

LOS PUEBLOS ORIGINARIOS ANTE EL HORIZONTE  
DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

*Salvador Millaleo Hernández*

## SALVADOR MILLALEO HERNÁNDEZ

Es mapuche, abogado, Dr. Phil en Sociología por la U. de Bielefeld, Alemania, y Profesor Asistente e investigador del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la U. de Chile. Ex miembro del Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente chileno. Ha sido Director de Investigación de la Facultad de Derecho de la U. de Chile y Coordinador del Centro de Estudios en Derecho Informático de la misma Facultad. Especializado en derechos de los pueblos originarios.

## LOS PUEBLOS ORIGINARIOS ANTE EL HORIZONTE DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

### I. DEL COLONIALISMO AL RECONOCIMIENTO: UNA EXIGENCIA DE NO-DOMINACIÓN

Uno de los problemas básicos de la relación entre el Estado y los pueblos originarios en Chile es que no se ha enfocado, por parte del Estado, en el conflicto que ha sembrado dicha relación con exclusiones, lejanías y desconfianzas. El problema fundamental no es otro que el problema del poder, al cual los pueblos originarios ya no quieren simplemente someterse, pues la exclusión que han sufrido debido al ejercicio del poder estatal ha significado la destrucción progresiva de sus culturas e identidades, así como una condición de vulnerabilidad social que no les ha permitido participar realmente del pacto social del Estado.

Los pueblos originarios quieren compartir el poder y no sólo contar con políticas públicas más pertinentes, si es que los propios pueblos no concurren a decidir las. Esta es una demanda basada en que la legitimidad del sistema político descansa finalmente en que este es un autogobierno de los ciudadanos y no uno fruto de la dominación de un grupo o una cultura sobre otras. De acuerdo a Scheuerman, las demandas de los pueblos originarios de una mayor autonomía cultural y política difícilmente no plantean un desafío insuperable y completamente extraño a los fundamentos del constitucionalismo liberal, en cuanto sus demandas a menudo se articulan si no dentro, al menos de una forma compatible con la conceptualidad y retórica del liberalismo (Scheuerman, 1997, p.265). Los pueblos originarios plantean en última instancia que una forma de dominación, en su caso el colonialismo y sus consecuencias, es injusta, y formulan la aspiración a gobernarse a sí mismos de acuerdo con sus propias costumbres y formas, elementos comunes a la autodeterminación de la forma de vida democrática.

La no-dominación exige que reconozcamos que existen diversos pueblos desoídos e invisibilizados por el Estado-nación y que hay diferencias cualitativas entre ellos y la cultura dominante (Francis, 2000). Los pueblos originarios son sujetos colectivos organizados en entidades e instituciones históricas y políticas, que guardan y desarrollan una identidad, historia, idioma y cultura comunes. Su conformación y presencia es anterior a la creación del Estado.

Como acto fundador, la Constitución reemplazó la soberanía de los pueblos originarios, creó un nuevo Estado y pueblo, y obligó a diferentes pueblos originarios

a asimilarse a la nueva nación creada por la imposición estatal. De acuerdo a Abat, “el papel del constitucionalismo en Chile significó la juridificación de un nuevo orden político” (Abat, 2013, p.115), dándole una cobertura legal para la destrucción cultural e incluso corporal de los pueblos originarios en el siglo XIX, es decir, se trata de un genocidio moderno.

El espíritu de ese constitucionalismo significó para los pueblos originarios la imposición violenta de una nueva realidad sobre los “indios salvajes”, la que fue legitimada por el orden constitucional. Como tal fue una herramienta para expandir y justificar la nueva nación constitucional chilena, a la cual sólo cabía asimilarse (Ibíd.: 152). En las Américas, una característica común fue el colonialismo como elemento integral del constitucionalismo, pero oculto (Clavero, 2010, p.27): “En las Américas, el constitucionalismo es consustancial al colonialismo. Lo fue y lo es. No son coextensivos, pues el segundo precede al primero, el colonialismo al constitucionalismo, pero éste se inventó y desarrolló al servicio de aquel, el cual ha podido así mantenerse hasta la actualidad” (Clavero, 2017, p.29). Este rasgo común significó que se licuaron las diferencias étnicas y se refrendó una sola construcción nacional, introduciendo un elemento distorsionador de violencia en la tradición constitucional, la cual presumía de adaptar la organización del Estado a la manifestación de la voluntad de sus ciudadanos, cosa que no sucede en este caso, donde se adaptó a los intereses y valores de sólo una parte de ellos (Ramírez, 2015, p.103).

Por cierto, esa situación ha ido cambiando:

“El hecho es que por Latinoamérica una serie notable de Constituciones ha ido recorriendo, con uno u otro lenguaje, un trayecto desde el registro y la garantía de la propiedad comunitaria indígena al de la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de jurisdicción propia y hasta de un derecho de libre determinación pasando por el reconocimiento de sus lenguas y culturas en pie incluso presuntamente de igualdad con la española o portuguesa dominantes. Esto último, lo que ha venido a llamarse multiculturalismo constitucional y pluralismo jurídico, es lo más generalizado hoy” (Ibíd., p.30).

Los países latinoamericanos han introducido reformas en las cuales han reconocido la pluriculturalidad de los Estados, el pluralismo jurídico y en los cambios más recientes, la plurinacionalidad.

## II. LOS DESVELOS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN CHILE

La situación ha cambiado, pero no en Chile. En la actualidad (principios de 2018), Chile, Surinam y Uruguay son los únicos países de la región que carecen de una cláusula constitucional que se refiera los pueblos originarios.

En el Acuerdo de Nueva Imperial, suscrito el 1 de diciembre de 1989 por el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin y representantes del mundo indígena, figuraba el acuerdo respecto a un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales.

En Chile han existido varios intentos de reconocimiento constitucional, pero ninguno ha prosperado. Comenzando por el mensaje del Presidente Patricio Aylwin (Boletín Nro. 513) en un intento por cumplir su compromiso en el Acuerdo de Nueva Imperial, se han sucedido proyectos, los cuales no sólo no contaron con el apoyo suficiente en alguna de las cámaras, sino que fueron perdiendo apoyo en los mismos pueblos originarios. Esto se debió a las restricciones que imponían en los términos del reconocimiento, lo cual fue juzgado por diversas organizaciones indígenas como una degradación de los proyectos.

### Cuadro 1: Proyectos de ley de reconocimiento constitucional para los pueblos originarios en Chile

Boletín	Contenidos	Coalición	Problemas
Boletín Nro. 11289-07	<p><i>“Art. 3 bis.- La nación chilena es multicultural. El Estado reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones culturales. Los órganos del Estado deberán garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación intercultural. La ley deberá proteger las tierras y derechos de aguas de las personas y comunidades indígenas”.</i></p> <p><b>En Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de Senado, sin movimientos (desde 2017).</b></p>	De Urresti, Navarro, Quinta y otros Nueva Mayoría.	<p>Es un proyecto mononacional. Sólo se reconocen derechos de índole cultural.</p> <p>Es culturalista, sin referirse a instituciones políticas indígenas. Es un avance en cuanto al mandato al legislador para proteger tierras y aguas indígenas.</p>

Boletín	Contenidos	Coalición	Problemas
<p><b>Boletín Nro. 8438-07</b></p>	<p>Reemplaza el art. 4:  <i>“El Estado reconoce la existencia de los Pueblos Indígenas, descendientes y continuadores históricos de las sociedades prehispanicas que se desarrollaron en el territorio sobre el que actualmente ejerce soberanía.                      Es deber del Estado garantizar la preservación de la diversidad étnico cultural de la nación, el ejercicio de la cultura y la identidad de los Pueblos Indígenas, con pleno respeto de la autonomía de sus miembros.                      El Estado reconoce y garantiza el ejercicio de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, su representación política y su participación efectiva en las decisiones que los distintos órganos de la Administración adopten referidos a sus derechos colectivos.”</i></p> <p>Además, se proponen reformas para crear escaños reservados: agregar 10 diputados y cuatro senadores indígenas, junto a cargos reservados en los Consejos Regionales y los Concejos Comunales.  <b>En Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, sin movimientos (desde 2012).</b></p>	<p>Moción de Arenas, Chahín, De Urresti, Tuma y otros Nueva Mayoría y Alianza.</p>	<p>Es un proyecto mononacional. No se refiere al carácter del Estado.                      Se avanza en reconocer derechos colectivos de representación política especial, aunque no se refiere a la libre determinación y a las autonomías.</p>
<p><b>Boletín Nro. 5427-07</b></p>	<p>Agrega un inciso cuarto al Art. 3°:  <i>“La nación chilena es multicultural.                      El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales”.</i></p> <p>Agrega el siguiente nuevo inciso 10° al artículo 19 N° 24, pasando el actual a ser 11° en el siguiente sentido:  <i>“Con todo, la ley deberá proteger las tierras y derechos de aguas de las personas y comunidades indígenas”.</i></p> <p><b>Se retira el proyecto en noviembre de 2007.</b></p>	<p>Mensaje Gobierno Concertación</p>	<p>Es un proyecto mononacional. Sólo se reconocen derechos de índole cultural. Es culturalista, sin referirse a instituciones políticas indígenas. Es un avance el mandato al legislador de proteger tierras y aguas indígenas.</p>

Boletín	Contenidos	Coalición	Problemas
<p><b>Boletines Nros. 5.324-07 y 5.522-07, refundidos</b></p>	<p><i>Bol. 5324: “La Nación chilena, una e indivisible, reconoce y valora la contribución de los pueblos indígenas originarios, definidos como grupos de culturas anteriores a la organización del Estado y a la conformación del pueblo chileno. Es deber del Estado respetar la identidad, cultura y tradiciones de sus raíces ancestrales”.</i>  <i>“Entre otras, no se podrán establecer diferencias arbitrarias que se funden en el origen étnico o racial de las personas”.</i>  <b>Se tramitó en el Senado hasta enero de 2012.</b></p> <p><i>Bol. 5522: “La nación chilena es multicultural. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales”.</i>  <i>“Con todo, la ley deberá proteger las tierras y derechos de aguas de las personas y comunidades indígenas”.</i>  <b>Se tramitó en el Senado hasta enero de 2012.</b></p> <p>Texto refundido por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado:  <i>“Artículo 4º.- La Nación chilena es una, indivisible y multicultural.</i>  <i>El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional.</i>  <i>Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes”.</i>  <i>Art. 19, No 24, párrafo final “La ley protege la propiedad sobre las tierras de las personas y comunidades indígenas y sus derechos de aprovechamiento de aguas conforme lo establecido en la Constitución y las leyes”.</i>  <b>Se tramitó en el Senado hasta enero de 2012.</b></p>	<p>Moción de Alianza y Mensaje Gobierno Concertación</p>	<p>Mononacionalismo, no se reconoce carácter plurinacional de sociedad chilena.</p> <p>No se reconocen derechos colectivos de rango constitucional, salvo los de índole cultural.</p> <p>Es culturalista, sin referirse a instituciones políticas indígenas y su relación con recursos naturales y territorios.</p> <p>Somete a las formas de vida indígenas y derecho consuetudinario a un rango infralegal.</p> <p>Derechos de aguas quedan sometidos a leyes comunes (Vg. Código de Aguas, que no reconoce usos ancestrales)</p>

Boletín	Contenidos	Coalición	Problemas
<p><b>Boletín Nro. 4069-07</b></p>	<p><i>“La Nación chilena es una e indivisible... Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena”.</i>  <b>Archivado en abril de 2009.</b></p>	<p>Moción de Ascencio y otros Concertación + René García (RN).</p>	<p>No se establece un fundamento a derechos indígenas.                      No se reconocen derechos colectivos.                      Se afirma el mononacionalismo de la sociedad chilena.                      No hay referencia a instituciones políticas o derecho consuetudinario.</p>
<p><b>Boletín Nro. 2534-07</b></p>	<p><i>“El Estado promoverá el respeto y desarrollo de las culturas de los pueblos indígenas y garantizará a sus integrantes la plena participación social en iguales términos que los demás sectores o grupos que conforman la Nación chilena”.</i></p> <p>Acuerdo de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de Cámara, 2001:  <i>“La Nación chilena es indivisible. El Estado reconoce la diversidad de origen de los chilenos que forman parte de la Nación y declara su especial preocupación por las poblaciones indígenas originarias, a las cuales garantiza su derecho a fortalecer los rasgos esenciales de su identidad”.</i></p> <p>Acuerdo de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de Cámara, 2003:  <i>“La Nación chilena es una e indivisible. El Estado reconoce la existencia de etnias indígenas originarias, entre éstas, la Mapuche, la Aimara, la Rapa Nui o Pascuense; las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán. Ellas constituyen parte esencial de las raíces de la Nación chilena. Es deber del Estado respetar su identidad y promover su cultura y tradiciones”.</i></p>	<p>Moción de Viera-Gallo Bitar, Hamilton, Silva, Concertación.</p>	<p>Reitera el mononacionalismo y lo refuerza innecesariamente con la indivisibilidad.                      No se reconocen derechos colectivos                      Es culturalista y rebaja a los indígenas a ser raíces de nacionalidad chilena, manteniendo la subordinación cultural de los pueblos originarios.</p>

Boletín	Contenidos	Coalición	Problemas
	<p>Indicación de Ejecutivo, 2005.</p> <p><i>“La Nación chilena es una e indivisible... Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional”.</i></p> <p>Acuerdo de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, del Senado, 2005.</p> <p><i>“La Nación chilena es una e indivisible... Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena”.</i></p> <p><b>Rechazado en Senado, no llegó a ser parte de la reforma constitucional de 2005.</b></p>		
<p><b>Boletín Nro. 2511- 07</b></p>	<p>En el artículo 1°: <i>“La nación chilena es una comunidad que nace y se desarrolla gracias al aporte enriquecedor de las diversas etnias que la integran. La ley velará especialmente por el respeto a las manifestaciones culturales de los pueblos originarios”.</i></p> <p><b>Archivado en abril de 2006.</b></p>	<p>Moción Francisco Huenchumilla, Ignacio Walker y Sergio Elgueta, Concertación.</p>	<p>Mononacionalista. No reconoce el estatus de pueblos y sólo ordena al legislador la protección de sus manifestaciones culturales.</p>
<p><b>Boletín Nro 2360- 07</b></p>	<p>Inciso final del artículo 1°: <i>“El Estado reconoce a los pueblos indígenas originarios que integran la nación chilena y les garantiza el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico”.</i></p> <p>Representación especial de 10 diputados y tres senadores elegidos por ciudadanos inscritos en registro electoral indígena, y un concejal más por cada 5% de habitantes indígenas.</p> <p>Parlamento indígena de 30 miembros electos, cuyas funciones serían:</p>	<p>Moción Francisco Huenchumilla y otros Concertación.</p>	<p>Mononacionalista. Concentra el reconocimiento en aspectos culturales. Sin embargo, es avanzada al proponer sistemas de representación especial a nivel parlamentario y municipal. No reconoce derechos colectivos.</p>

Boletín	Contenidos	Coalición	Problemas
	<p>a) Distribuir anualmente los recursos que asigne la ley de Presupuestos para la aplicación de la Ley Indígena.</p> <p>b) Fiscalizar los actos de los organismos públicos encargados de aplicar las políticas indígenas.</p> <p>c) Dictar los reglamentos e instrucciones para la aplicación de la política indígena que determinen las leyes, sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.</p> <p>d) Dar su aprobación a la propuesta del Presidente de la República que designe el Director Nacional del máximo organismo encargado de las políticas indígenas del Estado.</p> <p>e) Las demás atribuciones que le encargan las leyes”.</p> <p><b>Archivado en abril de 2017.</b></p>		
<p><b>Boletín Nro. 513-07</b></p>	<p>Inciso final del artículo 1°:</p> <p><i>“El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena”.</i></p> <p>Aprobado en general en la cámara en 1992 con el siguiente texto:</p> <p><i>“El Estado reconoce y ampara a los indígenas que integran la Nación chilena y velará por su desarrollo y su adecuada protección jurídica”</i></p> <p><b>Rechazado en C. de Diputados en octubre de 2000.</b></p>	<p>Mensaje Gobierno de la Concertación</p>	<p>Mononacionalista y monoculturalista. No reconoce derechos colectivos. Tiene un sentido paternalista.</p>

Fuente: elaboración propia basada en Toledo, 2006

Uno de los elementos que ha explicado la falta de éxito de estos proyectos ha sido, por supuesto, la falta de apoyos transversales en las élites políticas chilenas, donde sólo la centroizquierda ha respaldado estas iniciativas, con la salvedad del Boletín 8430-07 de 2012, que fue apoyado por el diputado UDI Gonzalo Arenas, y de los textos refundidos de los boletines 5.324-07 y 5.522-07. Otro elemento, y quizás el decisivo, es que han sido elaborados dentro de los contornos formales del sistema político chileno, sin participación relevante de los pueblos indígenas y sus organizaciones y comunidades. Ello nos lleva a lo tercero, que tiene que ver con que en muchos aspectos los contenidos de estos proyectos, en alguna medida, mayor o menor, no estuvieron alineados con las demandas de los pueblos indígenas

cuando fueron elaborados. En la totalidad de ellos existe una renuencia a reconocer derechos políticos de índole colectiva, y cuando se hace, este reconocimiento sólo alcanza a la representación política especial y nunca a la libre determinación o a la autonomía territorial. Esto, que era más explicable al inicio, por ejemplo, en el Boletín 513-07 de 1991, es mucho más difícil de explicar en el Boletín 11.289-07 de mediados de 2017, considerando la evolución del derecho internacional de los derechos humanos y del constitucionalismo comparado en materia de derechos indígenas.

### III. PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

La demanda de participación activa y protagónica en la elaboración de los proyectos de reconocimiento se ha formulado de manera muy clara hace más de una década. En efecto, el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato consigna lo siguiente respecto a la elaboración de un estatuto constitucional de derechos colectivos para los pueblos indígenas (2008, p.86): “La forma específica en que la norma establezca la modalidad que adquiera el ejercicio de tales derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, deberá ser objeto de un trabajo posterior, en el que deberá garantizarse una amplia participación de los Pueblos Indígenas...”.

Dentro del proceso constituyente propuesto por la Presidenta Michelle Bachelet en 2015 se contemplaba una etapa participativa previa que debía tomar lugar antes del mecanismo de decisión institucional. Dentro de esa etapa se diseñó un procedimiento participativo especial “constituyente indígena”, que fue ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social entre agosto y diciembre de 2016. Antes tomó lugar, entre abril y agosto de 2016, el procedimiento participativo general, en el cual existían encuentros locales auto-convocados, entre los cuales se registraron 137 encuentros de pueblos indígenas u originarios, los que convocaron a 1.915 personas. Estos encuentros arrojaron las siguientes prioridades en los conceptos seleccionados por los participantes en cada uno de los ejes de discusión (Consejo Ciudadano de Observadores, 2017, p.129 ss):

- En la dimensión de principios y valores:
  - La primera prioridad fue el respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente (66,4% de los encuentros locales auto-convocados, ELA, indígenas). Los fundamentos de esa preferencia se refieren a que los humanos no son dueños de la naturaleza, sino parte de ella, la madre-tierra.

- En segundo lugar se prioriza la descentralización (48,2% de los ELA indígenas), a menudo con el fundamento de desear un mayor poder para las regiones en la toma de decisiones.
  - Tercero, la identidad cultural (45,3% de los ELA indígenas). Se afirma la identidad cultural propia de los pueblos indígenas u originarios, señalándose la diversidad de las identidades culturales del país y la necesidad del respeto por ellas y la igualdad de trato.
- En la dimensión de los derechos:
- La primera prioridad la recibió el derecho a la educación (66,4% de los ELA indígenas), tal y como sucede en la totalidad de los ELA del país. Además de fundamentos que replican lo que sucede en general, se agregan fundamentos que determinan el deseo de una educación intercultural, que incorpore los valores y tradiciones indígenas, así como las lenguas indígenas.
  - En segundo lugar viene el derecho a la salud (66,4% de los ELA indígenas). Se repite lo que ocurre con la educación, agregándose fundamentos especiales relativos a la valoración y protección de la salud intercultural y la medicina tradicional indígena.
  - En tercer término queda la categoría de los derechos de los pueblos indígenas (43,8% de los ELA indígenas). Dentro de esta categoría se englobaban los diversos derechos especiales que se reivindican en los discursos de las organizaciones y comunidades indígenas, y que han sido reconocidos en los tratados y declaraciones de DD.HH. o en el derecho comparado. Dentro de esta categoría se mencionan a menudo los derechos políticos a la auto-determinación o libre determinación, la autonomía para los pueblos indígenas, el derecho al derecho consuetudinario, los derechos a las tierras y aguas ancestrales, los derechos culturales (derechos a la cultura, identidad, cosmovisión, tradiciones y lenguas propias).
- En los deberes:
- Se anteponen a los demás los deberes de protección de conservación de la naturaleza (83,2 % de los ELA indígenas).
  - En segundo lugar aparecen los deberes de protección, promoción y respeto de los derechos humanos y fundamentales (81,8% de los ELA indígenas).
  - En tercer lugar figuran los deberes de protección y conservación de patrimonio histórico y cultural (78,1% de los ELA indígenas). Respecto al objeto se refieren al patrimonio material e inmaterial. Se enfatiza la necesidad de proteger el patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

- En la última dimensión, correspondiente a la de las instituciones:
  - La primera prioridad fueron plebiscitos, referendos y consultas (59,9% de los ELA indígenas).
  - En segundo lugar aparece el Congreso o Parlamento (estructura y funciones) (47,4% de los ELA indígenas). En particular, se insiste en una representación especial de los pueblos indígenas en el Congreso, preferentemente mediante escaños reservados.
  - En tercer término aparece el gobierno regional (43,1% de los ELA indígenas). Se pide autonomía, empoderamiento, recursos para este tipo de institucionalidad y que sus autoridades sean elegidas. También se pide una representación especial de los pueblos indígenas en gobiernos regionales.

En el procedimiento especial de participación indígena convocado por el gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Social el año 2016 (hasta enero de 2017) existieron tres canales de participación: los encuentros convocados por entidades académicas, encuentros auto-convocados por organizaciones indígenas y una participación individual desarrollada a través de un formulario en una plataforma *online* (<http://www.constituyenteindigena.cl>). Se realizaron 255 encuentros convocados, con 5.354 participantes, mientras que los encuentros auto-convocados llegaron a 350, con un total de 11.124 participantes. La participación individual *online* alcanzó a sólo 538 participantes. De esa manera, la participación totalizó 17.016 personas (Gobierno de Chile, 2017, p.15-16).

Las conclusiones del proceso, de acuerdo a la sistematización que hizo la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, fueron:

- Reconocimiento constitucional y Estado plurinacional:
  - El reconocimiento constitucional para los pueblos o naciones indígenas es un proceso coexistente con la aplicación de los tratados internacionales vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas y con preponderancia respecto a cualquier parte de la legislación local (Ibíd., p.19).
  - El reconocimiento de la diversidad cultural del país y la inclusión efectiva de los distintos pueblos que lo habitan implica un cambio en la configuración del Estado, lo que significa que Chile debe ser un Estado plurinacional (Ibíd., p.20).
- Derecho a la autonomía y libre determinación:
  - Reconocer el principio esencial de la autodeterminación de los pueblos indígenas, el cual debe ser aplicado en el país, profundizando sus bases democráticas (Ibíd., p.21).

- Se resalta que los pueblos indígenas deben tener capacidades para atender sus propios asuntos, establecer sus necesidades y prioridades, y mantener y/o recuperar su cultura. El principio de autodeterminación se liga a la capacidad para tomar decisiones sobre sus territorios (Ibíd.). Esto se enlaza con capacidades políticas de los pueblos indígenas basadas en instituciones de autogobierno y en sus nociones e instituciones políticas tradicionales (Ibíd.).
  - Hay un conjunto de saberes y prácticas de carácter normativo que prescriben conductas aceptadas dentro de los marcos culturales de los pueblos indígenas –derecho consuetudinario- que son ignorados y, en la práctica, anulados por el Estado (Ibíd.).
  - Se pide reconocer formas alternativas de concebir el bienestar y el desarrollo social y económico, señalando que el modelo económico extractivista contradice de manera fundamental las prácticas culturales de los pueblos indígenas (Ibíd.).
- Derechos políticos: La exclusión de los pueblos indígenas se ha traducido en una ausencia de incidencia en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles tanto políticos como del ciclo de políticas públicas, y en un fracaso de las instancias políticas tradicionales (partidos políticos) para representar los intereses de los pueblos indígenas (Ibíd., p.23).
- Derecho a la participación y representación política, con incorporación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles (nacional, regional, provincial y municipal), y considerando los mecanismos propios de elección y/o designación de representantes de cada pueblo (Ibíd.).
  - La misma Constitución debería ser elaborada a través de un mecanismo como la asamblea constituyente, incluyendo la alternativa de una asamblea constituyente indígena (Ibíd.).
  - Debe haber presencia de jueces y representantes indígenas en el Poder Judicial; representantes de los pueblos indígenas en ministerios, subsecretarías y servicios nacionales como garantes de los derechos e intereses de los pueblos indígenas, incluyendo la creación de un Ministerio de los Pueblos Indígenas (Ibíd.);
  - Facilidades y reformas encaminadas a fomentar la creación de partidos políticos indígenas (Ibíd.).

- Derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales:
  - Los derechos territoriales de los pueblos indígenas quedan determinados por los usos y costumbres propios de las comunidades que los habitan, incluyendo las prácticas ancestrales de traspaso y herencia de la tierra (Ibíd.).
  - Protección del derecho a la propiedad colectiva, incluyendo el derecho al agua y demás recursos naturales asociados al territorio (semillas, recursos minerales, marinos y borde costero) (Ibíd.).
  - Improcedencia de cualquier legislación local que pretenda limitar los mecanismos de consulta previa libre e informada que establece el Convenio 169 (Ibíd.).
  
- Derecho a la propia identidad y derechos culturales:
  - Respeto de los símbolos de las identidades como emblemas (Ibíd., p.24).
  - Uso adecuado de nombres de los pueblos indígenas (Ibíd.).
  - Acceso a mecanismos de identificación que reconozcan la diversidad cultural del país y de los individuos ante el Estado: modificar cédula de identidad para que estipule la pertenencia a un pueblo indígena y la comunidad de origen; creación de mecanismos que permitan la conservación de los apellidos indígenas (Ibíd.).
  - Necesidad de asegurar la libertad de culto para la cosmovisión y las creencias indígenas, estableciendo condiciones igualitarias para las distintas prácticas religiosas que existen en el país, garantizando los espacios y permisos para el libre desarrollo de las prácticas religiosas indígenas (Ibíd., p.25).
  - Rescatar y fortalecer el rol de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas en todas sus facetas (religiosas, políticas, etc.) (Ibíd.).
  - Protección, fomento y libre acceso a los espacios sagrados de los pueblos indígenas de cualquier tipo, en especial de aquellos vinculados a ceremonias y a la extracción de especies vegetales o animales que forman parte de rituales y prácticas religiosas (Ibíd.).
  
- Derechos lingüísticos:
  - El Estado debe tomar medidas amplias de reconocimiento, recuperación y promoción de las lenguas indígenas. El rescate y revitalización de las lenguas indígenas se relaciona fundamentalmente con su habilitación para su uso y reconocimiento en espacios públicos, así como en contextos privados, de forma oral y escrita (Ibíd., p.26).
  - Elevación del estatus de las lenguas indígenas a través de su oficialización e institucionalización en el país. El Estado chileno debe declararse

- multilingüe o plurilingüe, asignando a las lenguas indígenas un estatuto equivalente o similar al castellano. Las lenguas indígenas deben formar parte de cualquier forma de comunicación o información estatal (Ibíd.).
- Derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad, organismo o instancia estatal, así como a solicitar un intérprete si es necesario (Ibíd., p.27).
- Derechos sociales: El bienestar es entendido como un equilibrio entre la sociedad y la naturaleza, con bases espirituales sustentadas en las cosmovisiones de los pueblos indígenas (Ibíd.).
- Los derechos sociales son concebidos como esenciales para la vida de las comunidades. En el caso de salud y educación, la demanda transversal es por un acceso universal, gratuito y de calidad (Ibíd.).
  - La noción de calidad incluye la pertinencia cultural, tanto para la salud como para la educación, significando la valorización de las prácticas medicinales indígenas y su incorporación en el sistema de salud a través de la salud intercultural, así como la demanda por educación intercultural que contemple la enseñanza de la cultura y lengua indígena en todos los niveles (Ibíd.).

El proceso participativo indígena es coincidente con los ELA indígenas, aunque mucho más desarrollado y específico en cuanto a las demandas. Las conclusiones de la participación indígena tienen un marcado sentido político y revelan un fuerte desplazamiento desde las demandas culturales, aunque siempre presentes, a la necesidad de compartición del poder estatal como una exigencia de una democracia genuina, lo cual habría de tener como consecuencia una transformación en la organización y funcionamiento del Estado en el sentido del plurinacionalismo.

El plurinacionalismo consiste específicamente en la convivencia, dentro de un mismo Estado, de diversas comunidades políticas, diversos pueblos-naciones, los cuales conviven como una comunidad de naciones en torno a los principios republicanos de ese Estado y vinculados por los lazos de solidaridad que proporcionan los principios de la democracia y los derechos humanos y fundamentales con que este se organice. Para Mariman, la plurinacionalidad es el intento de deconstruir una idea de nación estatal que niega la existencia de otras naciones al interior del Estado, sometidas y subordinadas política y militarmente desde el siglo XIX, de manera que su núcleo central de significado es negativo y transformador, en cuanto deconstrucción de un modelo de Estado históricamente encarnado (Mariman, 2017: p63).

En oposición a este proyecto, el multiculturalismo liberal se refiere a la convivencia de diversas identidades culturales y exige, por tanto, el reconocimiento y reforzamiento de una serie de derechos culturales de índole colectiva. Por su parte, el plurinacionalismo va mucho más allá, pues exige el reconocimiento de derechos colectivos de índole política. Dicha plurinacionalidad debe proyectarse más allá de los principios y derechos fundamentales, también en las garantías de ejecución y procedimientos de implementación (en los poderes y órganos de la parte orgánica constitucional, leyes, normas y reglamentos).

Tal redefinición del Estado es la consecuencia de la implementación cabal del derecho a la libre determinación de los pueblos originarios. Este es el corazón y pilar fundamental del sistema de derechos humanos de los pueblos indígenas, como lo atestiguan las declaraciones de derechos de las Naciones Unidas y de la OEA, suscritas por Chile. El art. 3 de esas declaraciones define ese derecho como aquel que permite determinar libremente su estatus político y perseguir libremente su desarrollo social, económico y cultural.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN Y EPÍLOGO

En el proceso posterior de consulta indígena (agosto-octubre de 2017), el Gobierno de Chile planteó cuatro medidas a consultar donde no consideraban aquellas conclusiones: reconocimiento de los pueblos indígenas, reconocimiento territorial, derechos culturales y lingüísticos, y participación política. El Ministerio del Interior se mostró particularmente renuente, pese a los resultados del proceso de participación previa, a dialogar sobre la posibilidad de una reconfiguración plurinacional del Estado chileno durante todo el proceso de consulta.

De esa manera, en la primera vez que se contaba con una amplia participación de los pueblos originarios en un intento de reconocimiento constitucional dentro de la trayectoria de esos intentos, las élites que los convocaron procuran hacer a un lado la mayor parte del núcleo de reivindicaciones políticas vertidas en esa participación, con el fin de evitar una transformación mayor del Estado.

Al final de su mandato, el 6 de marzo de 2018, Michelle Bachelet envió un proyecto de nueva Constitución. Este proyecto contiene un tipo de reconocimiento. El art. 4 reconoce a los pueblos indígenas “como parte de la nación chilena”. En el texto, el Estado asume la obligación respecto a los pueblos indígenas de “promover y respetar su integridad de tales, así como sus derechos y su cultura”. A continuación se establece la representación parlamentaria de dichos pueblos y se reconocen derechos culturales y lingüísticos.

En el texto se desconoció el acuerdo que suscribió el Gobierno –aunque sólo con una fracción de los delegados – en la consulta indígena, que habría aceptado reconocer la libre determinación.

Entretanto, las elecciones de 2017 trajeron un contundente triunfo de la coalición opositora, marcando un nuevo mandato presidencial para Sebastián Piñera. El programa del actual presidente indica como una de sus propuestas la de reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas, impulsando el diálogo con los mismos a través de los mecanismos de participación y consulta respectivos (Piñera, 2017, p.123). El nuevo Gobierno, inmediatamente tras asumir, ha señalado que no dará continuidad al proyecto de nueva Constitución de Bachelet. Esto no descarta que intente alguna forma de reconocimiento constitucional para los pueblos originarios.

En su “Propuesta de Paz para La Araucanía”, los senadores Espina y García de la coalición ganadora, Chile Vamos, habían propuesto un reconocimiento constitucional, impulsando un diálogo y consulta con los pueblos a través de sus instituciones representativas para definir sus contenidos (Espina y García, 2014, p.17).

En estas propuestas no se ha especificado el contenido del reconocimiento constitucional que se quiere proponer a los pueblos originarios, aunque sí se han expresado opiniones favorables para la representación política especial de ellos.

De acuerdo a José Mariman, la coalición de derecha, frente a las reivindicaciones indígenas, ha respondido permanentemente mostrando dos caras: la primera, la más salvaje de las dos, ha negado la sal y el agua al reconocimiento constitucional; la segunda está abierta a dicho reconocimiento, pero despojándolo de contenido político autonomista (Mariman, 2017, p.46-47) y por ello, renuente a la libre determinación, a las autonomías territoriales y a una reconfiguración plurinacional del Estado.

Debido a lo anterior, los procesos de reconocimiento constitucional de los pueblos originarios en Chile están ante un escenario de gran incertidumbre. Sin embargo, dicha incertidumbre está delimitada por manifestaciones de la voluntad de ciudadanos y organizaciones indígenas que participaron en el proceso. Será simplemente difícil hacer dicha voluntad a un lado, al menos de manera similar a lo que ocurría antes.

## REFERENCIAS

- ABATI NINET, Antoni. Constitutional violence, legitimacy, democracy and human rights. Edinburgh, Edinburgh University Press, 2013. 192 p.
- CLAVERO, Bartolomé. Original latin american constitutionalism. *Rechtsgeschichte* 16: 25-28, 2010.
- CLAVERO, Bartolomé. Constitucionalismo y colonialismo en las Américas: El paradigma perdido en la historia constitucional. *Revista de Historia del Derecho* 53: 23-39, 2017.
- COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO. Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, 2008. 684 p.
- CONSEJO CIUDADANO DE OBSERVADORES. Informe final sobre el Proceso de Participación y Diálogos Constitucionales a que convocó el Gobierno de Chile durante 2016. Santiago, CCO, 2017. 138 p.
- ESPINA, Alberto y García, José. Propuesta por la Paz Social en La Araucanía. Santiago, 2014. 27 p.
- FRANCIS, Mark. Republicanism and aboriginal peoples. *Journal of Australian Studies* 24(64): 153-165, 2000.
- GOBIERNO DE CHILE. Sistematización del proceso participativo constituyente indígena. Santiago, Ministerio de Desarrollo Social, 2017. 285 p.
- MARIMAN, J. Nueva Constitución, Estado plurinacional y autonomía mapuche. *En: AYLWIN, J.; MARIMAN, J., Proceso Constituyente en Chile, análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos y de la plurinacionalidad.* Santiago, Observatorio Ciudadano, 2017. pp. 37-72.
- PIÑERA, Sebastián. Construyamos Tiempos Mejores para Chile, Programa de Gobierno 2018-2022. Santiago: Chile Vamos, 2017. 195 p.
- RAMÍREZ, Silvina. Matriz constitucional, Estado intercultural y derechos de los pueblos indígenas. Buenos Aires, Ad-Hoc, 2015. 520 p.
- SCHEUERMAN, William. Constitutionalism and difference. *The University of Toronto Law Journal* 47(2): 263-280, 1997.
- TOLEDO, Víctor. Trayectoria de una negación, la transición chilena y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, 1989-2006. Santiago: Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, 2006. 23 p.
- WALSH, Catherine. Interculturalidad crítica y (de)colonialidad. Ensayos desde Abya Yala. Quito, Abya-Yala, 2013. 234 p.