MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CASO BY PASS TEMUCO.

Astorga, Eduardo

RESUMEN PONENCIA.

La ponencia incluye una descripción de las acciones desarrolladas por Unidad de Carreteras de la Coordinación General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, con el fin de poder materializar la ejecución del proyecto BY-PASS Temuco.

Este proyecto de la Dirección de Vialidad del MOP, estaba considerado para su ejecución desde 1983, pero que por razones étnicas – culturales y políticas no había sido posible de ser implementado, a pesar de las diversas alternativas estudiadas.

Con el fin de lograr la ejecución del proyecto se proyecto un proceso de participación ciudadana, con especial énfasis en las comunidades mapuches con residencia en el sector geográfico especifico.

Para estos efectos la premisa básica del MOP, se sustentó en el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del territorio del By – Pass, teniendo a la vista para estos efectos los principios que inspiran la Ley 19.253, "Ley sobre fomento, protección y respeto de los indígenas". Esto a fin de revertir la imagen negativa que tienen los mapuches de los proyectos públicos, los cuales han significado una disminución histórica de los territorios indígenas del país, y que correspondía precisamente a la principal reivindicación del "Comité contra el By – Pass".

Sobre la base de la convicción del MOP de conversar y negociar siempre con la gente y comunidades afectadas, abriendo permanentemente espacios de participación, así como la promesa consistente en que el monto final de indemnización fuese fruto de un acuerdo voluntario, es que finalmente se llegó a una definición del trazado, así como del mecanismo de "expropiación pactada". Otra estrategia hubiese resultado jurídicamente compleja, así como políticamente inviable.

Los principios y diseño de las medidas de mitigación y compensación se basaron en las instituciones de la propia ley indígena:

1. "Expropiación pactada", considerando un plus cultural.
2. No disminución del territorio indígena inmediato
3. Creación de un fondo de etno-desarrollo autogestionado
4. Focalización de los recursos del Estado en la zona (Área de Desarrollo Indígena)

No se trata sólo del incremento de recursos vía compensación (cuyo monto puede incluso ser marginal dentro del costo global del proyecto), sino de abrir canales de participación ciudadana adecuados al efecto, generar en forma respetuosa las confianzas necesarias, disponer de los técnicos especialistas en materias étnico-culturales, así como estar dispuestos a una gran flexibilidad desde las etapas de diseño del proyecto, a fin de hacer a las comunidades indígenas, también partícipes de las externalidades positivas del proyecto.

El desarrollo de esta metodología permitió la materialización del proyecto inicialmente considerado, incluyendo medidas de compensación que satisficieron los requerimientos de las comunidades indígenas identificados previamente.

MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CASO BY PASS TEMUCO.

Astorga, Eduardo

PRESENTACION

La necesidad de mantener la continuidad del proyecto Ruta 5 desde La Serena hasta Puerto Montt estableciendo una alternativa vial de alto estándar a la actual Avenida Caupolicán, que atraviesa Temuco, motivó a la entonces Unidad de Carreteras de la Coordinación General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, a diseñar un trazado que evitara la ciudad.

Se trataba de un proyecto que la Dirección de Vialidad del MOP tenía considerado para su ejecución desde 1983, pero que por razones étnicas – culturales y políticas no había sido posible de ser implementado, a pesar de las diversas alternativas estudiadas. (8)

El tema central a dilucidar para viabilizar el proyecto, considerado de “alta conflictividad” que lo hacían de muy difícil realización, era la forma o método de abordaje de las comunidades Mapuches que habitan el territorio de Truf – Truf / Manzanares, todas de reconocida tradición autonomista, contraria a la integración de sus tierras a la urbe vecina y que forman parte del cinturón de comunidades Mapuches que existen alrededor de Temuco.

Para estos efectos la premisa básica del MOP, se sustentó en el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del territorio del By – Pass, teniendo a la vista para estos efectos los principios que inspiran la Ley 19.253, “Ley sobre fomento, protección y respeto de los indígenas”. Esto a fin de revertir la imagen negativa que tienen los mapuches de los proyectos públicos, los cuales han significado una disminución histórica de los territorios indígenas del país, y que correspondía precisamente a la principal reivindicación del “Comité contra el By – Pass”. (Ejm. Aeropuerto de Maquehue).

Lo anterior se tradujo en un acercamiento paulatino y respetuoso a las comunidades, cuyo objetivo principal fue la de informarlos a cabalidad en forma individual y comunitaria sobre la iniciativa y escuchar sus legítimos temores, reticencias, necesidades y expectativas.

LOS CRITERIOS

Desde un punto de vista ético, así como por sus efectos concretos, los principales criterios con que orientó su trabajo el equipo ad-hoc, especialmente creado para estos efectos y dirigidos por la SEREMI MOP IX Región. (formado por abogados, antropólogo, asistente social, urbanista, ingeniero, facilitador cultural, traductor, etc) fueron los siguientes:

I. El proyecto no debía implicar una disminución del territorio Mapuche, lo cual significaba considerar la compensación con tierras a las comunidades afectadas, mediante la adquisición de tierras particulares no indígenas aledañas o la recuperación de tierras dentro de la propia comunidad que alguna vez fueron enajenadas a particulares no indígenas.

II. El trazado no podía afectar ningún sitio o lugar de relevancia cultural, tales como cementerios, canchas de palín, casas de Machis, etc, para lo cual se realizó un levantamiento cartográfico de estos sitios a efecto de ser considerado en el trazado.

III. El trazado debía ser optimizado de acuerdo a las demandas de la propia gente. Esto significó disminuir de 17 a sólo 5 las comunidades afectadas, diseñándose un proyecto lo menos impactante posible, aun incluso en perjuicio de su estándar de autopista. El proyecto en consecuencia se desarrolla por los deslindes naturales de las comunidades intentando ser lo menos intrusivo posible.

IV. Flexibilidad en las medidas de mitigación, incorporando todos los atraviesos, barreras acústicas, pasarelas, etc, que fuesen necesarias.

V. Incorporación del concepto de “Plus Cultural”, en la modelación de las medidas de compensación. Este valor agregado cultural, basado en que la tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos indígenas (Artículo 1° de la ley 19.253), se refleja en una “valoración especial” de las mismas.

VI. Diseño de otras medidas de mitigación y compensación dirigidas al etnodesarrollo tanto de las personas, comunidades y rehues involucrados, y cuya finalidad es fortalecer sus vínculos comuniatios, étnicos y culturales eventualmente afectados por la segregación generada por el proyecto. (Fondo rotatorio, mejoramiento de caminos, proyectos de riego, molino comunitario, etc).

EL PROCESO

El proceso comenzó por identificar en terreno, fundamentalmente los siguientes antecedentes:

1. Individualización de los predios afectados y su calidad de tierras indígenas o particulares.
2. Individualización de las familias mapuches afectadas y sus representantes.
3. Identificación de los líderes culturales y políticos, tanto de las comunidades involucradas como de las organizaciones funcionales.
4. Identificación de los lugares de relevancia cultural tales como canchas de palín, casas de Machis, guillatunes, cementerios antiguos, etc.

Con esta información, más los antecedentes recogidos directamente de las comunidades del sector se procedió a trabajar en las siguientes tareas.

- Realización de estudios cartográficos sobre las múltiples alternativas de trazado, cuyo objetivo era afectar el menor número de comunidades mapuches posible.
- Apoyo a la obtención de la personalidad jurídica de las comunidades mapuches que no la tuviesen.
- Realización de los estudios de títulos y regularización de antecedentes jurídicos.
- Estimación de diversos escenarios de compensación, incorporando las compensaciones individuales, las comunitarias y las territoriales a nivel global de los Rehues involucrados.
- Vinculación con la Municipalidad de Padre Las Casas, y a fin de realizar un trabajo conjunto.
- Discusiones en terreno con comuneros mapuches, consultándoles su opinión sobre cual debía ser el trazado y características del proyecto.
- Información pública dirigida a Temuco (Diario Austral) sobre los objetivos y características del proyecto).
- Información vía radial dirigida a las comunidades mapuches sobre el proyecto, en su propia lengua.
- Elaboración de la primera acta de acuerdo, suscrita entre las comunidades mapuches, el gobierno regional y el Ministro de Obras Públicas, el cual con fecha 17 de Abril de 1997 el cual establecía fundamentalmente la buena fe de las partes y la intención de llegar a un resultado de consenso.

Para los objetivos antes mencionados el Gobierno Regional de la IX Región, desempeñó un importante rol, al integrarse en forma permanente al equipo dirigido por la SEREMI de OOPP, y servir de catalizador y coordinador de una serie de decisiones, particularmente en relación con la CONADI, organismo público que también ha trabajado desde su ámbito en el tema.

Así mismo, el Equipo Multisectorial a cargo del diseño e implementación de las Compensaciones de carácter global para las comunidades del área de influencia del proyecto, dirigido por el Sr. Intendente Regional y Coordinado por la SEREMI de SERPLAC IX Región, ha evidenciado un importante desarrollo en sus propuestas y perfil de decisiones, asumiendo una parte relevante de la responsabilidad en la solución a los problemas más urgentes.

LA ESTRATEGIA

Conscientes de las complejidades de carácter cultural del proyecto, de la necesidad de considerar un "plus" por estos efectos, la estrategia se enfocó a la obtención de consensos con las comunidades, acogiendo sus sugerencias y enfocando el plan de medidas de compensación a sus reales necesidades y expectativas, generando un clima de confianza que se tradujo en el segundo acuerdo suscrito entre las Comunidades Indígenas, el Sr. Ministro de Obras Públicas y el Sr. Intendente Regional, el 12 de Noviembre de 1997, en el cual fundamentalmente el MOP se comprometía a cumplir sus compromisos y las comunidades otorgaban su consentimiento al proyecto.

Para el desarrollo de esta estrategia se implementaron las siguientes acciones:

1. Contratación del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, para el Estudio de Impacto Cultural y Socioeconómico del By-Pass.
2. Contratación de la Consultora Geotécnica para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, a fin de someterlo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la COREMA IX Región. (Aprobado por la COREMA en Mayo de 1999)
3. Establecimiento de un procedimiento de "expropiación consentida", en donde el precio final fue el producto de una negociación directa con los afectados y sus dirigentes.
4. Diseño de una serie de otras medidas de compensación de carácter comunitario entre el Equipo Regional de Concesiones, la CONADI y la Municipalidad de Padre las Casas, efectuando un análisis de las principales demandas presentadas por las Comunidades, las que fueron analizadas en la Comisión Ad-Hoc a cargo del Gobierno Regional. Este trabajo contó con la participación directa de las comunidades.
5. Diseño de un conjunto de medidas de compensación de carácter territorial de cargo del Gobierno Regional.
6. Estructuración de un equipo permanente ad-hoc a cargo del proyecto dirigido por la SEREMI de OO¨PP, que dió las directrices, funciones y tareas destinadas al correcto desarrollo del proyecto, siempre en el convencimiento de la necesidad de que este Ministerio debía desarrollar sus iniciativas reconociendo, respetando y contribuyendo al adecuado desarrollo de los indígenas, dentro de su propia cultura y costumbres.
7. Definición consensuada del concepto del área de influencia del Proyecto By-Pass, entre el MOP, el Gobierno Regional y la CONADI, teniendo como referencia la concepción y cosmovisión de las comunidades en el desarrollo de este concepto (Rewes).

Conjuntamente estableció un procedimiento a fin de arribar a esta "especial cuantificación" del valor de las tierras indígenas, así como disponer de criterios políticos, jurídicos y técnicos que avalen el monto a ofrecer a los afectados indígenas.

Para estos efectos la idea original fue:

1. Definición en acuerdo con la CONADI, y sobre la base de pretasaciones de las tierras indígenas, de los criterios y metodologías para la determinación del "Plus Cultural".
2. Colaboración de por personas de alto reconocimiento nacional y regional, (tal como por ejemplo parlamentarios de la zona) en los cuales las comunidades se sentían representadas, ya que fueron quienes avalaron el valor referencial final de las tierras indígenas, monto final que fue ofrecido a los hijueleros mapuches, como precio de oferta para la negociación.
3. Para efectos de lo anterior fue preciso tener presente las siguientes consideraciones:

a) El artículo 1° de la Ley Indígena, N° 19.253, señala que la tierra para los mapuches es el fundamento de su existencia y su cultura.
b) La inexistencia de valores de mercado referenciales de las tierras indígenas, hacen que esta tenga un valor distinto y difícil de determinar en los peritajes normalmente efectuados por el MOP.
c) El impacto de las expropiaciones en propiedades indígenas las cuales tienen el carácter de minifundio, de economías de sobrevivencia, con un promedio que no supera las 2 hás y con una ruta que se localiza en las cercanías de sus habitaciones.
d) La prohibición que establece el Artículo 13 de la ley Indígena, de enajenar tierras indígenas "por exigirlo el interés nacional", abre una brecha frente a la Ley de Expropiaciones, siendo necesario evitar el conflicto jurídico y político sobre la primacía de la Ley de Expropiaciones sobre la ley Indígena.

CONCLUSIÓN:

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas y la convicción del MOP de conversar y negociar siempre con la gente y comunidades afectadas, abriendo permanentemente espacios de participación, así como la promesa consistente en que el monto final de indemnización fuese fruto de un acuerdo voluntario, es que finalmente se llegó a una definición del trazado, así como del mecanismo de "expropiación pactada". Otra estrategia hubiese resultado jurídicamente compleja, así como políticamente inviable.

Los principios y diseño de las medidas de mitigación y compensación se basaron en las instituciones de la propia ley indígena:

5. "Expropiación pactada", considerando un plus cultural.
6. No disminución del territorio indígena inmediato
7. Creación de un fondo de etnodesarrollo autogestionado
8. Focalización de los recursos del Estado en la zona (Area de Desarrollo Indígena)

Chile es un país diverso culturalmente. Entender a fondo este fenómeno constituye un factor fundamental para una adecuada gestión de proyectos en áreas indígenas.

No se trata sólo del incremento de recursos vía compensación (cuyo monto puede incluso ser marginal dentro del costo global del proyecto), sino de abrir canales de participación ciudadana adecuados al efecto, generar en forma respetuosa las confianzas necesarias, disponer de los técnicos especialistas en materias étnico-culturales, así como estar dispuestos a una gran flexibilidad desde las etapas de diseño del proyecto, a fin de hacer a las comunidades indígenas, también partícipes de las externalidades positivas del proyecto.