

Participación Indígena en el Proceso Constituyente Chileno

Observatorio del Proceso Constituyente en Chile, Fundación RED

I. Proceso constituyente general y proceso indígena

En el marco de las etapas preliminares del proceso constituyente convocado por la Presidenta de la República Michelle Bachelet, se realizaron diversos encuentros ciudadanos a nivel local – organizados por la misma ciudadanía–, así como a nivel provincial y regional –organizados por el gobierno–, con el objetivo de que la ciudadanía discutiera acerca de los contenidos que debiera recoger la Constitución. El resultado de esas discusiones serían luego sistematizadas en un documento llamado “Bases Ciudadanas” a partir del cual el gobierno elaboraría un proyecto de nueva Constitución. Este proceso, supervisado por un Consejo Ciudadano de Observadores (CCO) *ad hoc* designado por la Presidenta, tuvo lugar entre abril y agosto de 2016. En ejercicio de su rol, el CCO tomó algunas medidas orientadas a asegurar la inclusividad del proceso. Entre ellas estuvieron el no aplicar el límite máximo de 30 participantes en los encuentros locales a aquellos por comunidades y organizaciones indígenas, hacer una observación crítica de la publicidad del proceso por no contener “rostros representativos de pueblos originarios”, así como la aplicación de criterios de acción afirmativa en la selección de los facilitadores contratados por el gobierno para ayudar en la realización de los encuentros. En el proceso tuvieron lugar 137 encuentros locales de pueblos indígenas, participando de ellos 1915 personas, 58.5% de las cuales fueron mujeres.¹

No obstante, en mayo de ese año, el gobierno, por medio del Ministerio de Desarrollo Social, estableció un “proceso participativo diferenciado y específico, denominado ‘Proceso Participativo Constituyente Indígena’”,² haciendo referencia explícita a sus obligaciones internacionales derivadas de los artículo 6° y 7° del Convenio 169 de la OIT. El resultado de este proceso se expresaría en un documento denominado “‘Sistematización del Proceso Participativo para la generación del Estatuto Constituyente Indígena’, el que recogerá las observaciones, propuestas y planteamientos formulados por los nueve pueblos indígenas durante el desarrollo del proceso”.³ Para garantizar el cumplimiento de estándares democráticos adecuados (participación, transparencia e imparcialidad), se encomendó a un Consejo Consultivo

1 Informe Final del Consejo Ciudadano de Observadores, p. 129.

2 Resolución exenta 329 del Ministerio de Desarrollo Social, publicada el 14 de mayo de 2016.

3 *Ibidem*.

independiente, conformado por diversas organizaciones internacionales, el monitoreo del proceso constituyente indígena.

El proceso constituyente indígena contempla, al igual que el proceso constituyente abierto a toda la ciudadanía, la participación individual por medio de una consulta *on line*, además de encuentro locales –*convocados* por Universidades del Estado junto con comités coordinadores regionales integrados por autoridades de la región, o *auto-convocados* por integrantes de los pueblos indígenas—. El informe preliminar del gobierno indica que participaron de este proceso alrededor de 15 mil personas, involucrando cerca de 2900 organizaciones, realizándose un total de 545 encuentros. Cerca de dos tercios de los participantes lo hicieron en encuentros auto-convocados, mientras que las respuestas a la consulta *on line* llegaron apenas a 519, lo que una autoridad atribuyó a que “las personas que pertenecen a pueblos originarios adoptan una reacción negativa a responder individualmente, pues funcionan de acuerdo a acuerdo[s] colectivos”.⁴

II. Justificación del proceso constituyente indígena

El actual gobierno ha declarado asumir “la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y asegurar que existen instituciones y mecanismos apropiados para la implementación de dichos derechos y su ejercicio”.⁵ Más aun, y a pesar de que la actual constitución no reconozca la existencia de pueblos indígenas, el discurso oficialista ha asumido “el desafío impostergable de reconocer constitucionalmente a los Pueblos Indígenas” así como de debatir “un nuevo modo de convivencia como sociedad pluricultural”.⁶ De este modo, la participación política indígena en el proceso constituyente se torna en una preocupación fundamental, lo que se muestra también en que fue planteada respecto del proceso diseñado por el gobierno por distintos actores desde antes del comienzo de su etapa participativa general. Así, por ejemplo, se observó que ese proceso general no impedía que la participación de los pueblos indígenas se diera de modo diferenciado, atendiendo al artículo 7° del Convenio 169 de la OIT, incorporando así “elementos de pertinencia cultural, representación y formas tradicionales de adopción de decisiones”.⁷ En el

4 Juan Eduardo Quilodrán, Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social, entrevista a diario La Tribuna (Provincia de Biobío), 28 de diciembre de 2016 (<http://latribuna.cl/noticia.php?id=MTQyMTE=>).

5 <http://www.constituyenteindigena.cl/proceso-constituyente/>

6 Véase Resolución exenta 329, citando el Programa de Gobierno 2014-2018 de la Presidenta Bachelet.

7 Lautaro Loncon, “Proceso constituyente, tratados mapuche. Elementos para la discusión”, en *Nueva Constitución y Pueblos Indígenas* (UACH/Pehuén: Santiago, 2016), p. 193.

mismo sentido observó un comentarista antes del inicio de la etapa participativa general que los “indígenas deben contar con un espacio de participación diferenciado en tanto miembros de un pueblo indígena”.⁸ En respuesta a esta demanda, y sin considerar los estándares internacionales, los sectores conservadores criticaron el proceso indígena afirmando que el respeto por la “diversidad cultural y la manifestación étnica de los pueblos originarios no se traduce necesariamente en el favorecimiento de políticas públicas diferenciadas por parte del Estado”.⁹

III. Resultados de los procesos participativos

Los resultados del proceso participativo indígena aún no han sido entregados. Cuando ello ocurra, durante la primera mitad de 2017, ellos serán considerados en la elaboración del proyecto de nueva Constitución del gobierno. Posteriormente, se realizará una Consulta Indígena de acuerdo a los criterios del Convenio 169.

A la fecha, sólo se conocen los resultados del proceso participativo general, los que fueron sistematizados por el CCO y un Comité de Sistematización experto. Las discusiones en este proceso se dieron en los términos planteados por el gobierno y el CCO en la metodología, instructivos, y actas de registro que se entregaron para el desarrollo del proceso, dividiendo los temas en cuatro ejes: *Valores, Derechos, Deberes, e Instituciones*. En cada uno se ofrecía un listado de ítems para discutir, no obstante la posibilidad de incorporar otros no listados.

Si bien los temas discutidos en el proceso participativo general no eran específicamente relativos a los pueblos originarios, en los 137 encuentros locales indígenas que hubo en ese proceso, se destacaron temas de especial relevancia para ellos, como el respeto a los patrimonios natural y cultural, la no discriminación, la identidad cultural, el cumplimiento de tratados y obligaciones internacionales, y el reconocimiento de los pueblos originarios, la multiculturalidad, o la plúrinacionalidad.¹⁰

Por su parte, a diferencia del proceso general, el proceso participativo indígena permite que la forma y contenidos de la discusión sea determinada de manera libre por los participantes, exigiéndose que en los “Informes de Encuentros Autoconvocados” se registren todos los puntos de vista expresados y un resumen de los contenidos aprobados por los participantes. En esta

8 Fernando Quilaqueo, “Los Pueblos Indígenas y Proceso Constituyente en Chile”, *El Dinamo*, 11 de diciembre de 2015 (<http://www.eldinamo.cl/blog/los-pueblos-indigenas-y-proceso-constituyente-en-chile/>).

9 *El Mercurio*, “Proceso constituyente indígena”, editorial del 7 de mayo de 2016 (<http://www.elmercurio.com/blogs/2016/05/07/41555/Proceso-constituyente-indigena.aspx>).

10 Véase Informe Final del Consejo Ciudadano de Observadores, p. 129.

línea, los documentos informativos previos preparados por el gobierno no establecen una metodología ni temas específicos a discutir, sino que se limita a ofrecer “orientaciones generales” y sugerir preguntas previas a la discusión específicamente relevantes a los intereses de los pueblos indígenas, por ejemplo, acerca de las “demandas históricas de los Pueblos Indígenas” o las instituciones que mejor pudiera permitir “un óptimo desarrollo de los Pueblos Indígenas”.

Es de esperar que los resultados del proceso indígena recojan de manera más densa y específica los intereses, preocupaciones, y demandas de los pueblos originarios de manera diferenciada respecto del resto de la ciudadanía, así como de cada uno de los distintos pueblos.