

Dilemas críticos en la relación de los pueblos indígenas con el Estado de Chile: 28 años del Pacto de Nueva Imperial

Domingo Namuncura¹

Lo primero que es preciso destacar es todo lo que hemos avanzado en 25 años desde la promulgación de la Ley Indígena en 1993, y cuánto ha significado el Pacto de Nueva Imperial suscrito en 1989 entre los Pueblos Indígenas y la Concertación de Partidos por la Democracia. Lo segundo es abordar una auto-crítica necesaria; y lo tercero, analizar críticamente el llamado Plan Araucanía anunciado en Temuco.

El Pacto de Nueva Imperial, suscrito en diciembre de 1989, fue un hecho histórico que abrió importantes esperanzas a nuestros pueblos para resolver las más graves injusticias cometidas por la dictadura militar respecto de sus derechos conculcados, y especialmente por lo que significó el despojo de tierras y aguas por la dictación del Decreto Supremo 2568 de 1979. El Pacto expresó demandas muy sentidas para iniciar la reparación de tales injusticias, e implicó un primer acercamiento importante de los pueblos indígenas hacia los actores políticos democráticos que iniciaron la transición.

¹ Trabajador Social (Universidad Católica de Valparaíso). Ex Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (1997-1998). Docente universitario en las Escuelas de Trabajo Social de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), Instituto Profesional Santo Tomás (IPST) y Universidad Católica de Valparaíso (UCV). Primer Embajador de Chile de origen mapuche en la nación maya de Guatemala (2014-2018).

En lo principal, el Pacto de Nueva Imperial buscó eliminar el Decreto 2568, que significó enormes costos en vida y en patrimonio para los indígenas chilenos durante la dictadura militar, y en él se planteó la necesidad de reemplazarlo por una legislación más justa. Este fue el compromiso fundamental, el cual se cumplió tres años después con la promulgación de la Ley Indígena 19.253, que rige hasta hoy. Entre sus normas figura el artículo 13, que brinda especial protección a las tierras indígenas ante cualquier nuevo abuso o despojo. La aplicación de la Ley ha hecho posible la recuperación de más de 500.000 hectáreas de tierras, que hoy están inscritas en el Registro Nacional de Tierras, bajo la tutela del Estado.

Entre 1993 y el presente año, sin embargo, y a pesar de importantes avances —como el desarrollo de fondos especiales, de Tierras, Aguas, Cultura y proyectos sociales—, los resultados esenciales siguen siendo insuficientes.

En efecto, es innegable que la Ley Indígena 19.253 tiene hoy un enorme valor histórico, puesto que de todas las legislaciones que se han dictado en Chile, desde sus orígenes en 1810 hasta esta fecha, es la normativa que más larga duración ha alcanzado. Ella abrió caminos por los cuales se han ido instalando derechos y una conciencia social que han brindado un importante soporte a las demandas de fondo de los pueblos originarios. Cometeríamos un error de apreciación si juzgáramos esta ley como inútil o insuficiente. Digamos nada más que, gracias a la existencia del Fondo de Tierras y Aguas, el mundo indígena ha logrado recuperar tierras y aguas que constituyen hoy parte fundamental de su patrimonio histórico. Pero esto, y diversos otros logros de la Ley, no constituyen ni un favor ni una dádiva de los gobiernos. Son resultado de un compromiso político y de un deber del Estado, tal como quedó de manifiesto en el informe oficial de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, del año 2004.²

Aun así, el proceso de 25 años de aplicación de esta legislación ha implicado luces y sombras. Los gobiernos democráticos que contribuimos a elegir no siempre han estado a la altura de los compromisos contraídos y esto merece una profunda evaluación crítica. No hay dudas de que, en determinadas circunstancias, hubo voluntad política para efectuar avances importantes, como fue en 1990 la inmediata creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), desde donde surgieron las primeras propuestas institucionales para abordar la dura realidad de los pueblos indígenas. Un segundo hito fue la promulgación de la Ley Indígena 19.253 en octubre de 1993, que cerró el

2 *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. El informe oficial fue presentado por el presidente Lagos en abril de 2004, en una ceremonia oficial en La Moneda. Posteriormente, la presidenta Bachelet resolvió publicarlo como un aporte especial, y se imprimieron 10.000 ejemplares. En http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf

negativo impacto de las normas dictadas por la dictadura respecto del derecho de tierras y creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). Más tarde, en 2004, el grupo nacional de trabajo que culminó en el Informe Nacional de Verdad y Nuevo Trato contribuyó a instalar en el Estado la verdad histórica sobre las injusticias cometidas en contra de los pueblos originarios; y finalmente, en 2008, el Estado ratificó el Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República.

Estos hitos relevantes contaron con un amplio consenso de la sociedad, de las instituciones del Estado y de las fuerzas políticas, y todo ello proporcionó un marco más que suficiente para abordar con mayor profundidad la demanda y la cuestión social indígena.

Sin embargo, el escenario de hoy es sombrío. Hay que reconocer, con desazón, que nunca los compromisos políticos contraídos con los pueblos indígenas fueron asumidos con una conciencia profunda acerca de la importancia de reconocer, en dichos pueblos, un rol y un protagonismo que supera cualquier condición étnica, de raza, o social o económica. Esto representa en el continente, y en Chile, una falla política e ideológica de magnitud. Para el mundo conservador, los pueblos indígenas son ciudadanos comunes y corrientes, que deben cumplir obligaciones y cuyos derechos patrimoniales son limitados, porque están sujetos al interés del bien común de la nación que los alberga. Su razonamiento es simple pero claro.

En el mundo progresista, sin embargo, hemos podido constatar que su mirada hacia lo indígena tiene muchísimas limitaciones. Para la izquierda tradicional, históricamente, los indígenas fueron considerados campesinos y, como mucho, aliados del movimiento rural proletarizado. No hubo respecto de ellos una mirada distintiva. Las primeras reformas agrarias de fines de los sesenta e inicios de los setenta lo denotan claramente, al considerar a los indígenas como titulares de asentamientos campesinos.

En suma, para el mundo político, al menos hasta fines de los años noventa, lo indígena no constituía un tema de orden mayor, y eso explica que las reparaciones como la Ley Indígena, la creación de la Conadi y de los Fondos de Tierras y Aguas, junto a otros proyectos y políticas públicas, fuesen vistos más bien como una forma de subsidio del Estado y no como una política de inclusión y de reconocimiento de derechos culturalmente esenciales para nuestra democracia.

Si hasta la dictadura militar los indígenas estaban ampliamente invisibilizados en la sociedad y reprimidos en cuanto a sus derechos, desde la transición democrática de 1990 hacia adelante, lo indígena fue visto como un problema social más, y esto limitó las posibilidades de adentrarnos en sus derechos fundamentales.

Chile suscribió oficialmente, en el año 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,³ y con ello adquirió un compromiso de principios. Al año siguiente y después de dieciocho años de espera, el Congreso chileno ratificó el Convenio 169. La sociedad chilena y el movimiento democrático demoraron desde 1990, dieciocho años, en instalar una normativa pro derechos indígenas, y no siempre con un total convencimiento político: ello se vio reflejado en los presupuestos públicos, en negativas y obstrucciones constitucionales, en una muy limitada apertura en tareas de gobierno y en el sostenimiento o nula confrontación de prácticas racistas y de discriminación social, cultural y económica, a lo que se ha sumado en los últimos años la criminalización de la demanda indígena y la represión militar en un contexto de criminalización, particularmente de la demanda mapuche. En lo político, solo desde hace unos pocos años, los partidos políticos han comenzado a abrir algunos espacios y todos ellos son aún muy insuficientes.

Podemos decir, entonces, autocríticamente, que la sociedad chilena, el Estado y sus instituciones, y los movimientos progresistas siguen en deuda con los pueblos originarios. Y seguramente se requerirá algunos otros años de espera para lograr alcanzar el mínimo estándar de derechos que la declaración universal y el Convenio 169 señalan.

Los recientes anuncios del llamado Plan Araucanía reflatán los problemas. El mundo conservador nunca comprenderá de manera suficiente que el protagonismo indígena deriva de una creciente toma de conciencia por parte de nuestros pueblos y que su lucha es centenaria. Nuestras demandas no emergen solo de situaciones contingentes. Están fundadas en razones que provienen con anterioridad a la instalación del Estado y que son una respuesta a su actuar represivo en diversos órdenes de cosas. Todo aquello está señalado con detalle en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato. En tal sentido, nuestras demandas representan la posición de pueblos indígenas, y no de grupos o poblaciones étnicas. Y situados territorialmente en lo que hoy se denomina Chile, los pueblos indígenas somos constitutivos de una plurinacionalidad nunca reconocida por los chilenos y sus instituciones hasta ahora, razón por la cual señalamos que cualquier nueva Constitución no será auténticamente democrática sin este sello distintivo que configura nuestra condición de nación intercultural.

Por lo tanto, los pueblos indígenas no estamos pidiendo al Estado determinados favores. Pedimos que nos reconozcan constitucionalmente, que no afecten y, por el contrario, amplíen nuestros derechos territoriales, especial-

3 Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/61/295), 10 de diciembre de 2007. En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf>

mente usurpados. No estamos solicitando una gracia de “Su Señoría”, sino la inclusión de nuestros derechos en una institucionalidad que no es completamente democrática sin la voz de nuestros pueblos. Lo nuestro no es pedir favores, sino la expresión de derechos; y, por lo mismo, no podemos renunciar a aquello, como no hemos renunciado a ser pueblos distintivos, durante siglos.

El mundo conservador no comprende estos aspectos. Sus intereses están concentrados en la ganancia, en la conquista de mercados, en el fortalecimiento de la iniciativa individual y en la mantención y extensión de un modelo culturalmente hegemónico y excluyente. Por eso es por lo que el Plan Araucanía pone énfasis en los recursos financieros y convoca a los privados a fortalecer sus inversiones en regiones como La Araucanía. Y para facilitar estos objetivos, se pretende acabar con la norma que en la Ley Indígena protege a las tierras ancestrales, con el argumento de que la pobreza indígena es producto de la falta de recursos y, hoy, de la “incompetencia productiva” de las comunidades. Y cuestionan el Convenio 169, porque lo ven como un problema para sus proyectos de inversión extractivista. Y si de ellos dependiera —como fue con el Decreto 2568 en dictadura—, les gustaría borrar de una plumada ese tratado internacional. El espíritu de hegemonía colonial está presente en este raciocinio.

Frente a este escenario, los pueblos indígenas tienen una enorme responsabilidad en hacer prevalecer sus demandas históricas. Pero, a veces, esto se observa con dificultad, particularmente por la dispersión de nuestras organizaciones; por la diversidad de vocerías que pretenden, cada una, expresar su propia verdad; y por las dificultades de construir consensos entre diferentes liderazgos, para hacer visible y potente una voz unitaria y sólida de los pueblos indígenas.

En tal sentido, encuentros nacionales y regionales realizados en el país hasta antes de la suscripción del Pacto de Nueva Imperial en 1989, y aniversarios como los 28 años de este Pacto, son una magnífica oportunidad para convocar a un proceso de diálogo de todas las expresiones orgánicas, sociales, intelectuales, culturales y políticas de los pueblos indígenas de Chile. Y ello para resolver como pueblos una postura política clara y determinante ante la sociedad chilena y el Estado, asumiendo como válidos todos los caminos pacíficos de lucha y ocupando todos los escenarios disponibles para hacer presentes nuestras demandas. En tal sentido, en vez de juzgarnos entre nosotros mismos, a los indígenas que participan en diversas instancias del Estado, de los partidos y de las academias, debería valorarse el que contribuyen también, como en la comunidad y en la sociedad civil indígena, a forjar estos propósitos.

Este proceso de unidad debiera poder iniciarse en congresos o encuentros regionales de pueblos indígenas, convocados unitariamente por distintas or-

ganizaciones, hasta arribar en un plazo mediano a un gran encuentro nacional de los pueblos originarios. Contamos a favor con importantes sensibilidades en la sociedad chilena que podrán acompañar este proceso. Las organizaciones gremiales y políticas democráticas podrán valorar la importancia de esta iniciativa y, sin duda, las instituciones del Estado (Gobierno, Congreso Nacional, Poder Judicial) no podrán desatender al hecho político principal de que los pueblos indígenas actúen unitariamente y con un claro carácter plurinacional. Toda organización social y política que actúa sin un sentido de unidad resentirá sus demandas y las aplazará aún por mucho más tiempo. Esto es un hecho de la historia y diversos procesos así lo demuestran.

Llega, entonces, el desafío histórico de encarar las dificultades con una lógica de movimiento orgánico unitario, con una plataforma básica de acuerdos y compromisos, tal como en su momento ocurrió con el Pacto de Nueva Imperial, iniciativa que respondió a un momento específico de nuestra historia en la lucha contra las injusticias cometidas por la dictadura militar. Pero la demanda indígena no puede seguir esperando. Y esto representa un desafío de mucha responsabilidad para todos los actuales liderazgos indígenas que sepan valorar hoy que lo que los une es muchísimo más fuerte que lo que los separa.