ahora no tenemos relación con la empresa forestal Arauco. Sí el otro grupo tiene, pero más de los dirigentes, no de la gente. Los dirigentes aquí reciben, hay veces le ponen, necesito viajar al hospital, llaman al jefe de área o al guardabosques y ahí le ponen un taxi. Necesitamos ir para allá pa' no sé qué parte, también le ponen un taxi cosas así, o alguna beca” (Comunero, Nehuen Mapu Los Michales).

Cabe destacar que dentro de la comunidad también existen otro tipo de conflicto producidos por efecto de la división de tierras que hizo la CONADI al momento de ejecutar la relocalización, donde la asignación de predios a las familias se hizo sin considerar su organización social básica (es decir, sin respetar la autoridad ancestral de esa comunidad) ni comprender sus relaciones sociales dentro del territorio de origen (Pacheco, 2007).⁶⁸

68 EL Art. 17 del Convenio 169, numeral 1 señala “Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”.

Por su parte, la comunidad de Ayin Mapu está compuesta por 60 familias relocalizadas desde las comunidades de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy en Alto Biobío hacia los fundos El Huachi y Santa Laura, ambos ubicados a 23 kilómetros del pueblo de Santa Bárbara, en el sector oriente de la comuna. La principal vía de acceso al lugar es un camino público de tierra ripeado que une a la comuna de Santa Bárbara con la Villa Ralco en Alto Biobío y que se encuentra en mal estado.

El Fundo El Huachi y el Fundo Santa Laura fueron comprados por ENDESA a los particulares de la comuna en el marco de los acuerdos adoptados con las comunidades para la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Ralco en territorio Pehuenche, validados por CONAMA y CONADI en junio de 1997 a través del EIA y de la autorización de permutas de los terrenos indígenas afectados por la inundación.

La entrega de terrenos para el reasentamiento de las familias de la comunidad de Ayin Mapu se caracterizó por establecer una diferenciación notable entre la cantidad de hectáreas asignadas a cada familia con respecto a la cantidad de hectáreas originales permutadas por éstas. Por ejemplo, algunas familias permutaron la totalidad de sus terrenos de invernada, mientras otras sólo permutaron la cantidad que sería afectada, conviniendo con la empresa en mantener la posesión del saldo correspondiente a futuro. En ese contexto, la falta de asesoría por parte del Estado (CONADI), produjo que algunas familias recibieran el doble o incluso el triple de hectáreas permutadas; mientras otras, que incluso permutaron la totalidad de sus terrenos, han recibido el equivalente o incluso menor cantidad de las hectáreas que poseían y permutaron.

Los comuneros de Ayin Mapu señalaron que las diferencias observadas en la cantidad de tierras comprometidas y las que finalmente fueron entregadas para efectos de la relocalización se debe, principalmente, a que la empresa negoció de manera individual, independiente y aislada con cada persona comunera/ propietaria de los predios afectados, en condiciones evidentemente asimétricas ante la omisión del Estado, provocando un fraccionamiento de las comunidades que persiste hasta hoy.

La mayoría de los habitantes de las comunidades directamente afectadas tenían un escaso nivel de instrucción -menos de 4 años de escolaridad- al momento de las negociaciones (35,9%) y un alto nivel de analfabetismo (33,3%),⁶⁹ porcentaje que se ve acentuado en la población adulta y adulta mayor; lo que les limitó para realizar las correspondientes lecturas fluidas y comprensivas de los textos y documentos tales como los que se utilizaron para formalizar las permutas, más aún si se considera que el lenguaje en que estos documentos están redactados es culturalmente ajeno al que utilizan las familias Pehuenche del Alto Biobío. De esta manera, muchas de las promesas de permuta y de las garantías que ofreció ENDESA a numerosos comuneros afectados, fueron hechas verbalmente con contenidos bastante diferentes a los redactados en las promesas de permuta y en las permutas mismas, no pudiendo los Pehuenche constatar esto al momento de firmar las permutas (George-Nascimento, 2001).⁷⁰

69 En otras palabras, el 69,2% de esa población no entendía lo que leía. DEPSOCIOLOGÍA UNIV.DE CONCEPCIÓN; CONADI-CAÑETE. "Estudio para la delimitación del área de desarrollo indígena sector alto BIO-BÍO, VIII región, y determinación de ámbitos de intervención e inversión". Tomo I. Enero 23, 1996. Pp. 2- 10, 2-11.

70 Similar método al expuesto por el citado Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato (capítulo 2 Los pehuenches de la cordillera).

“No sabía leer, entonces le decían: “Firmeme este documento y se lo leía y le decía “Mire esto se va a basar esto, esto y esto otro” llegaban y lo firmaban pero en realidad ¿Estaba escrito lo que estaba firmando? No, por ejemplo a mi esposa le dijeron, le vamos a dar la casa de allá, negoció y hasta el día de hoy, no le han dado. No quedó ningún documento, porque quedó de testigo el notario, el notario murió y listo, entonces muchos compromisos se hicieron de palabra, porque antes la gente para arriba, por ejemplo, negociaba, hacían sus negocios de palabra, no se necesitaba un documento para ser respetado y valer los derechos, entonces Enel eso se aprovechó mucho” (Comunero Ayin Mapu 1).

El equipo de observación pudo constatar en terreno que las y los comuneros de Ayin Mapu viven en condiciones de extrema vulnerabilidad. Sus viviendas están lejos de cumplir los estándares de vivienda adecuada, son mediaguas que carecen de servicios básicos; también sus caminos internos del fundo se encuentran en mal estado y los terrenos otorgados están separados y repartidos en diferentes puntos del predio, lo que impide su utilización para las actividades productivas de corte ganadero, impactando directamente en la reproducción de sus modos de vida ancestrales. Además, las y los comuneros de Ayin Mapu no cuentan con trabajos estables que les aseguren un ingreso durante el año y carecen de la ayuda del Estado para el fomento productivo de las tierras debido a que la segunda generación no tiene títulos sobre la tierra que le ceden sus padres.

“Es que el problema es que acá nosotros allá dónde vivíamos éramos recolectores y ganaderos y acá le cambiaron la vida (...) para ganadería nosotros no tenemos el terreno, nosotros en la cordillera dónde vivíamos no había límite, los animales, por ejemplo, tenían dónde estar, teníamos un cierre no más, ahí dónde se acorralaban los animales los demás se soltaban y se hacían el campeo que se llama, se juntaban los animales una vez al mes o los vecinos se encargaban, salían entre vecinos y acá ya se perdió todo acá hay divisiones y todo, entonces acá no tenemos esa libertad para criar y somos crianceros y recolectores y acá agricultura usted siembra una hectárea de trigo, por ejemplo, sale como 1 millón de pesos y nosotros dónde ganamos 100 lucas, 200 lucas. Nosotros aquí estamos ganando plata ahora, pero en tiempo de invierno se va la empresa y nosotros trabajamos en los metros de eucaliptus y ganamos 70 lucas, 100 lucas en el invierno y con eso tenemos que pasarlo, entonces a donde le va a dar para sembrar una hectárea, que sacamos de tener todo este terreno” (Comunero Ayin Mapu 2).

“Es que no somos dueños, nosotros no somos dueños, acá por ejemplo mi papá saca beneficios por INDAP, porque él es el dueño tiene sus títulos y yo cuando me voy a sentar en INDAP me dicen: “¿Es usted parcelero, es dueño? No” (Comunero Ayin Mapu 3).

Otro punto significativo para las familias relocalizadas, es el estado deplorable en que se encuentran las condiciones de regadío y la red de agua potable en la zona; debido a que los canales están en pésimo estado (constantemente se corta el flujo de agua generándose estancamientos, los cuales son sanitariamente peligrosos para la salud, según señalan). Los tres dirigentes entrevistados

afirman que la empresa les habría prometido arreglar los canales, incluso ENDESA menciona este compromiso en su EIA: “Se contempla la construcción de caminos interiores (...) y el mejoramiento del sistema de riego del predio”; sin embargo, las obras de mejoramiento comenzaron recién este año, 20 años después de su relocalización.

“Como le contábamos hace como 20 años que estamos en este lugar, sin saber nada de dónde salía el agua potable y cuando llegó esta empresa El Abanico, con subcontratistas también, entramos gente de la comunidad, aquí como presidente yo les exigí que metiéramos gente de la comunidad a trabajar en el tema del agua potable, porque tampoco querían meter gente a trabajar en el tema de agua potable, entonces yo le dije: ‘Cómo presidente de la comunidad yo no lo dejo hacer ese trabajo, si no metemos gente de la comunidad, porque acá hay gente, acá sin estudios la mayoría no tenemos estudios, entonces les dije que me metieran gente y metieron gente a trabajar’ y ahí recién nos dimos cuenta que sí estaban sacando agua de una “supuestamente” vertiente, pero es un canal de regadío no más y de ahí tomando agua durante estos 20 años agua de canal, yo le digo agua de canal, porque nada de vertiente, porque al río le meten agua que viene de Quillaileo” (Presidente comunidad Ayin Mapu).

En relación a la calidad del agua que disponen para consumo humano, los relatos a continuación resultan clarificadores:

“Malísima [el agua] sí no se puede tomar y acá vino el de Enel, que el mandante Don Daniel Ancan, que es el representante de Enel, yo le dije que se sirviera el agua y no quiso servírsela, se rió y no quiso servírsela, nosotros sí nos podíamos tomar esa agua pero ellos no” (Comunero Ayin Mapu 2).

“Incluso las personas que negociaron nadie conocía eso, hasta ahora que nosotros les mostramos imágenes, hicimos un power y les mostramos, la gente quedó impactada porque nadie pensaba que tomábamos esa agua” (Comuneros Ayin Mapu 3).

A esto se le agregan otras promesas hechas verbalmente por ENDESA respecto a la habilitación de los predios, los cuales no se cumplieron o se ejecutaron incompletamente. Por ejemplo, la mayoría de las familias se quejó por la abundancia de zarzamora que la empresa ofreció limpiar y que no lo hizo; y de la mala calidad de los cercos.

Otro elemento crítico para la vida de las familias que integran la comunidad de Ayin Mapu, es el estado en el que se encuentra el cementerio construido por ENDESA en la periferia del paño entregado. Se pudo constatar en terreno el incumplimiento de las obligaciones que adoptó la empresa en esta materia.⁷¹ Actualmente, el cementerio se encuentra cubierto de hierbas y pastizales que crecen alrededor de las tumbas y cuenta con una infraestructura para ceremonias que está a punto de caerse debido a los errores de edificación y la falta de mantención de las obras; se desconoce el rol que ha jugado la SEREMI de Salud en la fiscalización sanitaria.

71 En entrevista con Fundación Pehuén, se reconoce “esa es una de las cosas que estaba dentro de la RCA (...) efectivamente el cementerio está en malas condiciones”

A través de las visitas a las comunidades relocalizadas de Nehuen Mapu Los Michales y Ayin Mapu, el equipo de observación pudo corroborar que el Estado ha incumplido su mandato y obligación de proteger los derechos humanos de las familias indígenas afectadas por la inundación de sus tierras para la construcción de la Hidroeléctrica Ralco, y ha transgredido los derechos fundamentales de estos grupos de comuneros al negarles el derecho al desarrollo en los términos definidos por los instrumentos internacionales de protección, promoción y resguardo de los derechos humanos. Además, la evidencia empírica recolectada permite afirmar que el Estado de Chile ha actuado de forma negligente, al no cumplir su mandato constitucional frente a las necesidades de las familias relocalizadas del pueblo mapuche pehuenche.

D. GOCE DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES SIN DISCRIMINACIÓN

La situación del pueblo pehuenche, en materia de goce de sus derechos, tuvo un avance relevante como lo es el derecho a la participación política, al concretarse la creación de la comuna de Alto Biobío. En este sentido, que la elección de la máxima autoridad de la comuna sea pehuenche, refleja un fortalecimiento del derecho de los pueblos indígenas de participar en aquellas instituciones que toman decisiones en los asuntos que les conciernen.

Sin embargo, preocupa de especial manera el que el pueblo pehuenche pueda gozar plenamente y sin discriminación sus derechos humanos y libertades fundamentales, cuestión que puede verse empañada por el actuar de las fuerzas policiales y de orden.⁷²

Del análisis de la información levantada, quedó de manifiesto la percepción de algunas comunidades de ser víctimas de represión y hostigamientos por parte de las fuerzas policiales (Carabineros y PDI).

En este sentido el artículo 3.1 del Convenio 169, es preciso al señalar que: “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”.

En terreno, la misión pudo constatar que, sobre todo en aquellas comunidades que mantienen activas luchas de reivindicación de territorios, existen testimonios como los recogidos en la comunidad de *Ragliko*,⁷³ que expresan preocupación por la represión del Estado, sobre todo hacia los niños y niñas de la comunidad.

De los relatos recogidos de personas pehuenches, se observa en ellas una sensación de inseguridad, discriminación, impunidad y abandono. Entre estos, resaltan los recuerdos -sobre una confusa y violenta confrontación entre comunidades del Alto Biobío- de la hermana de Agustina Huenupe Pavian, muerta el año 2002 junto a su hermano Mauricio y el de su hija Rayén Suárez:⁷⁴

72 Ver publicación del Observatorio Ciudadano y la CUT del año 2018 “El convenio 169 de la OIT a 10 años de su ratificación por el Estado de Chile: Análisis crítico de su cumplimiento” pág. 46.

73 Ubicada en el valle del Queuco, está hace diez meses un proceso de recuperación de tierras

74 Este confuso incidente entre comunidades de la zona, mantiene hasta el día de hoy una sensación de impunidad y falta de justicia, puesto que, a pesar de las condenas judiciales impuestas por este caso, para los familiares de las víctimas, el Estado fue cómplice, por la anuencia de la policía, de estos hechos de violencia.

“Había un vehículo de carabineros escondido, y le gritaron, ¡vayan a ayudar! Ellos respondieron, eso querían...Y no hicieron nada...” (Rayén Suarez Huenupe)
“Encontré a mi hermana muerta, la vi, la habían arrastrado...defecado en ella....”
(Hermana de A. Huenupe).

En perspectiva, el Estado no habría actuado con la debida diligencia, para investigar a fondo todas las implicancias del hecho, como señala el art. 12 del Convenio 169: “(...) Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces(...)”.

En otro testimonio recogido de la dirigente de la comunidad Aukiñ Wallmapu, señala que “su familia desde un comienzo del conflicto por la instalación de la hidroeléctrica, fue objeto de múltiples acciones hostigamiento, seguimiento y torturas”. Agrega que su madre tiene una causa del año 2002, pues fue golpeada por funcionarios policiales, y que dicha causa no avanzó por abandono de los abogados. Dice que contaban con informes del SML de junio del mismo año.

En el 2016 también se produjo un hecho que el alcalde N. Piñaleo, así como la ONG Pelontube, la Comisión Ética contra la Tortura y la Organización 4 de agosto, denunciaron como uso excesivo de la fuerza con el objeto de amedrentar a las comunidades indígenas. Se trató de un operativo policial de fuerzas especiales que, en un número aproximado de 100 efectivos y el apoyo de un helicóptero, concurrieron al fundo Los Chenques -en proceso de recuperación y ocupado por un grupo de pehuenches- con el solo objetivo formal de entregar una notificación judicial.⁷⁵ Para evitar la violencia intervino el alcalde ante las autoridades policiales.

Por su parte, la sede regional del INDH ha recepcionado denuncias por posibles hostigamientos policiales, los que implicaron sendos oficios a las policías. Uno de ellos ocurrido en marzo del 2018 por golpes y amedrentamiento contra una persona pehuenche de Santa Bárbara por parte de carabineros y otra de marzo del 2019, contra cinco miembros de comunidades de Santa Bárbara y Alto Biobío, que fueron requeridas en controles policiales sucesivos sin entregar razones claras del procedimiento y que resultan dos de ellas detenidas por la PDI. Entre los hechos que compondrían las denuncias de abuso policial realizadas, se encuentra el uso de la fuerza y la restricción de libertad sin fundamentos.

Otro testimonio recogido pertenece a un dirigente pehuenche de Alto Biobío⁷⁶ que ha sido, según su relato, sistemáticamente hostigado, amedrentado y seguido por parte de la PDI tanto en su vivienda, como en Ralco y Los Ángeles. Señala que no es solo a él, sino que a otros comuneros que han apoyado las recuperaciones como en Los Chenques, *Ragliko*, Trapa Trapa y Pitiril y que están identificados; por ello lo hostigan pues querían involucrarlo en la quema de vehículos y acusarlo de violentista. Teme por su libertad e integridad física, pero se abstiene de hacer alguna acción judicial, tanto por desconfiar de los tribunales como por temor a represalias por parte de la misma policía sobre su familia.

75 <http://www.agenciadenoticias.org/alto-bio-bio-amplio-contingente-de-policia-militarizada-invade-territorio-ancestral-en-los-chenque/>

76 Aceptó dar su testimonio a condición de no ser nombrado en el informe

En otra entrevista a una dirigente de la organización de derechos humanos Pelontube, realizada en Santa Bárbara, señaló que ella se siente seguida y con cierto temor porque ha sabido que la PDI ha preguntado por ella en lugares donde ha concurrido y presume que su celular está intervenido. Su organización, señala, que ha denunciado procedimientos no ajustados a derechos, presentados a sede regional del INDH en 2017 y 2018.

El propio alcalde de Alto Biobío señaló que:

“hay una amenaza constante, que es de carabineros, porque dónde anda un peñi no puede andar tranquilo, siempre nos andan, me ha pasado, me han fiscalizado, en Concepción, Los Ángeles, uno no anda libre, no está libre. Aquí le ha pasado mucho esta gente, que yo le digo no va un carabinero van 5, 12 a hacer control de identidad, obviamente que eso molesta, policía civil, las mismas autoridades están estigmatizados, no van al Alto Biobío, pero acuerde de esto, o sea, ya vienen predispuesto a: “No, el que tire piedra, golpea, hay que darle al tiro y métale bala” No, yo le digo no es eso. Conversemos(...)”

Agrega que:

“En la carretera, en la noche a los conductores, han estado con fusil, ni siquiera así, sino que revisando (...) no son estos carabineros, que uno ve en la carretera, un carabinero normal, son fuerzas especiales (...) Que no son ni siquiera de la provincia, porque vienen de Concepción quizás de la Araucanía, deben venir, porque están todos concentrados ahí en Pailahueque a lo mejor de allá vienen. Eso existe, al día de hoy todavía lo encuentro mucho, yo entiendo que muchas veces, hay muchos peñi que se han comprado un vehículo, que no tienen licencia de conducir, eso lo entiendo perfectamente (pero) no es lo mismo, no es lo mismo el control de un carabinero”

Estos hechos, que no constituyen una situación de sistemática persecución, están produciendo condiciones que podrían escalar a mayor violencia si no se comprenden y respetan los derechos humanos específicos y generales que tienen los pueblos indígenas.

En el sentido anterior es importante mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, que prescribe en el artículo N°9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta” y el artículo N°12; “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”, respectivamente. También la situación de los derechos humanos se relaciona con el derecho a no ser objeto de injerencia arbitrarias en su vida privada, su familia, domicilio (art. N°17) y a ser molestado a causa de sus opiniones (art. 19).

En el mismo sentido anterior, es importante que se considere la labor de los y las defensoras de derechos humanos que están en la zona, defendiendo y promoviendo los derechos de los pueblos indígenas por medios pacíficos, pues son un aporte para la solución de los conflictos. El reciente informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de 2019 ha señalado que, las autoridades estatales suelen ser las principales responsables de las violaciones que sufren los defensores de los derechos humanos, a pesar de que les incumbe a ellas en primer lugar velar por su protección:

“Las defensoras de los derechos humanos señalan que se enfrentan a una represión, violencia e impunidad crecientes, a pesar de los compromisos oficiales de los Estados de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos, sin discriminación. Hay casos en los que agentes estatales han intervenido en ataques directos contra las defensoras de los derechos humanos y sus familias, en particular mediante campañas de difamación, acoso judicial y criminalización”.⁷⁷

Es importante considerar el tipo de caracterización que se haga del conflicto, pues en tanto se relacione con la “lucha contra el terrorismo”, la situación tenderá a agravarse, en vez de canalizarse a través del diálogo y el reconocimiento de los derechos.

77 A/HRC/40/60. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos 10 de enero de 2019.

6. Conclusiones

Desde la creación de la comuna de Alto Biobío, esta ha tenido una importante transformación, tanto por las inversiones públicas en infraestructura como el edificio municipal, colegios y el Liceo, y el nuevo CESFAM y postas rurales, como por la llegada de un mayor flujo de fondos estatales de diversos servicios -básicamente en su forma de fondos concursables-. La población está más integrada al mercado y a las ayudas estatales, con el consiguiente impacto en sus modos de vida y cultura.

Sin embargo, una conclusión que define la situación actual, es que el Estado es visto y vivido por las comunidades y sus autoridades, como un Estado que actuó en favor de la empresa que venía a intervenir la zona, sin tener un rol de garante del bien público. En otras palabras, reforzó la experiencia histórica del pueblo mapuche pehuenche, de ser un Estado que impone su soberanía, sin respetar los derechos de las y los habitantes manteniéndolos excluidos social y políticamente. Su desconfianza hacia el Estado, está fundada en que hay un sentimiento y opinión de que han sido engañadas/os y discriminadas/os por parte de éste, pues no tenían la capacidad de negociar en igualdad de condiciones con la empresa que se instalaba en la zona; se les impuso una forma de desarrollo incompatible con su cosmovisión y cultura, y no han tenido una participación efectiva en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen. Actualmente la relación entre el Estado y las comunidades está cargada de desconfianza, incredulidad e incertidumbre respecto de los planes y promesas que se le formulan.

El Estado no ha reconocido la identidad mapuche pehuenche de los habitantes de Alto Biobío, ni en la Ley Indígena ni en las definiciones y operacionalización de las políticas públicas, a pesar de corresponder a un 86% de población en dicha comuna.⁷⁸ Esto impacta negativamente, pues no se evidencian acciones coordinadas y pertinentes en el apartado estatal que permitan el desarrollo acorde a sus tradiciones y cultura. Existe una revitalización del sentido de identidad pehuenche en la mayoría de las autoridades comunales y tradicionales, las que han hecho énfasis en la enseñanza del chedungun, el respeto a los sistemas de creencias enseñados en las escuelas y familias, la petición de modificar la ley indígena para ser reconocidos como pueblo, etc., que no ha tenido su correlato en la forma como el Estado se relaciona con ellos.

Los instrumentos aplicados por el Estado para promover el desarrollo, la cultura y la integración de las comunidades indígenas de la zona del Alto Biobío, tales como el ADI, Plan Pehuenche, y las coordinaciones y diversas mesas de trabajo que se han instalado por más de una década, si bien han podido concretar algunos proyectos que han mejorado la situación del pueblo mapuche-pehuenche, no han logrado un avance significativo en las metas y objetivos previamente definidos.

Existen serios obstáculos para el ejercicio, por parte de la población, de los derechos humanos. Continúan como cuestiones pendientes:

⁷⁸ Demanda similar tiene la población mapuche-pehuenche de la comuna de Lonquimay, que suma un 56,2% de sus 5.584 habitantes

- a. La solución a la demanda de tierras por parte de las comunidades, lo que mantiene la tensión en la zona y un deterioro evidente en la confianza hacia las instituciones estatales;
- b. el ejercicio del derecho al agua tanto para el consumo como para su uso productivo y prácticas culturales;
- c. la participación efectiva e incidente en los asuntos que les incumben, como es el tipo de desarrollo y las inversiones en la zona;
- d. la educación tanto como el acceso, su calidad y pertinencia, en los distintos niveles educativos;
- e. en salud hay debilidades evidentes en la respuesta, en tiempo y especialidad, a los requerimientos de la población. Cuestión similar se puede afirmar del acceso a trabajo y vivienda.

En general, los indicadores de la comuna en relación a los derechos sociales, económicos y culturales están muy por debajo del promedio nacional y tienen un menor desempeño que el de la Región. Esto implica que los esfuerzos realizados durante los últimos 15 años, desde la creación de la comuna de Alto Biobío, si bien han podido mejorar en varios aspectos, mantienen una brecha preocupante respecto del resto del país. Esta situación, que muestran las cifras, es completamente ratificada por la opinión y sentimiento de la población mapuche-pehuenche de la zona.

Producto de lo anterior, también es posible concluir que lo que se requiere es institucionalizar un acuerdo de Estado respecto de los criterios y esfuerzos que se deben desarrollar, para que los planes y programas no estén dependiendo solamente de las voluntades del gobierno de turno. Esta institucionalización es indispensable que cuente con la debida representatividad y participación efectiva de las propias comunidades indígenas de la zona, que abarcan no sólo a las de la comuna de Alto Biobío, sino también a aquellas familias y comunidades relocalizadas que hoy viven en las comunas de Santa Bárbara y Quilaco, cuyos municipios deben responsabilizarse también por la situación de ellas. La otra característica de la institucionalización es asumir que se requiere de una coordinación ejecutiva de las acciones que desarrollan en la zona los servicios públicos y que su operar sea con criterios pertinentes a esa realidad político cultural.

En este sentido el Estado no ha cumplido el pilar 1 de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas, siendo su obligación proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por éste o por terceros, incluidas las empresas. A la vez, más allá de los esfuerzos e inversión, la empresa ENEL sigue al debe con el cumplimiento de sus compromisos derivados de la RCA y de ajustarse en su actuar al pilar 2 de los Principios Rectores, del mencionado documento. La declaración de Área de Desarrollo Indígena no ha implicado, según sus autoridades municipales y de las comunidades, un paso significativo para el

bienestar de las comunidades, pues no ha puesto en el centro recursos económicos ni metodologías de trabajo y evaluación pertinentes a la cultura mapuche pehuenche. Esto se verifica en el cuadro de la CIDH sobre el cumplimiento de 11 compromisos del ASA, 6 de ellos tienen cumplimiento parcial y 5 cumplimiento total; entre los primeros está la ausencia de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la participación efectiva y la solución a los problemas de tierra.⁷⁹ Esto junto a los incumplimientos en Plan 2015-2018 del ADI,⁸⁰ no ayuda a mejorar la confianza fracturada entre las comunidades indígenas y las diversas autoridades del Estado.

Otra cuestión muy importante, que expresa la falta de reconocimiento de derechos específicos en tanto pueblo indígenas, es que no existen adecuados diseños de políticas públicas que emanen desde los niveles centrales, que asuman las particularidades de la comuna y posean pertinencia cultural, en el plano de la generación de metas, ejecución, medición de resultados y rendición de presupuestos.

A través de las visitas a las comunidades relocalizadas de Nehuen Mapu Los Michales y Ayin Mapu en la Comuna de Santa Bárbara, el equipo de observación del INDH pudo corroborar que el Estado ha incumplido su obligación de proteger los derechos humanos de estas familias, que llegaron a acuerdos para su reasentamiento, unos formales y otros de palabra, con la empresa ENDESA debido a la construcción de la Hidroeléctrica Ralco y que contaba con la garantía del gobierno. Tampoco ha jugado un rol suficientemente activo para cumplir las metas del plan ADI y ha transgredido los derechos de las comunidades al negarles el derecho al desarrollo, en los términos definidos por los instrumentos del derecho internacional y la Convención 169.

79 La CIDH en su informe anual 2017, capítulo II, Peticiones, casos y medidas cautelares, páginas 212-218

80 Ver Anexo N°5: Monitoreo ADI Municipalidad Alto Biobío.

7. Recomendaciones

1. Se recomienda a los poderes colegisladores que materialicen, al más breve plazo, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, el Ministerio de Pueblos Indígenas y su Consejo.
2. Se exhorta a los poderes colegisladores a que resuelvan, en el marco de las reformas a la Ley Indígena, planteada en la convocada Consulta Indígena, la demanda planteada por las autoridades tradicionales y representativas de la comuna de Alto Biobío, sobre el reconocimiento del carácter de pueblo a los pehuenches.
3. Se insta al Ministerio de Educación a que otorgue la debida prioridad, a la revisión de la pertinencia y eficacia de los programas y materiales relacionados con educación intercultural para la zona del Alto Biobío, a objeto que este tipo de educación cumpla sus objetivos.
4. Se solicita Ministerio de Educación implemente medidas especiales para superar los déficits de calidad, pertinencia y acceso a la educación en comunidades indígenas, sobre todo en la comuna del Alto Biobío, con el fin de que en los próximos años se cuente con mejores indicadores.
5. Se exhorta al Ministerio de Salud para que, con la urgencia del caso, mejore los planes y programas de acceso a la salud por las comunidades del Alto Biobío y los programas de salud intercultural que se aplican en el territorio, para lo cual, se deberá medir su eficacia y pertinencia, al menos anualmente.
6. Se recomienda al poder ejecutivo, que fortalezca a la CONADI para que, en relación a las Áreas de Desarrollo Indígena, esta institucionalidad tenga mayores atribuciones de coordinación de los servicios públicos, y se avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado para dichas zonas.
7. Se recomienda al Estado, en particular al poder ejecutivo, en el marco de la implementación del actual Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos, y el que debe elaborarse el 2020, se generen mecanismos efectivos y participativos, que permitan dar pleno cumplimiento a los 3 principios rectores de empresas y DDHH, en especial las obligaciones hacia los pueblos indígenas.
8. Se solicita al poder ejecutivo instruya al gobierno regional, para que, sin más demora, se implemente un plan específico que aborde las actuales condiciones de las comunidades relocalizadas, que este sea de carácter participativo, a modo de integrar estas comunidades a los planes de desarrollo y puedan superar las condiciones de exclusión y vulnerabilidad en las que viven.
9. Se insiste a los órganos colegisladores en la necesidad de adecuar, en un plazo razonable, la legislación sectorial (Código de Aguas, de energía, y forestal) y la legislación medioambiental, a los estándares internacionales de derechos

humanos, en la perspectiva de dar efectividad a los derechos colectivos sobre las tierras y recursos naturales.

10. Se exhorta a los órganos colegisladores a que, con la urgencia del caso, se establezcan mecanismos adecuados para la determinación, protección y restitución de territorios a los pueblos indígenas, incluyendo los derechos de aprovechamiento de agua, para hacer efectivo el uso ancestral que los pueblos según su cosmovisión dan a este recurso natural.

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

En la producción de este documento se utilizaron las tipografías Vista Sans y Unit Pro en sus distintas variantes.

El **Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)** fue creado a partir de la promulgación de la Ley 20.405, siendo su acto constitutivo el día 20 de julio de 2010.

Es una institución estatal que, en forma autónoma y pluralista, promueve una cultura respetuosa de los derechos humanos, monitorea el quehacer del Estado a partir de estándares en la materia y protege la dignidad de todas las personas que habitan en el territorio nacional.



www.indh.cl