

Pueblos Originarios

6

En el debate sobre una Nueva Constitución, recién entraremos a un diálogo de verdad sobre Derechos Indígenas en Chile

Domingo Namuncura*

* Ex Director Conadis, profesor de DD.HH. y Procesos Culturales, UAHC

El 24 de junio del 2013, en el Día Nacional de los Pueblos Indígenas, el Presidente Sebastián Piñera, en un acto oficial en el Palacio de La Moneda se refirió extensamente al significado de este acontecimiento y su política gubernamental en materia de política indígena. En su discurso reconoció la vigencia de una "deuda histórica" que el país mantiene con los pueblos ancestrales y destacó las iniciativas que el gobierno había impulsado. Al respecto señaló:

"Tenemos una deuda histórica con nuestros pueblos originarios. Todos sabemos que desde el punto de vista del progreso material y espiritual no hemos sido capaces de estar a la altura de lo que merecen y de lo que el país puede entregar. Se trata de un número muy significativo de chilenos, más de un millón de chilenos, que se identifican con los pueblos originarios y que hoy viven en general en condiciones muy precarias, con índices de desempleo y pobreza más altos, oportunidades de desarrollo más bajas y ésta es una deuda histórica que nuestro gobierno decidió enfrentar".

De acuerdo a lo señalado, una de las modalidades de la decisión de encarar la deuda histórica fue la idea de un "Nuevo Trato" basado en cuatro pilares:

"El primero, promover un re-encuentro con nuestros pueblos, pasando de una cultura que pretendía asimilar y hacerlos desaparecer, hacia una visión que pretende integrarlos reconociendo y validando su identidad, lengua y costumbres. Por eso estamos impulsando una reforma constitucional que le de reconocimiento a una nación que definitivamente es multicultural".

El Presidente reconoció la existencia de importantes problemas pendientes en materia de integración y desarrollo:

"Tenemos una deuda en materia de desarrollo económico y social de nuestros pueblos y debemos pasar de una cultura meramente asistencialista que no dio resultado, hacia una cultura más participativa que base su fuerza en las propias capacidades y valores de nuestros pueblos. Por eso, en los planes Arauco y Araucanía hemos aumentado en un 60% los fondos públicos regionales de inversión para ellos, con prioridad en la vivienda, educación, salud y creación de oportunidades de desarrollo".

El gobierno del Presidente Piñera obvió todo lo que fue posible entrar al fondo de las demandas históricamente planteadas. La problemática indígena fue fundamentalmente regionalizada, es decir, se entendió que la cuestión indígena radica principalmente en la Araucanía y que lo esencial era imponer una lógica de orden público en un contexto de seguridad nacional

De acuerdo a lo señalado, el Presidente destacó una política de compra de tierras en beneficio de familias mapuches, con un estándar de 39.000 hectáreas adquiridas mediante procedimientos renovados para evitar abusos y brindar asistencia técnica adecuada para su explotación. Señaló que los recursos para estos efectos se habían multiplicado por cinco. A esto se suma que bajo su administración los beneficiarios mapuche de Indap se habían triplicado; que se había extendido la banda ancha a todas las comunidades y se había brindado un gran impulso a proyectos de ecoturismo, como una alternativa de generar nuevas fuentes de desarrollo para los pueblos indígenas.¹

En el resumen de este discurso presidencial hay varias verdades. La más relevante es el reconocimiento de una "deuda histórica" y todo lo concerniente a los problemas pendientes en materia de desarrollo social y cultural. Pero es un reconocimiento tardío, pues esto ya fue debatido e instalado entre el 2001 y 2003 en el marco de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato y lo que se desprende de un análisis de cuatro años de gobierno conservador, es que los contenidos de este informe oficial del Estado no fueron tomados en cuenta por el Presidente Piñera y su gabinete.

Un segundo aspecto a destacar es que el Presidente se hizo cargo de una crítica nunca suficientemente reconocida por la derecha en cuanto a la existencia de una cultura que pretendía asimilar y hacer desaparecer a los pueblos originarios, y levanta ante ello la idea de una transición, en su concepto, hacia una idea nueva de integración validando identidad, lengua y costumbres ancestrales.

Luego, las propuestas e iniciativas gubernamentales llevadas a cabo, que son muchas y variadas, tienen en este discurso un eje central que sería "impulsar una reforma constitucional" que brinde "reconocimiento a una nación que definitivamente es multicultural". La idea de una "nación multicultural", en boca de un presidente de derecha, no es un hecho menor. Aunque sea en teoría, y el mundo conservador debería darse por notificado.

El discurso presidencial del 24 de junio de 2013 estuvo situado en un momento raro del continuo de una política gubernamental. Corresponde a un marco doctrinario y estratégico que, normalmente, se anuncia al inicio de un Gobierno y no en la fase de cierre. De hecho, en los discursos de los años previos el tema indígena tiene una importante ausencia de contenidos fundamentales. Entonces, la duda existente en junio del 2013 es ¿de qué manera el Presidente Piñera pretendía dar cumplimiento a objetivos tan ambiciosos, si no pudo hacerlo o no fue capaz o sencillamente no quiso llevarlos adelante entre el 2010 y el primer semestre del 2013?

De hecho, durante el 2010 el país conoció ampliamente la difusión de los llamados "8 pilares" sobre los cuales se sustentaría el programa del gobierno conservador:

1 El Mercurio, junio 2013.

- 1.- recuperar la capacidad de crecimiento del país;
- 2.- generar más y mejores empleos;
- 3.- combatir con eficacia la delincuencia y el narcotráfico;
- 4.- dar a todos una salud más digna y oportuna;
- 5.- mejorar la calidad, el acceso y el financiamiento de la educación;
- 6.- derrotar la pobreza extrema y sentar las bases para superar la pobreza;
- 7.- fortalecer nuestra democracia, profundizar la descentralización y modernizar el Estado y
- 8.- reconstruir los daños que ocasionó en el país el terremoto del 27 de febrero del 2010.

En ninguno de estos pilares se mencionó la variable multicultural, la que se podría suponer inserta en el pilar número 7 sobre fortalecimiento de nuestra democracia, pero no. No está presente. En consecuencia, se puede asumir que "en realidad- el gobierno del Presidente Piñera inició su Gobierno, en relación con los pueblos indígenas, sin una política consistente y ésta solo se limitó a controlar el mal denominado "conflicto mapuche" y aplicar en forma limitada el Convenio 169, referido fundamentalmente al tema de la consulta indígena.

Incluso a nivel de políticas del entonces Ministerio de Planificación (Mideplan), de quien depende la coordinación con Conadi, la única referencia en el 2010 es al "reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas", objetivo que finalmente no fue cumplido por el gobierno conservador, "reformular la institucionalidad responsable de las políticas del gobierno central para los pueblos indígenas" y transformar a Conadi en una Agencia de Desarrollo Indígena. Ninguna de estas dos iniciativas fue realizada en el gobierno conservador. Fueron metas incumplidas.

En anteriores informes relativos a Pueblos Indígenas publicados por el Barómetro de Política y Equidad, ya analizamos el escenario de cada semestre de gestión del gobierno del Presidente Piñera desde el mismo año 2010 y fuimos constatando una progresiva improvisación en esta política. El estándar de la gestión gubernamental no se diferenció mucho del tipo de políticas sectoriales y focalizadas con gran prioridad en la región de la Araucanía. Tampoco se diferenció mucho respecto de la metodología de conducción y coordinación tradicional de la política indígena: el control de los asuntos relativos al orden público, como resultado de enfrentamientos, huelgas de hambre, ocupaciones de tierra y otros eventos, fue asumido centralmente por el Ministerio del Interior. El gobierno regional de la Araucanía, principalmente, se limitó a seguir las directrices centrales y

todo lo concerniente a acciones gubernamentales para paliar los problemas sociales de las comunidades, se canalizaron preferentemente a través de la Conadi y de algunos Ministerios a través de sus secretarías regionales.

En esta materia, hay que reconocer que hubo evidentes progresos. Como es de esperar, con cada cambio de Gobierno la Conadi experimentó un reordenamiento interno, tanto a nivel de equipos de trabajo como de metodologías. Luego, a lo largo de cuatro años de gobierno conservador se produjeron "naturalmente" iniciativas relevantes como el plan de trabajo destinado al rescate de lenguas originarias; fortalecimiento de programas e iniciativas relativas a educación y cultura; un importante impulso a prácticas deportivas ancestrales; ampliación de iniciativas relativas a políticas de salud intercultural; desarrollo de nuevos centros ceremoniales; aumento importante del programa de Becas Indígenas, de 43.309 en el 2008 a 69.758 becas en el 2013; desarrollo de un novedoso plan de "alianza estratégica" y empresas privadas para desarrollos productivos en tierras indígenas con 10.000 emprendimientos; la creación de un Centro de innovación y emprendimiento Mapuche en la Araucanía; diseño de un formulario de IVA en lengua mapuche; creación de la Cámara de comercio, turismo, servicio e industria mapuche en la Araucanía, etc, etc, etc.

La lista de proyectos y acciones gubernamentales destinados al desarrollo de múltiples iniciativas sociales y culturales es muy extensa, como naturalmente debe ocurrir cuando un Gobierno destina cuantiosas sumas a políticas de subsidios a nivel sectorial. En esto no hay duda: el Presidente Piñera realizó muy importantes inversiones en la Araucanía, con un doble propósito. Por un lado, contener la dinámica del llamado "conflicto mapuche" y por otra parte, intentar instalar un efecto de demostración mediante mecanismos clientelares, siendo paradójal que la idea de promover un tipo de desarrollo distinto, culturalmente hablando y según así lo señaló en su discurso del 24 de junio del 2013, en la práctica, el resultado es una focalización de múltiples iniciativas sociales comunes y normales, desviando así el foco principal de las tensiones y dilatando cualquier respuesta necesaria a las demandas de fondo planteadas por el movimiento indígena en el marco de los conflictos.

Como esto no es posible evadirlo, y estando vigente el Convenio 169, una de las complejidades para esta política sectorialista era la tarea de poner en marcha el convenio propiamente tal. Pero este tratado internacional contiene e incorpora en el ordenamiento jurídico nacional condiciones y exigencias de muy alto nivel, mucho de ello demasiado nuevo e innovador para el Estado, y si una cosa tenía claro el gobierno conservador era que la aplicación del Convenio en su mayor amplitud era inviable y disfuncional para los propósitos del gobierno de derecha.

En consecuencia, la principal tarea que se acometió fue el de la consulta indígena y la aplicación del antiguo Decreto 124, dictado en las postrimerías

del último gobierno de la concertación, con la Presidenta Bachelet y que data del 2009. Este decreto fue ampliamente criticado por el movimiento social indígena. El gobierno conservador lo congeló, por decirlo de algún modo, y abrió un proceso de consulta nacional para apuntar a una nueva reglamentación. En esta tarea se invirtieron dos años y medio, en medio de muchas críticas por la instalación de una mesa de negociación con representantes de Pueblos Indígenas. Finalmente, en el segundo semestre del 2013 se llegó a importantes conclusiones en las líneas gruesas pero no hubo acuerdo en tres cuestiones fundamentales que quedaron pendientes. Aún así, el gobierno apostó a una audaz decisión política: derogó el Decreto 124 y lo reemplazó por otro instrumento legal, el Decreto 66 mediante el cual se regula actualmente la consulta indígena, motivando con ello una nueva y numerosa crítica desde distintos sectores sociales y políticos, de indígenas y no indígenas. El problema quedó instalado para el siguiente gobierno, pues el Decreto 66 contiene muchas limitaciones, no está en suficiente sintonía con el mandato legal del Convenio 169 y existen en dicho documento diversas contradicciones con el propósito de una consulta indígena que debe efectuarse auténticamente.

En cuanto a medidas relacionadas con la "deuda histórica" de carácter político, tales como el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y la reforma de la institucionalidad indígena, entre ellas Conadi, el gobierno conservador desestimó poner en la agenda legislativa el proyecto presentado por la Presidenta Bachelet en el año 2009 para la creación del Ministerio de Asuntos indígenas y otro proyecto relativo a la creación del Consejo Nacional de los Pueblos. Ambas iniciativas, presentadas en el congreso quedaron inmovilizadas por el Presidente Piñera. Y en cuanto al reconocimiento constitucional, esto nunca superó el anuncio. De hecho, no hubo iniciativas relevantes de parte del gobierno para impulsar este debate y su decisión en el congreso. En consecuencia, estas dos iniciativas "que quedaron como herencia para la nueva administración- y que podían haber ayudado a destrabar una parte de las tensiones en el sur de Chile quedaron pendientes.

Otro aspecto que no se condice con la supuesta voluntad gubernamental de avanzar en la solución de demandas fundamentales, en materia de tierras y aguas, tiene una doble dimensión: por un lado, en el primer año de gobierno (2010) no hubo respuesta a las solicitudes de compra de tierras. Tanto es así que parte importante del presupuesto público destinado a la adquisición de tierras indígenas fue reingresado a la Hacienda pública, para escándalo de muchas comunidades. El proceso real de compras y transferencias se inició a mediados del 2011 y se aceleraron los procedimientos hasta llegar a un porcentaje importante a fines del 2013, pero se evitaron las compras de tierras en los casos que revestían mayor complejidad política, precisamente, para no dar la sensación de que se respondiese rápidamente ante los conflictos por la ocupación de tierras y se instalase con ello la idea de que ése era el camino para obtener tierras.

El resultado es que, de todas formas, las tensiones se mantuvieron y se acrecentaron, en parte porque el proceso de ocupación de tierras está precedido por una historia de despojos con características legales anteriores y a ello se suman las reivindicaciones normales de comunidades que por varios años han actuado conforme a la Ley Indígena para obtener el reconocimiento de sus derechos a tierras y aguas. El Gobierno conservador invirtió entonces los recursos necesarios a partir del 2012 y hasta el 2013 y en forma acelerada se incorporó al patrimonio territorial de comunidades y familias indígenas del sur una suma de 39.000 hectáreas, que es la principal contribución de todo el gobierno de derecha en esta materia, dejando pendiente reclamos sustantivos de comunidades indígenas de otros Pueblos (Aymara, Atacameños, Quechuas, Diaguitas, mapuches de Arauco y regiones apartadas del sur).

La suma de políticas clientelares más la focalización de recursos financieros en políticas sociales y proyectos fueron las acciones más destacadas del gobierno saliente, pero su objetivo no era necesariamente político. Su énfasis estaría puesto en la seguridad nacional y el eje de esto sería el orden público y por lo tanto, el tema indígena se entendió más como un asunto de orden público que como un tema político, social y cultural. Se entendió como un problema de seguridad nacional y eso explica el aumento de fuerzas policiales y una extendida militarización en zonas consideradas como focos del llamado "conflicto mapuche".

La Paz social en la Araucanía, principalmente, no es entendida por el gobierno conservador como un asunto de orden fundamentalmente político. En su concepto, esto se resolvía a través de la política sectorial y clientelar. El punto central era disolver "en su mirada" el surgimiento e instalación de una suerte de "terrorismo étnico" y por lo tanto se buscó establecer todas las vinculaciones necesarias que diesen crédito a la tesis de que el país enfrentaba un "violentismo mapuche" o "terrorismo mapuche" que debería ser desarticulado. La prensa conservadora es una gran ayuda en la difusión de estas ideas. Muchos recursos se destinan a esta política y todo lo concerniente a un debate o discusión respecto de derechos políticos quedó ampliamente relegado. La seguridad nacional ante el "conflicto mapuche" fue una prioridad fundamental para el gobierno conservador.

Por cierto, esto estuvo acompañado de medidas policiales intensas y también con el concurso de los instrumentos legales pertinentes, entre los que destaca la Ley Antiterrorista y otras normas de Seguridad Interna. El objetivo de estos instrumentos sería contener y disolver los "núcleos operativos" del llamado terrorismo indígena.

Durante el año 2013, en el mes de julio, el Relator especial de Naciones Unidas, para casos de terrorismo en el mundo, Ben Emmerson llegó a Chile, paradójicamente invitado por el Gobierno chileno, y durante 14 días y con una intensa agenda de reuniones, evaluó la situación nacional de Chile,

especialmente lo relacionado con el llamado "conflicto mapuche" y sus conclusiones fueron determinantes. Al terminar su extenso trabajo declaró a los medios nacionales que "Chile ha sido bendecido, porque la amenaza del terrorismo internacional no es parte de la historia de este país"². "El terrorismo no es un término legal -señaló- sino político".

El Relator evaluó a fondo la situación del sur y concluyó con un llamamiento taxativo al Gobierno chileno para no continuar utilizando la Ley Antiterrorista e indicó claramente que "los cargos que estén pendientes por dicha Ley se deben sustituir por leyes comunes", además de agregar que "la legislación penal es suficiente para proteger a las víctimas de la violencia rural y reivindicar sus derechos. La invocación de la Ley Antiterrorista en forma inconsistente, incoherente y arbitraria en contra del Pueblo Mapuche, solamente puede inflamar una situación que ya es delicada", subrayando que dicha ley es parte del problema y no la solución.

El Relator Emmerson también evaluó el desempeño de las instituciones a cargo de las denuncias, entre ellas las fuerzas policiales y actuación de Fiscales, y fue tremendamente enfático al señalar que "los fiscales han adoptado una actitud inaceptable de indiferencia frente a delitos de violencia excesiva contra comuneros mapuche" y criticó el hecho de que "un carabinero que mata a un mapuche sigue libre y ejerciendo sus funciones, y alguien que quema un fardo cumple siete años en prisión".

Entre las medidas de orden político, el Relator recomendó al Estado chileno la creación de un Ministerio de asuntos indígenas para encarar "la deuda histórica del Estado" y terminar con el ciclo de violencia "antes de que escale fuera de todo control".

El informe de su gira y las recomendaciones de rigor fue entregado por el Relator Emmerson al Gobierno de Chile, cuyas autoridades reaccionaron críticamente. Ese informe es hoy fundamental para regular la política pública indígena y, por cierto, el gobierno conservador lo aceptó pero no lo acató. Y el Informe del Relator está ahí, instalado, como referente obligado para las nuevas autoridades de Gobierno.

La evaluación, entonces, de las políticas indígenas del Gobierno conservador que concluyó su ciclo político no se refiere, necesariamente, a las muchas obras, subsidios y proyectos sociales y culturales que logró instalar. Ya hemos señalado que en materia de tierras y aguas realizó también las tareas necesarias para cumplir con el cometido de procesos que venían de largo tiempo.

Lo principal es que en materia de derechos colectivos y políticos de los pueblos indígenas, el gobierno del Presidente Piñera obvió todo lo que fue posible entrar al fondo de las demandas históricamente planteadas. La problemática indígena fue fundamentalmente regionalizada, es decir, se entendió que la cuestión indígena radica principalmente en la Araucanía y que lo esencial era imponer una lógica de orden público en un contexto de seguridad nacional.

Todas las principales políticas de gobierno y de recursos financieros disponibles se concentraron en esos objetivos y los puentes para las demandas políticas fundamentales se cerraron para una parte importante y mayoritaria de los pueblos indígenas. Y para ser más preciso, tampoco había mucho interés de parte de la franja mayoritaria de dirigentes indígenas de entrar en procesos de diálogo con un gobierno conservador, precisamente, por una cargada historia de tensiones y conflictos, en donde ante cada gobierno conservador, los indígenas siempre perdieron derechos fundamentales. Las relaciones del mundo indígena con el Estado ya eran difíciles durante los gobiernos de la entonces Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2009) y no iban a ser, necesariamente, mejores con un gobierno de derecha. Y el gobierno conservador tampoco tenía un especial interés por entrar a temas que naturalmente no forman parte de su acervo doctrinario como es el reconocimiento de una sociedad multicultural y sus efectos políticos.

En consecuencia, entre los años 2010 y 2013 muy poco se avanzó en la inclusión de derechos políticos de los indígenas y bastante menos en la exigencia de aplicar íntegramente el Convenio 169. En cierto, modo la sociedad indígena y el Estado perdieron cuatro años en la tarea de componer un Nuevo Trato real y los temas se acumularon, inevitablemente, para el gobierno siguiente.

La Comisión Programática de Pueblos Indígenas, constituida el 28 de agosto del 2013, en el comando presidencial de la ahora Nueva Mayoría, con Michelle Bachelet como candidata a un nuevo período de gobierno, percibió claramente esta compleja y delicada problemática. De partida, era claro en el 2013 que surgirían muchas demandas sociales y que éstas debían ser tomadas en cuenta por la campaña presidencial, especialmente las provenientes del movimiento estudiantil a propósito de urgentes reformas al sistema educacional. El tema indígena requería otra atención especializada, por cuanto las condiciones del marco histórico y político habían cambiado y la demanda histórica ya no sería sólo por tierras y aguas sino por un conjunto de derechos colectivos que tendrán que estar reflejados en un nuevo ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, dicha Comisión se abocó a trabajar intensamente en la comprensión de este nuevo escenario y el informe final, que la candidata acogió en su integridad, dejó instalado para el gobierno entrante un

conjunto de desafíos fundamentales que tienen como marco doctrinario el reconocimiento y validación de los tratados internacionales firmados por Chile- en materia de Derechos Humanos y Derechos de Pueblos Indígenas. Luego, se avanzó en el diseño de una nueva institucionalidad que rescata la idea de un Ministerio de Asuntos Indígenas y una contraparte institucional que ha de ser el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas o también podría ser un Parlamento Indígena por cada Pueblo, dependiendo de cómo concluirá la obligatoria consulta nacional que el Congreso deberá convocar (y financiar) para que los Pueblos originarios se pronuncien por esta iniciativa. Ambos proyectos ya fueron presentados por la Presidenta Bachelet en su primer gobierno, en septiembre del 2009.

La Comisión también recogió e hizo propios las diversas recomendaciones de los Relatores de Naciones Unidas, particularmente el compromiso de no aplicar la Ley Antiterrorista en relación con las movilizaciones de la sociedad indígena; desmilitarizar las llamadas zonas de conflicto y atender la revisión del debido proceso en varios casos de juicios ya muy criticados.

Un tercer capítulo del programa presidencial en relación con Pueblos Indígenas está orientado a la tarea de construir juntos una nueva relación para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas del campo y la ciudad y se consideró con especial énfasis el compromiso por hacer plenamente efectivo el mecanismo de consulta, señalado por el Convenio 169, para todo tipo de política que sea susceptible de afectar derechos indígenas.

En materia de reformas políticas, a lo ya mencionado del Ministerio de asuntos indígenas y el Consejo nacional de los pueblos, se asumió también el compromiso de realizar consultas con los pueblos para garantizar su participación en distintos niveles en la toma de decisiones en el Estado. En particular, para generar reformas con vista a establecer espacios de autonomía y determinación a nivel territorial. Esto, además de adecuar los marcos legales actuales a las normas del Convenio 169. Un aspecto no menor de este compromiso es la inmediata revisión y modificación del reglamento de consulta (Decreto 66) y de los cambios incorporados en el reglamento de evaluación de impacto ambiental.

”

Al asumir su cargo el nuevo Intendente regional, el mapuche Francisco Huenchumilla, pidió perdón a los mapuche por las injusticias cometidas por el Estado, por el despojo de sus tierras y por la violencia estructural de la llamada “pacificación de la Araucanía”. También pidió perdón a los colonos, “por haber sido traídos a esta tierra, sin explicarles que se trataba de tierras despojadas a sus habitantes originarios”

Estos son los capítulos más relevantes del programa presidencial de pueblos indígenas y el pueblo chileno, al elegir a Michelle Bachelet por un segundo período, le confirió a este programa el carácter de un mandato.

PERDON, REPARACION Y JUSTICIA.

El inicio del nuevo gobierno (segundo período de Michelle Bachelet) estuvo marcado el 11 de marzo del 2014 por auspiciosas expectativas. Como es natural a todo proceso de instalación, las primeras decisiones respecto de equipos gubernamentales tuvieron luces y sombras, pero mirado en perspectiva, lo esencial, es que se ha dado inicio a un nuevo ciclo político liderado por una coalición política que integró el legado de la concertación de partidos por la democracia con la incorporación de colectividades políticas, como el Partido Comunista, que luego de 40 años de ausencia del poder, regresa a compartir tareas en el ámbito de Gobierno, incorporando un sello particular a una coalición que se propone ser el inicio de un nuevo proceso político, social y cultural.

En este contexto, la cuestión social y política indígena cobra una especial dimensión, en relación con el programa presidencial. Pero requiere, evidentemente, el concurso de un factor fundamental para darle concreción: voluntad política. Y ahí tenemos un aspecto que debemos observar con atención.

En la campaña presidencial, la comisión programática de pueblos indígenas fue una de las últimas comisiones en constituirse, junto con la comisión de cultura. Aún así, y como ya explicamos previamente, los miembros de la comisión indígena estaban más que suficientemente preparados, pues venían trabajando desde mucho antes de la campaña presidencial en los contenidos y objetivos de un programa presidencial. Pero es un hecho que el tema indígena fue considerado sólo hacia el período de cierre de la campaña.

Luego del inicio de la instalación del gobierno el 11 de marzo del 2014, las definiciones en torno a las autoridades encargadas de la institucionalidad indígena tuvieron un importante retraso. Previo, la Presidenta dio importantes señales, tanto en la campaña como posteriormente a través de sus Ministros en la primera fase de instalación de los equipos de gobierno. Esto se tradujo en dos hechos muy relevantes: uno, por primera vez en la historia de la Región de la Araucanía, un personero del Pueblo Mapuche fue nombrado Intendente regional, en representación de la Presidenta y del nuevo Gobierno, Francisco Huenchumilla. Primera vez. Y es paradójal que así sea en una región con gran presencia del pueblo mapuche. Luego, un segundo hecho importante fue la reiterada voluntad, expresada antes en la campaña por la candidata presidencial y ahora por el Ministro del Interior, en cuanto a que nunca más se volverá a aplicar la Ley antiterrorista como respuesta a la demanda social indígena.

El 11 de marzo 2014, al asumir su cargo el nuevo Intendente regional, el mapuche Francisco Huenchumilla (ex parlamentario; ex ministro de Estado y ex Alcalde de Temuco) golpeó la cátedra al pedir perdón a los mapuche por las injusticias cometidas por el Estado, por el despojo de sus tierras y por la violencia estructural de la llamada "pacificación de la Araucanía". También pidió perdón a los colonos, "por haber sido traídos a esta tierra, sin explicarles que se trataba de tierras despojadas a sus habitantes originarios". En consecuencia, llamó a abrir caminos para un diálogo político y social. En su discurso de instalación, denominado "carta de navegación", también fustigó el actuar de los Fiscales y los llamó a cumplir sus funciones dentro del marco de sus competencias y con estricto apego al Estado de Derecho.

Las palabras de Huenchumilla requirieron muy pocos minutos antes de un inmediato eco en los medios de prensa nacionales y sobre todo en las redes virtuales. Prácticamente, sorprendió al mundo político, incluso de la propia coalición gobernante con sus dichos y el nivel ejecutivo nacional tuvo que procesar sus palabras y finalmente avalarlas, aún cuando no fueron conceptos políticamente predecibles.

El mundo indígena, no obstante, recibió el impacto de este perdón regional con precaución, con respeto y serenidad. No es menor, por cuanto en muy escasas ocasiones las autoridades del Estado se han referido al grave problema de las injusticias ocasionadas por el Estado hacia los pueblos originarios con una señal de contrición auténtica.

En efecto, nunca en la Historia de Chile se ha registrado un acto oficial de perdón nacional solicitado a los Pueblos Indígenas. En la memoria colectiva y ciudadana se registra como tal, un impactante discurso del entonces Presidente Patricio Aylwin, el lunes 4 de marzo de 1991, por cadena voluntaria nacional de radio y televisión, cuando al informar al país, los resultados del informe de la Comisión Rettig por las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por la dictadura militar, un emocionado Presidente pidió perdón a los chilenos. Esas palabras aún resuenan en el eco de nuestra historia como un bálsamo ante la dura tragedia vivida:

"Como Presidente de República, me atrevo a asumir la representación de la nación entera para, en su nombre, pedir perdón a los familiares de las víctimas".

El ex dictador, aún como Comandante en Jefe del Ejército, respondió casi de inmediato, rechazando los contenidos del Informe Rettig, negándole validez histórica y jurídica. Lo cierto es que -finalmente- dicho informe quedó instalado en nuestra Historia como una señal irrefutable de la voluntad política del Estado de establecer la verdad y hacer justicia y es un juicio categórico a los crímenes de lesa humanidad ocasionados por la dictadura.

A comienzos del año 2001, y ya iniciado e instalado el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la entonces Ministra de Mideplán, la abogada Alejandra Krauss concurrió a un acto con dirigentes indígenas de la Región metropolitana, en la sede de la comunidad Katrihuala, en Cerro Navia. Luego de escuchar y compartir diversos testimonios, todos muy sentidos y profundos y llenos de esperanza en cuanto a las políticas del programa presidencial denominado "Más derechos para nuestros pueblos indígenas", la Ministra Krauss se salió del libreto que tenía consigo y comenzó a improvisar una sentida reflexión acerca de los relatos que había escuchado, de indígenas que ejemplificaron con diversos antecedentes, las diversas formas de racismo y discriminación. Y en un momento de su reflexión, pidió perdón, a todos los dirigentes indígenas presentes, por los actos injustos que el Estado había cometido.

Esta petición de perdón de la Ministra de Mideplán causó un gran impacto en los presentes, porque se entendió como la expresión oficial de una muy alta autoridad del Gobierno central. Luego, la Ministra repetiría lo mismo en sendas reuniones con indígenas en el sur del país. La prensa brindó espacio a sus dichos, pero los remitió -como quien dice- a páginas interiores. El acto en Cerro Navia no era -necesariamente- un acto oficial de Estado, con la solemnidad que ello requiere, pero de igual forma sus palabras fueron recogidas por los medios e inmediatamente cuestionadas por sectores conservadores.

Es el primer caso, en la Historia contemporánea de Chile, que una autoridad de Gobierno pide perdón a los pueblos indígenas. Semanas después, el Presidente Ricardo Lagos constituyó por Decreto presidencial, la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato que durante dos años y medio trabajó intensamente en el estudio y evaluación de las malas prácticas del Estado en contra de los derechos de los pueblos originarios. Esta comisión estuvo integrada por alrededor de 150 personas, entre chilenos e indígenas y a través de varias comisiones se fue desnudando una historia oculta por la cultura dominante y en sus páginas quedó el testimonio de una violencia estructural ejercida históricamente por el Estado en contra de los indígenas. El Informe, disponible en internet, revela la historia de violencia, despojo, maltrato, racismo y discriminación a lo que fueron sometidos los pueblos indígenas y concluyó con un conjunto muy relevante de medidas de reparación. Ese Informe debiera formar parte de la educación pública y privada y debiera ser objeto de difusión en todas las Universidades de Chile.

Tres años después de la petición de perdón por parte de la Ministra Alejandra Krauss, el Presidente Ricardo Lagos, convocó a una ceremonia oficial en el Palacio de La Moneda para entregar sus propias conclusiones ante el país y dar cuenta del contenido de este importante informe histórico. Y en su discurso, no se puede decir que citó explícitamente las palabras "perdón" o "disculpas" oficiales del Estado, pero sí esbozó un argumento claramente interpretable en esa línea. Al respecto, señaló:

"La injusticia aumenta cuando es ignorada. No se trata sólo del pasado; es nuestra cultura, la de todos los días. Hemos fallado en reconocernos como una comunidad con identidades diversas, especialmente hemos fallado a los Pueblos Indígenas que dieron un nombre a cada lugar de Chile".

Es una frase sencilla, pero cargada de simbolismo. No hay una expresión de perdón o disculpa en el discurso presidencial de Ricardo Lagos, pero la frase "hemos fallado", es una forma "un tanto oblicua, tal vez- de expresar esa idea, de que un Jefe de Estado le dice al país, que esa falla representa una herida abierta.

Después de este discurso presidencial el 16 de abril del 2004 y de las sentidas expresiones de perdón de la Ministra Krauss, en el 2001, nunca más se escuchó algo semejante en boca de ninguna autoridad del Estado y el tema quedó ahí, relativamente oculto y olvidado, hasta que aparece Huenchumilla, en el sur, el 2014, en un sencillo salón de actos de la Intendencia regional de la Araucanía y retoma la idea de un "perdón", esta vez con carácter regional pero con efecto nacional y hasta el momento de cerrar este informe (fines de marzo 2014) aún resuenan los ecos de sus palabras y está en pleno desarrollo un interesante debate político.

El Intendente ha ido un poco más allá: a pocos días de su "perdón" regional, se pronunció a favor de un Estado Plurinacional; ratificó sus dichos respecto de la actuación de los Fiscales (en concordancia plena con el informe del Relator de Naciones Unidas) y remarcó el compromiso programático presidencial de que la Ley Antiterrorista no será aplicada en la región bajo su mando. Y hacia fines de marzo, requirió con urgencia la designación de autoridades en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para poder complementar las tareas con las cuales inició los primeros contactos con comunidades mapuche de la Araucanía.

Sus dichos generaron, entre otras reacciones, respuestas inmediatas también de parlamentarios conservadores de la región, quienes cuestionaron la no aplicabilidad de la Ley Antiterrorista. Esto, en sintonía con la estrategia anterior del Gobierno del Presidente Piñera, de buscar "estabilizar" la región en base a un firme procedimiento de control de orden público. Pero, lo más interesante ha sido el contraste entre lo afirmado por el Intendente mapuche de la Araucanía y los exabruptos del Premio Nacional de Historia, profesor Sergio Villalobos, reconocido defensor de la tesis de que los mapuche ya no existen, que fueron reemplazados por mestizos, que finalmente y en general han logrado integrarse virtuosamente a la sociedad chilena, superando "defectos ancestrales", aún cuando algunos de ellos permanecen "en la inercia y entregados al alcohol"....

Las sostenidas declaraciones de Villalobos viralizaron las redes virtuales y muchas personas salieron a rebatirle con distintos argumentos, pero el anciano historiador no se rinde y en diversas entrevistas fue amplificando su mirada parcial y discriminatoria acerca de cómo entender la "pacificación

de la Araucanía". Tal vez, su visión más concreta y mejor expresada la encontramos en una entrevista concedida a un popular semanario en donde, sin tapujos, el historiador manifiesta que "la historia no es arbitraria y se construye desde las fuentes".

"Hemos puesto el énfasis en la guerra y en la violencia -señala- pero también hay un avance pacífico y de común acuerdo" (entre mapuche y chilenos) "y eso va creando una nueva realidad". (..) Los abusos existieron, eso es inevitable habiendo el encuentro de dos pueblos, pero son mucho menos de lo que se cree y tienen sus matices".

Consultado sobre si el Estado de Chile debiera compensar a los mapuche, responde sin un ápice de duda: "De ninguna manera, ya lo ha compensado sobradamente. Piense usted la cantidad de caminos que se han construido en la Araucanía, de ferrocarriles, de escuelas, hospitales, retenes de carabineros, labor educacional, becas, exención de pago de contribuciones por la propiedad de la tierra, asignación de terrenos. El Estado ha sido sumamente generoso"...

Y en relación con la idea de un Estado Plurinacional, el profesor Villalobos es igualmente taxativo al señalar que la idea es "un disparate mayúsculo, porque el Estado chileno es uno solo, la nación chilena es una sola, tenemos una gran unidad, incluso racial. Somos todos mestizos en Chile, de Arica hasta la Antártida. Entonces, estar pensando en dividir el país, un país que ha sido eficiente con su unidad, en sus acciones, en su progreso, en su desarrollo, no tiene por qué ser dividido"

Por cierto, el veterano historiador también formula sus propias recomendaciones para encarar la cuestión social indígena cuando afirma que "hay que continuar con la línea de protección y ayuda, de fomento, quizás más facilidades para el crédito, la introducción de técnicas, de modo que ellos mismos puedan captar esto, valerse de ello y salir adelante. La gran mayoría de los descendientes de araucanos viven a lo largo de todo el país. En Santiago creo que el 40%; en Concepción otro alto porcentaje. Es decir, se han ido incorporando a la vida de la nación. Y yo creo que eso es lo que cabe hacer. Ahora, la mayoría de los descendientes de araucanos que viven en la Araucanía son enemigos de la violencia y quieren una solución pacífica. Pero hay grupos violentistas manejados por tendencias políticas, por líderes ambiciosos, y estimulados por los chilenos mismos como el propio señor Huenchumilla, a veces el obispo de Temuco, que han protegido el vandalismo, las barbaridades relacionadas con lo violento"³

Evidentemente las visiones de Huenchumilla y Villalobos contrastan poderosamente. De partida, el profesor olvida, omite o ignora -da lo

mismo- el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato (2004) que después de dos años y medio de trabajo, estableció la verdad oficial acerca de las injusticias cometidas por el Estado en contra de los Pueblos Originarios de Chile. El Presidente Lagos, al referirse a la extinción forzada de los Selk'Nam en el extremo sur del país, habló de "genocidio", palabra extremadamente fuerte y muy impactante, lo que desmiente "en definitiva- la mirada complaciente del historiador sobre lo que el denomina de manera eufemística, como "el encuentro entre dos pueblos", para referirse a lo que fue en realidad la empresa de conquista que arrasó con las poblaciones originarias de américa y de Chile, previo y durante la instalación del Estado colonial.

Algunas personas, en relación a este debate, señalaron que no valía la pena retrucar al profesor Villalobos, en parte por su inveterada postura conservadora y en parte por su avanzada edad. Ambas cuestiones no merecen ser consideradas. Por el contrario, es relevante que Villalobos, ungido como Premio Nacional de Historia, nada menos, sincere ante el país la visión ultra conservadora de nuestros historiadores tradicionales desde Alberto Edwards, Portales, Encina e Eyzaguirre hasta nuestra época, cuya visión culturalmente dominante es un ejemplo de racismo y discriminación. Los dichos de Villalobos van contra la corriente de la historia, es verdad, pero reflejan todavía a una parte de la sociedad chilena que simpatiza con su desprecio a la idea de una sociedad pluricultural (para qué decir plurinacional). En ese sentido, es saludable que la opinión pública observe en estos procesos de debate las contradicciones y contrastes necesarios que han de abrir un camino más ancho hacia un auténtico reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas de Chile.

Y de eso se trata cuando asistimos a la apertura de un "nuevo ciclo político" en el país. Huenchumilla abrió una ventana en la región de la Araucanía y está en pleno proceso el desafío de instalar un diálogo político con las comunidades indígenas para construir una paz social basada en el derecho y la justicia de su causa.

Pero, y aquí vienen las observaciones relativas al marco histórico del problema. La relación con los Pueblos Indígenas y el Estado no es un tema o un problema que se reduce a un espacio regional. En ese sentido, el "perdón" del Intendente mapuche de la Araucanía puede sonar extraño al ser expresado entre mapuche .Y de verdad, lo que corresponde y está pendiente todavía, es aquello que el Presidente Lagos eludió en su discurso del 16 de abril del 2004 cuando entregó a conocimiento del país los contenidos del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato: pedir perdón a los Pueblos Originarios, oficialmente en nombre del Estado y de la sociedad chilena. Es el Estado de Chile y sus mandatarios, quienes deben pedir perdón, de manera solemne, a los Pueblos Indígenas por las injusticias cometidas.

Esto constituye una deuda política y moral de enorme relevancia política y moral, pues no es lo mismo una expresión de perdón, como en su momento lo hizo la Ministra de Mideplán, Alejandra Krauss, en el modesto escenario poblacional de una reunión con numerosos dirigentes indígenas en la Comuna de Cerro Navia el 2001, o cuando Huenchumilla da a conocer su plan de gobierno regional, en un modesto salón de la Intendencia de la Araucanía. No es lo mismo, cuando el escenario corresponde al Estado nacional, en la Casa Presidencial o en el Congreso Nacional. No es lo mismo, y los Pueblos indígenas de Chile, esperan todavía esa señal que permitirá -por cierto- abrir y profundizar los caminos para restablecer las confianzas políticas.

Un segundo aspecto a abordar es que toda política de perdón oficial por parte del Estado debe ir inmediatamente acompañada por las necesarias reparaciones históricas. En el mismo discurso del Presidente Aylwin, en 1991, cuando dió a conocer las conclusiones del Informe Rettig sobre Derechos Humanos, el mandatario anunció de inmediato las medidas con las cuales el Estado inició ese mismo año las reparaciones a las víctimas y familiares de las víctimas de los crímenes de lesa humanidad.

Cuando el intendente mapuche de la Araucanía pide perdón el 11 de marzo del 2014 lo hace en solitario: sin anuncios trascendentales, sin medidas urgentes que poner en marcha y, lo que es más llamativo, sin un entorno gubernamental regional resuelto con la instalación de todas las autoridades necesarias para abordar un plan de políticas sustantivas, especialmente en materia de políticas indígenas.

Es el mismo Intendente quien tiene que expresar, varios días después del 11 de marzo, su preocupación y urgencia para que la Conadi -única institución del Estado a cargo de las políticas indígenas de Gobierno- pueda ponerse en funcionamiento con nuevas autoridades designadas. Es, entonces, una expresión de perdón que abre un debate pero en donde no están visualizadas todavía las medidas reparativas indispensables. Evidentemente, todo el movimiento indígena de Chile espera que transcurridas las primeras semanas post instalación del nuevo gobierno, esté en pleno desarrollo el Programa presidencial de Pueblos Indígenas y seguramente así será, pero también hay que señalar que la Comisión programática relativa al tema indígena tenía todo previsto, con mucha anterioridad a la instalación del gobierno el 11 de marzo: hubo una preocupación concreta en sus integrantes en cuanto a dejar establecido el marco de decisiones y contenidos con los cuales llegar a la fecha de instalación con todas las aristas suficientemente cubiertas.

Lo tercero es que si asumimos que la cuestión social y política indígena no radica sólo en una región y estamos hablando de nueve pueblos indígenas, que comprenden desde el norte grande hasta la Patagonia de Chile, entonces la idea presidencial de conferir a la Conadi un rango ministerial

es una importante medida que ayudará a transversalizar la temática indígena en el Estado y preparar las condiciones para la instalación de una nueva institucionalidad indígena en el Gobierno y su contraparte en la sociedad civil indígena. Luego, el proyecto de Ley que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y el proyecto que crea el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas, son iniciativas muy importantes para elevar el estándar de los pueblos en el Estado. Ambas iniciativas requieren una amplia consulta nacional con los indígenas según así lo exige el Convenio 169.

En el horizonte democrático emerge, sin embargo, el objetivo más ambicioso del programa presidencial de pueblos indígenas: la Nueva Constitución. Quiero afirmar que Chile llegará a ser, tarde o temprano, un Estado Plurinacional. Hacia allá caminaremos como sociedad, pero será una meta a cumplir en forma gradual.

En el programa se habla de un "Estado Pluricultural". Esto, de hecho, permite reconocer y validar lo hoy es ya una verdad histórica. Debemos dejar atrás la idea culturalmente dominante de una nación blanca, católica, monolingüe y centralista. Si queremos avanzar en la construcción de una sociedad de derechos, un aspecto esencial es reconocer nuestra morenidad, como base sustantiva y expresión de una rica diversidad cultural. La pluriculturalidad ya existe. Está presente. Pero en lo que concierne a los Pueblos Originarios, lo que corresponde hacia el futuro próximo es validar la idea de que la nueva sociedad chilena es la construcción de una convergencia de diversas nacionalidades originarias y en ese sentido, el futuro Estado Plurinacional no implica división territorial -como pregonan parlamentarios conservadores del sur- sino la inclusión de derechos políticos integrales, conforme así lo establece ahora la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, de Naciones Unidas (2007), declaración suscrita por el Estado de Chile junto a otras 140 naciones y como también así lo señala el Convenio 169 que hoy es Ley de la República. Es decir, no se está planteando nada radicalmente nuevo, sino que lo que se exige es la aplicación de la Ley, y en este caso el Convenio 169 tendrá que estar, sin ambigüedades y muy claramente reflejado en la Nueva Constitución.

A mayor abundamiento -como dicen los Abogados en cualquier alegato que se precie- vale citar aspectos destacados de ambos tratados internacionales para que se entienda lo que se está planteando:

"Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones" (artículo 18, Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, Naciones Unidas, documento con la firma del Estado de Chile).

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

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Artículo 2, del Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República desde el 2008).

En síntesis: se trata de un conjunto de derechos fundamentales, concernientes a la existencia y dignidad de los pueblos indígenas, los que tendrán que estar reflejados en la Nueva Constitución y esto constituye el objeto medular del programa presidencial de pueblos indígenas. Luego de esto, podremos entrar recién a hablar de una sociedad reconciliada con sus culturas originarias.