

PLURINACIONALIDAD

Chile tiene una deuda histórica con sus pueblos originarios. Sin embargo, la plurinacionalidad que plantea el borrador de la Convención, influenciada en gran medida por el diseño boliviano¹, puede agravar las tensiones y dificultades en este ámbito. Algunos convencionales han dicho que estamos frente a un “concepto en construcción”, pero lo cierto es que la plurinacionalidad ya tiene un contenido preestablecido: las nociones e implicancias que fija el borrador. Veamos.

I. Autonomías territoriales indígenas

El borrador establece que las autonomías territoriales indígenas serían órganos con patrimonio propio y personalidad jurídica de derecho público, **“donde los pueblos y naciones indígenas ejercen derechos de autonomía”**. Además, señala que **“deberán tener las competencias y el financiamiento necesario para el adecuado ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos y naciones indígenas”**. Dotar a los territorios indígenas de autonomía política, administrativa y financiera es riesgoso: hoy el Estado no logra resguardar de modo suficiente ni siquiera la seguridad ni el orden público, al punto que las principales autoridades del país tienen vetado ingresar a ciertos espacios. ¿Es posible solucionar los problemas actuales en el sur de Chile a través de la autonomía y el autogobierno? ¿No se vuelve esto aún más complejo si añadimos la eliminación del estado de excepción de emergencia que plantea el borrador?

II. Restitución de tierras

Según el borrador, los pueblos indígenas **“tienen derecho a utilizar los recursos que tradicionalmente han usado u ocupado, que se encuentran en sus territorios y sean indispensables para su existencia colectiva”**. Asimismo, se establece que **“la restitución constituye un mecanismo preferente de reparación, de utilidad pública e interés general”**. Es probable que esta norma aumente la conflictividad entre el Estado y las etnias, así como también entre los dueños de las tierras y los miembros de los pueblos originarios que las reclamen. La norma, además, es muy equívoca: ¿a qué se refiere con “interés general”? ¿Cuáles serían los costos de estas expropiaciones, considerando que aún no existe ningún catastro completo de esas tierras? ¿Cómo se definirían los recursos y territorios de los pueblos indígenas? ¿Qué nivel de incidencia tendrían los pueblos originarios en esa decisión? ¿Hay conciencia de que todo esto puede afectar a cientos de miles de ciudadanos?

III. Escaños reservados

En el borrador se establecen escaños reservados **“para los pueblos y naciones indígenas en los órganos colegiados de representación popular a nivel nacional, regional y local, cuando corresponda y en proporción a la población indígena dentro del territorio electoral**

¹ Por ejemplo, véase el Art. 2 de la Constitución de Bolivia: “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”.

respectivo, aplicando criterios de paridad en sus resultados". Nótese: los escaños reservados no serían solo para el Congreso, pues el borrador garantiza su participación en toda la estructura del Estado. Puede pensarse, entonces, que se busca instalar pequeñas réplicas de la Convención a lo largo y ancho del aparato estatal. Por otro lado, dada la escasa participación del padrón indígena, tanto en la consulta que hizo la Convención como en la elección de convencionales, cabe preguntarse si la lógica actual de escaños reservados es el único o mejor mecanismo para representar la diversidad del mundo indígena. ¿No se presta todo esto para una instrumentalización política de esa causa?

IV. *Consentimiento libre, previo e informado*

Según el borrador, los pueblos originarios "**deberán ser consultados y otorgar el consentimiento libre, previo e informado**" en todas las materias que los afecten en el ámbito territorial. Esto es grave: la plurinacionalidad y sus implicancias cruzan todo el texto, por lo que una norma de estas características puede aumentar el bloqueo de la deliberación política y generar serias dificultades a la hora de diseñar o ejecutar políticas públicas. Además, se le otorgaría un poder desproporcionado a los pueblos originarios para decidir sobre temas donde ellos no serían los únicos involucrados. Por último, esta formulación excede los criterios del Convenio 169 de la OIT: tal norma exige la consulta y no el consentimiento libre, previo e informado.

V. *Libertad de enseñanza*

A diferencia de la población chilena en general, los pueblos originarios gozarían de un amplio margen para crear sus proyectos educativos. Así, se reconoce "**la autonomía de los pueblos originarios para desarrollar sus propios establecimientos e instituciones de conformidad a sus costumbres y cultura, respetando los fines y principios de la educación, y dentro de los marcos del Sistema Nacional de Educación establecidos por la ley**". Si esta es una norma razonable, ¿por qué no establecer una garantía semejante para todos los ciudadanos? ¿Cómo justificar esta distinción arbitraria?

VI. *Pluralismo jurídico*

El borrador reconoce "**los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, los que en virtud de su derecho a la libre determinación coexisten coordinados en un plano de igualdad con el Sistema Nacional de Justicia**". En principio, una justicia indígena bien delimitada podría ayudar a resolver determinados problemas, pero acá ni siquiera se excluyen los asuntos penales. Además, las personas que no pertenecen a una etnia específica igualmente podrían ser llevadas a esta justicia impartida por autoridades indígenas y no por tribunales. Por otro lado, según el borrador las autoridades indígenas no están sujetas a los principios de independencia, imparcialidad y exclusividad. Por último, se ignora que entre las etnias hay muchas diferencias: ¿tienen todos los pueblos originarios sistemas de justicia y derechos conocidos por las partes? ¿No hay un problema en igualar acá al pueblo mapuche con otros pueblos originarios? ¿Qué derecho regiría a quienes vivan al interior de autonomías territoriales indígenas y no pertenezcan a esa etnia?

En suma: las interrogantes son muchas y la incertidumbre es evidente, pero la plurinacionalidad sí tiene una orientación y un contenido ya determinados por la Convención.