

PERIODO
PRESIDENCIAL
002565
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 25 DE OCTUBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. INFORME POLITICO: SITUACION DE LOS PRESOS POLITICOS

La huelga de hambre de presos políticos -la cuarta bajo la actual administración- y la tramitación en el Congreso de los proyectos de ley relativos a nombramiento de ministros de Corte de Apelaciones y que fija plazo para dictar sentencia en los procesos traspasados a la justicia ordinaria en virtud de las Leyes Cumplido, han vuelto a poner en el centro de la discusión la eficacia de nuestra política en relación a los presos políticos existentes al 11 de marzo de 1991.

El presente informe tiene dos objetivos: por una parte, ofrecer una reflexión acerca del marco político en que este problema se desenvuelve en este momento y, por otra, sistematizar la información confiable sobre el universo y situación procesal exacta de los presos políticos y sobre los problemas que impiden su libertad.

EL MARCO POLÍTICO

El manejo del tema de los presos políticos por parte del Gobierno está sometido en este momento a dos cuestionamientos básicos.

Por un lado, la huelga de los presos políticos y la actividad de solidaridad que ésta sea capaz de reclutar en ambientes de la **izquierda**, representa una postura crítica que se basa más en la situación desesperada de los propios afectados y en criterios de justicia abstracta que en una proposición de un camino alternativo para dar solución a este tema.

La base argumental de esa crítica es débil, pues, como se demuestra mas adelante, las estadísticas demuestran un avance significativo en el proceso de libertad de presos políticos bajo la actual administración. La pobreza de esa crítica se ve confirmada por la paulatina debilidad de la solidaridad que dichos movimientos concitan en la opinión pública y por el relativo aislamiento de ese movimiento respecto de sectores importantes de la izquierda. Ello no obsta a que el movimiento huelguístico aún tengan algunas reservas de apoyo a que acudir, y merezca atención desde el punto de vista del impacto político, y eventualmente de su capacidad de afectar el orden publico. Sin embargo, en lo fundamental se trata de una movilización activada por la comprensible impaciencia y sin demandas específicas. Por lo mismo, cualquier negociación propiamente tal parece inconducente dado que el Gobierno ha sido claro en señalar el camino que se seguirá y resulta improbable obtener la adhesión global y explícita de los presos al mismo.

El Gobierno ha concitado un gran apoyo pues su política parece razonable, justa y eficaz. La crítica fundamental que organismos de derechos humanos, abogados, parlamentarios, partidos y el propio Gobierno se hacen está centrada en la lentitud con que los procesos

han marchado, sin negar los avances sustanciales. Todos los pasos del Gobierno se han dirigido en la dirección de acelerar los procesos y dar solución en un horizonte de tiempo razonable a este problema. Lo que está por hacerse va en la misma dirección. Cabe, por tanto, reafirmar la convicción en nuestra política en esta materia y procurar su agilización.

Lo anterior no debe llevarnos a la conclusión de que este problema tendría, a partir de ahora, una solución automática sin una intervención fuerte del Gobierno. Por el contrario, en los tramos finales, que son los que ahora se viven, se requiere elevar la coordinación y la eficacia con el objeto de tener resultados definitivos a corto plazo. Esto es particularmente importante en relación con el segundo tipo de cuestionamientos a nuestra política acerca de presos políticos.

La segunda crítica es aquella levantada por la **derecha**, que busca establecer ante la opinión pública un vínculo entre la liberación de presos y el aumento del terrorismo y la delincuencia. Probablemente, ello está encaminado a constituir uno de los principales temas de campaña de la derecha para el período electoral, cual es el de la seguridad pública y la pretendida insuficiencia del Gobierno, antes que a expresar una contradicción fundamental con la política del Gobierno, dado que Renovación Nacional compartió esta política y le dio sanción constitucional.

Frente a este argumento de la derecha, cabría destacar lo siguiente:

En primer lugar, no está probado que exista una relación entre libertad de presos políticos y aumento de actos violentistas. Lo que este Gobierno ha conseguido es potenciar y favorecer una voluntad de reinserción social y política de grupos de extrema izquierda que abrazaron la vía armada. Ello estabiliza la democracia y encamina al país en una senda de pacificación, cerrando un ciclo de violencia política de dos décadas. La política de libertad de presos es condición para que esos grupos perseveren en la reinserción.

Segundo, si hubiera que establecer una distinción política o moral entre los presos ella no debería ser entre los que han cometido delitos más graves o de mayor relevancia pública y quienes han cometido menos delitos o delitos comunes con connotación política. Esa distinción nos induciría a no beneficiar a un grupo de presos vinculados a los atentados cometidos en 1979-80 (Israel Bórquez, Roger Vergara, Carol Urzúa) o a casos en que tuvo participación el FPMR (arsenales o atentado), y sí indultar a presos de los últimos años del régimen pasado (años 88 y 89) que tienen una menor gravedad relativa. Sin embargo, es posible constatar que en el primer grupo se encuentra una disposición de reinserción mayor que en el segundo grupo, más vinculados a fenómenos como el lautarismo, y por tanto, más reacios a abandonar las formas violentas de lucha.

La hipótesis que queremos sugerir, pues, es que este segundo grupo (lautarismo) es más peligroso que el primero, a pesar de relacionarse con delitos de una monta menor.

A partir de este criterio, la libertad de los presos antiguos representa ventajas para la estabilidad institucional y bajo nivel de riesgo de reincidencia en actos violentos. Con todo, respecto de los lautaristas lo prudente es someterlos a la vigilancia de la autoridad.

En segundo lugar, la crítica de la derecha no tiene la fuerza moral que tiene el discurso de la reparación y de la reconciliación que el Gobierno ha defendido. La derecha aparece restringida a un sector duro de la opinión pública, en circunstancias que el grueso de ella no parece relacionar la libertad de presos con el fenómeno de la violencia o el terrorismo.

Es discutible que la política de libertad de presos añade nuevos costos políticos a los que ya haya pagado el Gobierno. Por el contrario, el Gobierno ha ganado puntos en la opinión pública al desarrollar y llevar a buen término sus iniciativas de derechos humanos, de la cual ésta forma parte central.

Esta política sólo tiene costos si su implementación se prolonga excesivamente en el tiempo, permitiendo la reaparición de los dos tipos de cuestionamientos a que ella es sometida. Las ventajas de la posición del Gobierno son que ellas se han ajustado a las expectativas de la opinión pública, han sido legitimadas por los partidos políticos y han producido resultados.

La debilidad de ella es que le permite a la derecha un uso demagógico del tema. En todo caso, siempre tendremos al frente a un adversario que tratará de mejorar su situación criticándonos. Lo grave sería estar expuestos a la crítica por una política poco consistente.

En tercer lugar, respecto de la política de seguridad pública el Gobierno trabaja para tener soluciones en el mediano y largo plazo, y la reinserción de grupos de extrema izquierda constituye un eje principal de la erradicación del violentismo político. El aislamiento de fenómenos como el lautarismo o el Frente Autónomo exige eliminar las eventuales banderas o reivindicaciones que tengan que ver con las etapas ya superadas de la historia política reciente.

En cuarto lugar, conviene inaugurar una nueva legitimidad democrática para enfrentar el tema de la violencia política y de toda transgresión al marco constitucional. En ese sentido, cerrar de una vez el tema heredado de los presos políticos provee al Gobierno de una autoridad para enfrentar cualquier grupo o acción de subversión o terrorismo. La distinción entre hechos de violencia antes y después del 11 de marzo de 1990 es clave y ella se vuelve eficaz en el momento en que no quedan presos políticos del período anterior.

Precisamente, para restarle toda legitimidad a las acciones de los grupos de extrema izquierda que hoy actúan es necesario cerrar esta etapa.

Resulta conveniente la política de bajo perfil seguida hasta ahora en esta materia. Ella ha permitido avanzar. Sin embargo, en el momento de pasar de una etapa a otra, es decir, al liberar al último preso político, el Gobierno debiera marcar el hito en conjunto con partidos y con organizaciones de derechos humanos.

Ello abriría una nueva fase en la cual el terrorismo estaría desprovisto de todo fundamento político o moral y sería un fenómeno inconfundible.

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE LIBERTAD DE PRESOS POLÍTICOS

La Concertación hizo una opción radical en su programa al comprometerse a procurar la libertad de los presos políticos del régimen militar en atención a razones políticas, jurídicas y humanitarias que no es del caso repetir. En ese momento, en el programa se incorporaron ciertas restricciones respecto de delitos de mayor gravedad.

La primera acción del nuevo Gobierno consistió en indultar a todos aquellos presos susceptibles de tal beneficio. Sin embargo, dado que el grueso de los presos se encontraba en situación de procesados, al menos respecto de algunos de los procesos que los afectan, era menester aprobar normas legales que aceleraran dichos procesos. Lo anterior, se cumplió aunque con restricciones a través de las Leyes Cumplido. Adicionalmente, a través de la reforma constitucional de 1990, el Gobierno fue dotado de la facultad de indultar y los Tribunales fueron autorizados para otorgar excarcelaciones respecto de delitos terroristas, todo ello a proposición de Renovación Nacional.

Si bien la solución anterior no era la originalmente planteada por el programa de la Concertación ni por el proyecto del Gobierno, y si bien la técnica jurídica de las leyes Cumplido es insuficiente¹- lo que ha dado lugar a demoras en el traspaso de procesos de la justicia militar a la ordinaria y a interpretaciones divergentes de dichos procesos que han dado origen a contiendas de competencia aún pendientes en la Corte Suprema- puede decirse que **el Ejecutivo dispone hoy de un conjunto de herramientas jurídicas suficientes para dar una solución definitiva al problema.**

Confirman lo anterior -en el sentido que aún con todas las imperfecciones de las leyes aprobadas éstas conducen al resultado buscado- las estadísticas de organismos de derechos humanos que

¹A raíz de las deformaciones que sufrieron durante el trámite legislativo.

reflejan la brusca caída de la cantidad global de presos políticos encarcelados:

FECHAS	PRESOS
al 31.12.89	435
al 31.03.90	335
al 30.06.90	263
al 30.09.90	237
al 31.12.90	217
al 31.03.91	181
al 30.06.91	133
al 10.09.91	90
al 25.10.91	75 (dato nuestro).

Las caídas mas espectaculares son aquellas que tienen relación con la aplicación del mecanismo del indulto. El descenso de 435 a 263 entre diciembre de 1989 y junio de 1990 representa los indultos iniciales del actual gobierno. La caída de 217 en diciembre de 1990 a 133 en junio de 1991 se explica por la aplicación de la nueva facultad de indultar delitos terroristas y las excarcelaciones por ese mismo tipo de delitos aprobadas por las Cortes de Alzada.

Una primera conclusión, entonces, es que **depende de nuestra voluntad política y de nuestra eficacia administrativa obtener avances significativos en la reducción del número de presos.**

Una segunda constatación, derivada de la anterior, es que los Tribunales han sido renuentes a comprender y compartir las razones políticas y jurídicas que avalan la decisión gubernamental de dar una solución a este problema. Por cierto, de parte de la Corte Suprema no cabía esperarse otra posición. Tampoco de la justicia militar que dilató los traspaso y retuvo impropiamente el conocimiento de algunos delitos. El efecto imprevisto ha sido la renuencia de los Ministros de Corte de Apelaciones a actuar con la celeridad que la gravedad del problema aconseja, privilegiando un ritmo ordinario y rutinario. Lo anterior tiene explicación en ciertos procesos de mayor complejidad.

Sin embargo, aún sin el proyecto de Ministros Extraordinarios, podría obtenerse de ellos un horizonte razonable de tiempo para sentencias de término. En algunos casos se trata de procesos de muchos años que se encontraban totalmente tramitados en la justicia militar. En el caso de las consultas o apelaciones de dichos procesos, debería obtenerse algún compromiso con los Presidentes de las Cortes de Apelaciones de Santiago y Pedro Aguirre Cerda (que concentran el conocimiento de la mayoría de los procesos) de obtener su oportuna vista y fallo.

Si bien se trata de atribuciones privativas de otro poder del Estado, razones de buen gobierno aconsejan que el Ejecutivo realice gestiones oficiosas para obtener esa diligencia requerida. A este respecto, se trata de actuar caso a caso en el momento que los procesos estén sufriendo una dilación innecesaria.

La segunda conclusión, por tanto, es que **el Ejecutivo dispone de un margen de maniobra para conseguir agilizar procesos** y que ello sería particularmente posible en el rango de ministros de Cortes de Apelaciones. Por cierto, la aprobación del mecanismo de ministros reemplazantes significaría una sustancial mejoría de la situación, pero ello no significa automáticamente que estén dispuestos a actuar en la dirección indicada.

En tercer lugar, existen ciertas dilaciones de tipo administrativo o político que entorpecen la rápida implementación de la política acordada, y que requieren ser enfrentados a partir de una común disposición política.

En este rango de problemas se ubican cuestiones como las siguientes:

- * **Demora en la toma de razón de los decretos de indultos**, lo que debería enfrentarse al nivel adecuado de la Contraloría, de modo que una vez que el Presidente ha tomado una decisión, ello se traduzca en la libertad inmediata del beneficiado (la Subsecretaría de Justicia ha logrado establecer un sistema a este respecto).
- * **Carencia de visas** para los casos en que se opte por el extrañamiento, lo que implica anticiparse a la situación y no repetir casos de presos con decisión y decreto tramitado que no pueden materializarse (a este respecto también se ha avanzado).
- * **Requerimientos en contra de organizaciones por Ley de Seguridad del Estado, que incluyen a presos anteriores al 11 de marzo de 1990.** El criterio debiera ser circunscribir los requerimientos a personas que actúen después de esa fecha y producir los desistimientos necesarios respecto de los que tengan la calidad de presos políticos (quedarían 4 presos en esta situación).

En suma, la conclusión en este punto es que al existir una decisión política de acelerar la libertad de los presos políticos el Gobierno debe uniformar sus políticas a este respecto y mostrar a todos los niveles la coherencia de esa voluntad.

B. ANALISIS SOCIAL: La movilización mapuche

Durante el mes de Octubre, un nuevo asunto ha perturbado la convivencia social. Nos referimos a lo que la prensa calificó como "la efervescencia mapuche". Es cierto que el fenómeno ha declinado en esta última semana y que por ahora no reviste un riesgo político mayor. Sin embargo, no es menos cierto que la desmedrada situación de los pueblos indígenas constituye un problema aún pendiente que puede derivar en conflictos más agudos el próximo año (el año del Quinto Centenario). Que ello no ocurra dependerá, en parte, del destino y los resultados de la nueva ley indígena impulsada por el Gobierno, que se tramita actualmente en el Parlamento. En cualquier caso, es aconsejable tener presente algunas consideraciones que se desprenden de los hechos recientes.

En primer lugar, hay que destacar la coincidencia en el tiempo de dos procesos: por una parte, la ceremonia de firma y envío del mensaje de la nueva ley indígena al Parlamento y, por otra, el anuncio de la celebración de un "coyagtún" con asistencia de "loncos" mapuches chilenos y argentinos. Ambos eventos tuvieron lugar el día 8 de octubre.

La coincidencia no deja de llamar la atención, sobre todo cuando la firma y envío del mensaje fue la ceremonia culminante de un largo proceso de elaboración democrática del proyecto de ley, en el curso del cual se realizaron más de 2.800 asambleas de comunidades indígenas, donde se eligieron más de 3.000 delegados de base que concurrieron a 15 congresos regionales. Esta amplia participación, que incorporó a unos 100.000 miembros de la población indígena chilena, terminó en un congreso nacional al que asistieron 300 delegados, los que finalmente aprobaron el proyecto de ley del Gobierno.

Todas las organizaciones mapuches, incluido el Consejo de Todas las Tierras (CTT), que estuvo tras las últimas movilizaciones, han reconocido que el proyecto constituye un avance y un progreso para los pueblos indígenas. Dado este reconocimiento y aquel amplio proceso de debate sobre la nueva ley, no se entiende la motivación de la reciente "efervescencia mapuche". Menos aún cuando el Gobierno ha mostrado claro interés y sensibilidad hacia el problema de postergación y pobreza que aqueja a los chilenos indígenas, como lo ejemplifica el caso Quinquén. De aquí que el Gobierno calificara de "respuesta poco adecuada" las tomas de fundos y movilizaciones mapuches en el sur del país.

Más allá de la grave situación de pobreza, desamparo y postergación que aqueja a los pueblos indígenas, y que el Gobierno es el primero en reconocer, la intención y dirección del reciente movimiento se hace todavía más evidente al comparar los contenidos de la nueva ley con el programa de reivindicaciones levantado por el CTT.

El proyecto del Gobierno posibilita que las comunidades indígenas gocen de personalidad jurídica, que se protejan sus tierras a través de su delimitación e inscripción en un registro especial, que se cree un fondo de tierras, que se fomente su cultura e idiomas, que se establezca un sistema educacional intercultural bilingüe, que se reconozca su derecho consuetudinario, etc. Pese a esto, el CTT rechaza la ley con el argumento de que es una ley hecha por "huincas", desconociendo así el importante proceso participativo del que emergió.

Frente a esos contenidos, el CTT propone un programa cuya finalidad patente es la constitución de una nación mapuche supranacional (existen alrededor de 700.000 mapuches chilenos y unos 300.000 argentinos) con base territorial suficiente y una suerte de co-gobierno con el Estado central.

Independientemente de si tales objetivos son viables, se hace obvio el atractivo de un programa que, en concreto, propone la creación de una bandera mapuche única, la creación de una cédula de identidad propia o especial, y la "recuperación" de territorios. Sobre todo si ello se funde con reivindicaciones particulares o locales de las distintas comunidades. A esto hay que agregar la existencia de una serie de organizaciones -como la Liga Cultural Araucana o el movimiento "We Kintún" (Nueva Búsqueda)- que canalizan o expresan reivindicaciones mapuches de distinta naturaleza.

Lo que debe tenerse presente es que se puede llegar a crear una situación de agregación de reivindicaciones y convergencia de comunidades y organizaciones en torno a un programa como el que postula el CTT. Más aún, la movilización mapuche puede adquirir giros que desemboquen en un problema de difícil manejo desde el punto de vista de la seguridad pública y que pueden generar un conflicto social grave. Esta posibilidad, que quizás hoy sea aún lejana, no debería mirarse con desdén.

De hecho, la organización Ad-Mapu (próxima al PC y de la cual se escindió el CTT en Abril de 1990) expresó la posibilidad de respaldar la movilización impulsada por el CTT, demandando la "devolución" de unas 700.000 há. de terrenos en el sur. Para Ad-Mapu, la nueva ley indígena no soluciona los problemas de tenencia de tierra porque no contempla mecanismos de solución para las "usurpaciones" cometidas por "huincas" y no reconoce los títulos de merced como **única** escritura de dominio válida.

Finalmente, será el potencial desafío a la seguridad pública y al principio de la unidad del Estado y de la nacionalidad chilena lo que en su momento la derecha explotará, dentro de su campaña de caracterizar al Gobierno como blando e inconsistente en ese terreno, para debilitarnos. Tuvimos expresiones claras de esta tendencia durante las últimas semanas.

Por ejemplo, el vespertino "La Segunda" apuntó en su editorial del 11 de octubre que sería un error no calibrar adecuadamente las

acciones violentistas mapuches "desde sus primeras expresiones" y ceder a ellas en virtud de motivaciones de justicia histórica, lo que sería "situar el problema en los términos de quienes lo promueven". Asimismo, el Instituto Libertad (próximo a RN) publicó un estudio en respuesta al proyecto de ley del Gobierno donde señaló que se busca reemplazar "el objetivo de integración", que se perseguía hasta ahora a través de la regularización de la propiedad privada y el desarrollo rural, por "una política aislante y desintegradora, con el pretexto de dar reconocimiento constitucional a varios pueblos, dentro de la nación chilena, incluso con territorios y leyes especiales permanentes".

Frente a la situación planteada, al Gobierno sólo le cabe persistir en el rumbo ya planteado, el que corresponde a un diseño bien estudiado, sobre el que ya existe una decisión presidencial y un proyecto de ley sometido al trámite parlamentario.

Ello cobra aún más urgencia en virtud del método que se ha empleado, basado en una marcada participación de los propios pueblos indígenas.

Finalmente, no debemos perder de vista que el tema en cuestión también puede adquirir alguna relevancia internacional.

En efecto, hoy por hoy, uno de los temas de atención preferente por parte de gobiernos europeos y agencias de cooperación, es el de las "minorías étnicas". Ello implica que existe un flujo financiero y una red de organizaciones sociales y políticas, y de entidades gubernamentales y no gubernamentales, que promueven la preocupación y solidaridad internacional respecto de estos grupos sociales - razón adicional para mantener y reforzar las iniciativas gubernamentales que ya existen al respecto, y la atención preferente que la propia autoridad pública ha conferido al tema en cuestión.