

Presentación: Autonomías territoriales indígenas en Chile: elementos para la reflexión

Verónica Figueroa Huencho, Ph.D.
Académica de la Universidad de Chile
v.figueroa.h@iap.uchile.cl

Mari mari kom pu lamngen, kom pu che. Iñ che Verónica Figueroa Huencho pingey.

Es un honor para mi tener la oportunidad de compartir algunas reflexiones con ustedes, y contribuir con un granito de arena al diálogo plurinacional de esta Convención.

Esta imagen representa el territorio del Wallmapu. Probablemente, quienes la ven con ojos occidentales dirán que es solo un mapa. Sin embargo, para el Pueblo Mapuche esto representa nuestra identidad. Hablar de territorio para el Pueblo Mapuche supone comprender la relación indivisible que existe entre la Mapu y el Che. La Mapu, conformada por todo aquello material e inmaterial que nos rodea, ha sido la base para nuestra identidad como pueblo, para ser CHE desde lo colectivo. Mapu está presente en el nombre que usamos para autoidentificarnos como Pueblo: MAPUCHE. En nuestra lengua, el Mapudungún. En nuestro sistema normativo AZ MAPU. En nuestro territorio, el Wallmapu con todas sus expresiones y en todos sus niveles organizativos, desde los LOF hasta llegar a las identidades territoriales que expresan los FUTAMAPU. Pero también en los planos terrenales y espirituales: cuando hablamos del NAG Mapu como el plano que habitamos todas las personas y otras formas de vida, o el WENU Mapu como un plano espiritual-ancestral. Cuando nos presentamos, decimos “IÑCHE”. Y esa partícula IÑ define lo colectivo de nuestro ser persona, guiando nuestro actuar para llegar a ser CHE: debemos ser NEWENCHE (personas con fortaleza), KIMCHE (actuar con sabiduría), NORCHE (actuar con rectitud), KUMECHE (ser personas buenas). Y estos principios rigen nuestra relación con todo lo que habita la Mapu.

Si todavía siguen mirando este mapa con ojos occidentales dirán que está de costado, que el Este está marcando el Norte, o que la cordillera divide el territorio. Hay que cambiar la mirada.

Hablar de territorio desde una concepción plurinacional es una invitación a mirar y mirarnos de una nueva manera. Supone salirnos del plano del pensamiento hegemónico para situarnos en uno de carácter intercultural, validar a quienes hemos sido excluidos, incluso invalidados para proponer en el espacio político. Porque la territorialidad es una expresión de un proyecto político, pero también económico y cultural que, hasta el momento, sólo ha respondido a una mirada que ha tenido la posibilidad de definir la institucionalidad del Estado, sus bases y alcances.

¿Cuáles son los criterios para una nueva definición territorial DESDE Y CON los Pueblos Indígenas? ¿Cómo convertir en una oportunidad este momento histórico de redefinición de los pilares de nuestra convivencia, para que puedan brotar nuevas propuestas de organización territorial?

Los artículos 3 y 4 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señalan que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación para definir libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y

cultural. Para ejercerla, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”. La definición de autonomías territoriales, entonces, tiene un estándar, el que debe estar entrelazado con la plurinacionalidad y la interculturalidad del proyecto político que se quiere dejar plasmado en la Constitución.

La experiencia comparada nos entrega importantes aprendizajes, buenas y malas decisiones que se han tomado en otros contextos, con diferentes historias y devenires, con pasados coloniales y relacionamientos complejos con sus Estados. En esta tabla, que fue enviada en un documento de trabajo, se resumen algunas de las principales experiencias en materia de autonomía y reconocimiento de derechos territoriales. No todos los Estados avanzan de la misma forma en esta materia. Los criterios y principios que surgen de la experiencia internacional, a tener en cuenta en la definición de las autonomías territoriales indígenas, son muchos, pero en el tiempo que tengo disponible para esta presentación quisiera relevar las siguientes:

- El rol del Estado es clave. La plurinacionalidad y la interculturalidad del Estado son los pilares desde el cual se debe llevar adelante la definición de las autonomías territoriales indígenas, reconociendo como estándar básico su carácter de naciones preexistentes, su ancestralidad y vinculación con los territorios, así como el marco de derechos reconocidos en diferentes normativas internacionales.
- Lo anterior no significa una vuelta al pasado, un recurso utilizado para deslegitimar el derecho a las autonomías territoriales indígenas, sino más bien es abrirnos a encontrar formas innovadoras en las que la definición territorial sea coherente con un Estado plurinacional, donde estas autonomías sean concebidas como espacios de confluencia de proyectos plurinacionales basados en los conocimientos de todas las naciones. Por ejemplo, el concepto de **Xawümen**, desde el kimun Mapuche, es importante al privilegiar que la definición de los espacios territoriales debe sustentarse en la idea de unir, de vincular. Existe la conciencia de que la tierra es continua, y que los criterios para su demarcación deben basarse en unir y no separar.
- Hablar de autonomías territoriales indígenas requiere un posicionamiento previo: Dar cuenta de la exclusión a la que hemos sido sometidos, y que se convierte en una desventaja estructural para posicionar en un debate político nuestras propuestas autonomistas. No se trata de establecer espacios de privilegio sino de cómo la autonomía es un avance hacia una convivencia equitativa, el territorio puesto al servicio de un Estado plurinacional.
- Avanzar en autonomías territoriales implica alterar el statu quo, implica cambio. Y debemos hacer gestión de ese cambio que es cultural también. No se trata solo de crear autonomías en la estructura actual de ordenamiento territorial. Es más que eso. Por ello, el estándar con el que se consagren nuestros derechos en la Constitución será clave para disminuir las posibles resistencias a una convivencia plurinacional con expresión territorial. Debe existir una validación, una legitimación real a las propuestas de los Pueblos indígenas que, como vimos en la explicación del mapa inicial, se sustentan en otras dimensiones, que no son contrarias a la chilena, sino diferentes.
- Lo anterior es importante pues es claro que la Constitución no puede abarcar todos los aspectos de implementación de las autonomías territoriales indígenas. Pero se debe cuidar

no dejar espacios a que sean las circunstancias, o mayorías políticas circunstanciales las que puedan afectar este derecho.

- En ese sentido, las autonomías territoriales indígenas deben ser concebidas como parte de una gobernanza territorial mayor, compuesta de territorios entre los que se generan intercambios, se colabora para el logro de estrategias comunes, y que están en consonancia con las aspiraciones del Estado. No es solo una cuestión de descentralización, sino de abrirse a una forma diferente de pensar la distribución del poder. Tampoco se trata de minimizar las demandas por autonomía a un mero problema de gestión.
- Por lo tanto, junto con la plurinacionalidad del Estado, la Constitución debe reconocer el derecho a la libre determinación y autonomía de los Pueblos Indígenas. Debe, asimismo, incorporar un mandato al legislador que ordene la implementación en un plazo acotado (por ejemplo un año) de una ley que convoque a un sistema participativo de diálogo con los Pueblos Indígenas para avanzar en el establecimiento de territorios autónomos. Esta ley debe considerar el estándar internacional de consulta, los plazos, cómo se avanza en el establecimiento de estatutos específicos de autonomía, los mecanismos a través de los cuales se hará la transferencia de poderes y atribuciones a las autonomías, así como los mecanismos de relacionamiento con el Estado y de control por parte de los Pueblos Indígenas.
- La experiencia comparada muestra que los arreglos constitucionales reflejan diferentes tipos de reconocimiento al autogobierno indígena, donde se establecen diversos grados de control, de transferencia de poderes y espacio para la toma de decisiones sobre sus recursos naturales. También son variadas las competencias que se les asignan, siendo las más comunes las de escoger a sus autoridades, administrar justicia, gestionar salud, educación, desarrollar actividades económicas y comerciales. También la cultura, la cosmovisión y la ancestralidad. En nuestro caso, la identificación de espacios ceremoniales, o de definición de equilibrios de acuerdo con los usos y costumbres, de la consideración del territorio de cada territorio. Asimismo, la experiencia muestra que se deben incorporar los derechos colectivos como parte del entramado de derechos más amplio, dando cabida a las instituciones indígenas, sus derechos culturales o consuetudinarios, el aseguramiento de la soberanía alimentaria en sus territorios, entre otros.
- La elección de autoridades territoriales debe responder al derecho consuetudinario indígena, de acuerdo a sus características, para favorecer una mayor legitimidad en la toma de decisiones. Se debe educar a la ciudadanía para que sea plurinacional, y comprendan y respeten a las autoridades indígenas, cuya legitimidad puede descansar en criterios diferentes al occidental, pero no por eso menos válidos.
- Asimismo, es importante relevar, en el marco del Estado, el derecho de consulta y consentimiento previo e informado sobre los temas fundamentales que incidan en el fortalecimiento de las autonomías territoriales.
- Una recomendación es establecer con claridad qué órganos estatales o instituciones políticas serán las responsables de garantizar estos derechos, tanto a nivel central como dentro de las propias autonomías, así como sistemas que aseguren esa responsabilización.
- La creación de autonomías territoriales no implica que los Pueblos Indígenas no puedan tener representación en otros espacios y niveles del Estado. Por el contrario, se debe

entender como un nuevo tejido de relacionamiento interno, favoreciendo la comprensión y el dialogo intercultural. Debe haber representación indígena en los tres poderes del Estado, también en los organismos autónomos del Estado (por ejemplo, incorporando personas indígenas en los consejos o sistemas colectivos de apoyo a la toma de decisiones). También se deben definir mecanismos específicos de coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, y los territorios indígenas.

- La experiencia muestra que la simplicidad es clave. Se debe tener cuidado de no burocratizar la creación de los territorios indígenas. Si bien la ambigüedad no es deseable, tampoco lo es establecer requisitos que desincentiven la creación de territorios autónomos, o que obstaculicen su implementación. El principio es permitir el legítimo derecho a la autodeterminación.
- Aquí también es importante comprender que la concepción de territorio no es igual para todos los Pueblos Indígenas, y por lo tanto se deben incorporar diferentes elementos. Por ejemplo, el mar y su incidencia en la existencia de los pueblos indígenas australes es clave. O la importancia del ayllu para los pueblos indígenas andinos que está permeado por los valores ancestrales, o la experiencia que ya tiene el pueblo Rapa Nui en el ejercicio de su libre determinación. No todos los territorios, por ejemplo, serán iguales en extensión o recursos, lo que requiere flexibilizar y crear normas aplicables a esa diversidad.
- Es importante definir una estructura financiera que permita la sostenibilidad económica de las autonomías, generando espacios de tributación y de reinversión en los mismos territorios, así como definir su incorporación al presupuesto del Estado plurinacional, donde se evidencie el compromiso por el desarrollo armónico de todos los territorios, sean autónomos indígenas o de otra naturaleza. Entregar un real poder político y económico a los Pueblos Indígenas es clave.
- La autonomía territorial no puede ser entendida como un espacio separatista, sino que la gobernanza debe favorecer el empoderamiento de los Pueblos Indígenas para impulsar sus proyectos de vida, pero también de quienes no siendo indígenas, quieren vivir bajo las disposiciones de las autonomías indígenas. También es probable que su sostenibilidad requiera de la participación de diferentes actores, tanto fuera como dentro del territorio: el mismo Estado, las Universidades, las empresas u organizaciones de la sociedad civil. Lo importante es que exista claridad sobre el conjunto de reglas y atribuciones que primarán en esos territorios, donde los Pueblos Indígenas tengan siempre la prerrogativa de decidir de acuerdo a sus propios objetivos.
- También se deben generar espacios para la innovación en los territorios. El conocimiento indígena ha dado cuenta de su potencial en múltiples ámbitos, pero ha estado en una posición subalterna respecto del conocimiento occidental. Sin embargo, hoy se plantea el apoyo a la gestión territorial indígena como parte de la estrategia para combatir el cambio climático. En Australia, la selva tropical de Daintree, declarada Patrimonio de la Humanidad, será devuelta oficialmente a sus propietarios tradicionales, el pueblo Kuku Yalanji oriental, que gestionará el área en asociación con el gobierno regional. Canadá ha prometido 340 millones de dólares canadienses durante los próximos cinco años para apoyar la administración liderada por pueblos indígenas como parte de su compromiso de conservar el 30% de las tierras y aguas del país para 2030. En EE. UU, las tierras se está devolviendo a las tribus nativas para que las administren. En la COP 26, Reino Unido,

Noruega, Alemania, EE UU, los Países Bajos, entre otros, se comprometieron a apoyar con 1.470 millones de euros a los Pueblos indígenas hasta 2025, en su rol como protectores del territorio y aliados en la lucha del cambio climático.

- Sin embargo, estas acciones no implican un cambio en la matriz de poder ni en el modelo económico. En ese sentido, no puede ponerse el peso de la conservación o de la disminución de emisiones sólo en las autonomías territoriales, sino que debe ser parte de una política transversal. Asimismo, la experiencia internacional muestra que la mejor gestión de estos espacios reside en un cambio al modelo extractivista. Sin duda, este será un tema complejo, pero no por ello no abordable. Los incentivos generados y mantenidos por años a la instalación de empresas forestales, hidroeléctricas, pesqueras o mineras, los conflictos por la restitución de territorios ancestrales, los mecanismos que cree el Estado para solucionar las controversias que permitan la instalación de territorios autonómicos, son factores a considerar. Aquí vemos la progresión del despojo territorial por el Estado pero también la instalación de empresas forestales en Wallmapu.
- Finalmente, el diseño de las autonomías territoriales debe responder al principio de buena fe, en el sentido que el objetivo es contribuir de la mejor manera al Estado plurinacional. No son espacios en disputa, sino formas diferentes dentro de un mismo Estado, con espacios de poder para que los Pueblos Indígenas no sólo contribuyan a su propio desarrollo, sino a través de la realización de sus derechos también contribuyan a una mejor sociedad. Nada se gana con que los proyectos autonómicos indígenas fracasen, más bien, es privar a las futuras generaciones de otras alternativas, que consideran el buen vivir como pilar. Tenemos que pensar con sentido de equidad intergeneracional. Tenemos que empezar a mirar la MAPU con nuevos ojos.

Chaltumay.