

Los derechos de los pueblos indígenas y la nueva Constitución

por Marcos Barraza Gómez*

El movimiento indígena en Chile, que se expresa en una pluralidad de vertientes, ha venido desplegando en las últimas décadas un horizonte de luchas por los derechos de los pueblos indígenas que se remonta siglos atrás. Atendiendo a esa realidad y a un imperativo de justicia, en los albores de la recuperación de la democracia se suscribió el Acuerdo de Nueva Imperial. En esa oportunidad –diciembre de 1989– el ex Presidente Patricio Aylwin Azócar, a nombre de la Concertación de Partidos por la Democracia, se comprometió a hacer suyas y canalizar en el nuevo gobierno las legítimas demandas y aspiraciones de justicia de los pueblos indígenas, especialmente en lo referido a su reconocimiento constitucional y a la promoción de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales (Acta de Compromiso, punto 1).

Esto suscitó fuertes expectativas, que tuvieron una primera respuesta del Estado en la materialización de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas y luego la Ley Indígena que dio vida a la CONADI, otorgándole la potestad de administrar el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas y el Fondo de Desarrollo Indígena. En los gobiernos siguientes, hubo avances como los Diálogos Comunales, el “Pacto por el respeto ciudadano”, la creación del Programa Integral de Desarrollo de Comunidades Indígenas “Orígenes”, y un hito muy significativo como la conformación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato del 2003. Sin embargo, con el tiempo fue creciendo en los pueblos indígenas y en el mundo académico y político sensible a sus demandas, una conciencia de que era necesario avanzar hacia una concreción más integral del Acuerdo de Nueva Imperial, no solo ligada a mejores políticas públicas sino a concretar Derechos. Se agrega a lo anterior, el malestar por la tardanza en la ratificación del Convenio 169 de la OIT y por el fenómeno de clientelización y participación subordinada que se fue conformando en torno a la CONADI.

Todo este proceso se da en paralelo al desarrollo de un movimiento indígena que acumuló fuerzas en la década del 90 del siglo pasado, que fue desarrollando estrategia y táctica de luchas –no siempre convergentes, por cierto–, y que ya en los años 2000 da muestras de una fuerza viva que se expresa, de manera significativa, en el fortalecimiento del proceso autoidentitario. Así, según los datos de la Encuesta CASEN, entre 1996 y 2006, el porcentaje de personas que dijeron pertenecer a uno de los nueve pueblos indígenas reconocidos por la ley pasó de 4,5% a 6,6% de la población. En 2015 esa proporción llegó a 9,0%, lo que equivale a 1.585.680 personas. Es decir, en dos décadas la auto-identificación indígena se duplicó.

Desde luego, este proceso es el correlato de un movimiento político y social indigenista en alza, de carácter multiforme, que fue adquiriendo una creciente presencia en el debate público y en los medios de comunicación. En el fondo, proceso identitario y movimiento social se refuerzan recíprocamente.

Se observa también una recuperación y puesta en valor de las identidades culturales de los pueblos indígenas. Y, como toda cultura viva que está en permanente recreación, se expresa en la literatura y el arte de

los distintos pueblos y, por cierto, también en una masa crítica de destacados intelectuales indígenas que permiten mostrar con mayor nitidez los contenidos de la llamada “deuda histórica” del Estado de Chile hacia los pueblos originarios. Con el tiempo, se aprecia también la emergencia de corrientes radicales vinculadas a liderazgos de una nueva generación de dirigentes indígenas.

En el intertanto, el derecho indígena en el plano internacional evolucionó y Chile quedó, en parte, rezagado de ese proceso. Decimos en parte, porque se produjeron algunos hitos importantes, en especial la ratificación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (ambas ratificaciones se producen durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet). Desde el punto de vista político, estos hechos representaron un punto de inflexión, pues permitieron dinamizar y poner al centro de la discusión los derechos de los pueblos indígenas en Chile, sin embargo la expresión concreta de esos derechos ha sido más lenta. Posteriormente, en el actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se suscribe la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, que completa el marco de instrumentos internacionales en la materia.

Es justamente en ese marco que se sitúa el Proceso Participativo Constituyente Indígena, regido en todas sus etapas por los estándares del Convenio 169, y la Consulta asociada. El propósito buscado es que los pueblos originarios tengan reconocimiento constitucional y que sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales estén presentes en la nueva Carta Fundamental con garantías para su ejercicio. De esta manera estamos profundizando los compromisos establecidos en nuestro actual programa gobierno.

El año pasado ya se materializó el Proceso Participativo recién mencionado, el que permitió recoger la visión de más de 17 mil miembros de los pueblos originarios, sus organizaciones y autoridades tradicionales respecto a los principios, derechos y valores que deben ser incorporados en el proyecto de nueva Constitución. Entonces, lo que está cursando ahora, es la etapa de Consulta de este Proceso Participativo Constituyente Indígena, para cumplir con el Convenio de la OIT ya citado, y construir en un diálogo intercultural la expresión de estos derechos en la Carta Fundamental.

Esta Consulta tiene dos grandes ejes: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la participación política. Se debe subrayar que estos dos ejes comprenden un amplio conjunto de dimensiones, las que se exponen a continuación de manera sintética.

Reconocimiento Constitucional de los pueblos indígenas

El reconocimiento constitucional comprende varios aspectos, entre ellos la preexistencia de los pueblos indígenas que habitaban el territorio antes de la conformación del Estado. A este respecto, cabe señalar que el Convenio 169 de la OIT se refiere a poblaciones que habitaban países o regiones geográficas en la época de la conquista y de la colonización.

Asimismo, hay un reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos y se incorpora el concepto de pueblos indígenas en la Constitución. Se consagra así el derecho de estos últimos a conservar, fortalecer y desarrollar su historia, identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones propias, lo que obliga al Estado a tomar medidas que permitan su plena efectividad.

La Carta Fundamental debe reconocer también la existencia de territorios especiales indígenas. Esto ya ha sido parte del debate local, con la existencia de territorios especiales en razón de su insularidad (Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández). Ahora se trata de avanzar en el concepto de territorios especiales por su calidad indígena. De acuerdo al Convenio 169, los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios. El concepto de territorio incluye la noción de tierras y además implica el espacio donde dichos pueblos se puedan desarrollar cultural, social y políticamente. En suma, existe aquí una propuesta cualitativamente distinta a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), porque la administración no es compartida por el Estado.

Esta esfera de la Consulta comprende también el reconocimiento y protección de los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos originarios, así como de su patrimonio cultural, material e inmaterial. Esto incluye la memoria histórica, las cosmovisiones, los símbolos, las diversas manifestaciones de identidad, las creencias y valores, así como los sistemas de educación consuetudinarios.

Se otorga también reconocimiento a las lenguas de cada pueblo como oficiales en los territorios donde ellos habitan, lo que apunta a revitalizar la cultura a través de las tradiciones orales, la transmisión de filosofías, la historia, etc. Para el pueblo mapuche, por ejemplo, la base epistemológica está articulada con la lengua, el mapuzungun, que a su vez tiene como referencia un territorio.

Finalmente, cabe relevar que la interpretación de la nueva Constitución deberá hacerse conforme a los derechos que ella y la ley establecen para los pueblos originarios. Esta garantía implica un control de constitucionalidad que tiene que tomar en consideración tales derechos, lo que también será válido para la interpretación de la normativa general.

Participación política de los pueblos indígenas

El segundo gran eje de la Consulta es el reconocimiento de la participación y la representación política especial de los pueblos indígenas en instancias de representación popular, particularmente el Congreso Nacional, del cual emanan las leyes que eventualmente pueden incidir (en sentido positivo o negativo) sobre sus derechos y sus posibilidades de desarrollo. Se trata, por tanto, de un ámbito estratégico, lo que no excluye espacios de representación reservados en los Consejos Municipales o los Consejos Regionales, entre otros.

En el ámbito internacional, las constituciones de países como Ecuador, Colombia y Bolivia establecen diversas formas de participación política de los pueblos originarios, acogiendo así la importancia y pertinencia de estos mecanismos.

En Chile, esta ha sido una demanda permanente de los pueblos Mapuche, Aymara, Quechua, Atacameño, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Yagán y Kaweskar, recogida con fuerza en el Proceso Participativo Constituyente Indígena y, antes, en el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato.

En suma, la participación política efectiva –que tiene un pivote clave en la consagración de escaños reservados en el Congreso– debe permitir una defensa y una expresión no subordinada de los propios intereses, condición *sine qua non* para avanzar hacia una República inclusiva.

Un proceso incremental y de co-construcción de acuerdos

La Consulta Constituyente Indígena fortalece y da un salto cualitativo en la cultura de consultas y de diálogo de buena fe entre las partes, que ha crecido al alero de la ejecución del Convenio 169 en Chile. Esto es así porque las metodologías utilizadas privilegian un proceso incremental y de co-construcción de acuerdos.

En esa perspectiva, desde septiembre de 2017 se desarrolla un proceso de diálogo con los pueblos indígenas a través de más de 300 encuentros en todas las regiones del país, que culminarán con un gran encuentro nacional. Debemos destacar que las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Chile están jugando el rol de garantes y observadores del proceso de Consulta, lo que avala su transparencia y legitimidad.

Una gran oportunidad de futuro

La dialéctica entre, por una parte, las luchas sociopolíticas y la vitalización del proceso identitario de los pueblos indígenas; y, por otro, la progresiva apertura institucional a sus demandas, nos han abierto una oportunidad histórica.

Debemos acoger a cabalidad la demanda profunda del movimiento indígena y los compromisos internacionales suscritos por el país. Y especialmente, en esta coyuntura clave, asumir los contenidos del Proceso Participativo Constituyente Indígena y de la Consulta asociada, constituye un imperativo ético y político para Chile. De este modo podremos contar con una nueva Constitución, legítima y garante de una auténtica República inclusiva, y de mayor profundidad democrática.

No hay que perder de vista que, en términos muy mayoritarios, los pueblos, las comunidades indígenas y sus líderes han privilegiado el camino del diálogo, y los grupos radicalizados son fragmentarios. No obstante, en la medida que la institucionalidad no asuma con mayor profundidad los nuevos desafíos y la reivindicación de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios, las simpatías por las fórmulas de ruptura institucional se irán acrecentando. En consecuencia, necesitamos transitar por el camino más fructífero: una respuesta de Estado a sus demandas que se funde en el marco internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas. El deber de las fuerzas progresistas es cristalizar esa respuesta en la nueva Constitución, para abrir una nueva convivencia entre los Pueblos, de justicia, respeto e inclusión. ■

*Ministro de Desarrollo Social