



Salvador Millaleo Hernández

Perspectivas de la Plurinacionalidad para el Proceso Constituyente en el Chile Actual

Salvador Millaleo Hernández¹

I. El imprescindible reconocimiento activo de la Plurinacionalidad en el Chile actual

En el constitucionalismo moderno, uno de los principios fundantes consiste en que no podemos pensar en un sistema político-constitucional donde un sujeto que puede estar legítimamente obligado, si él no ha consentido en esa obligación (Simmons, 2009).

La obligación política es la más elevada de las obligaciones porque tiene que ver con los deberes que tenemos con nuestra comunidad. Una comunidad sólo se puede construir de manera legítima -desde la perspectiva de la democracia- si es que los que están obligados políticamente son aquellos que consistieron en que se organizara de esa manera la comunidad política. El consentimiento de los gobernados consiste en uno de los pilares de la legitimidad de la autoridad política en el pensamiento moderno (Livingston & Thompson, 1966). Los pueblos indígenas no han sido convocados para consentir o elaborar ninguna de las constituciones históricas que ha tenido Chile. Nunca han consentido en la obligación política, más bien estas obligaciones se le han impuesto. De esta manera, el Estado de Derecho construido en Chile, se ha forjado con exclusión de los pueblos indígenas.

¹ Abogado Mapuche, Dr. Phil. (U. Bielefeld, Alemania), profesor de la Facultad de Derecho de la U. de Chile. Entre 2015-2017 fue miembro del Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente. En 2019 fue designado por el Senado como parte del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Investigador asociado del Instituto de Ecología y Biodiversidad y del Instituto Milenio de Violencia y Democracia (VioDemos).

En la última década, hemos presenciado muchos llamados al diálogo entre autoridades estatales y pueblos indígenas². Sin embargo, las convocatorias para el diálogo adolecen de ser incompletas en cuanto son articuladas desde el poder estatal, privilegiando la comunicación con los actores más dóciles a dicho poder, dejando afuera a los demás. Por otra parte, la disposición de las convocatorias están desprovistas de la intención de realizar cambios sustantivos al status quo del poder, y, por ello, son contemplados como decorativos o escenificaciones comunicacionales por los destinatarios. Muchas veces se trata de diálogos sobre elementos económicos, sociales, sobre programas, sobre políticas de fomento pero nunca se pone en el centro la cuestión básica qué es lo que nos ha hecho llegar hasta acá: que es el problema del poder. Es el tema de la falta o la exclusión del poder lo que ha hecho que los pueblos indígenas hayan terminado en la situación en la que están. Es decir, a partir de la exclusión política, por la forma en que se construyó el Estado, por la mano invisible del Estado se genera un proceso de exclusión política que va a redundar en una marginación económica, social y una estigmatización cultural vivida por todos nosotros, los miembros de los pueblos indígenas, durante toda nuestra vida en las distintas formas de racismo.

Debido a lo anterior, es que planteamos un reconocimiento constitucional activo, esto es un reconocimiento protagonizado por los mismos pueblos indígenas, que ejerzan su autodeterminación dentro del proceso constituyente. La autodeterminación es un derecho de los pueblos indígenas que no implica la separación de la constitución de su comunidad política respecto de la constitución de la comunidad política estatal chilena, sino que determina una constitución que articule a los pueblos indígenas como naciones, junto a la nación mestiza chilena, dentro de un orden plural, no jerarquizado, que busque eliminar la opresión que han sufrido los pueblos indígenas en este país.

Para que ello resulte posible, y no una mera fantasía o simulación de pluralidad desde arriba, es preciso que los pueblos indígenas avancen en el proceso

² <https://www.diarioconcepcion.cl/editorial/2020/08/27/el-necesario-dialogo-entre-el-estado-y-el-pueblo-mapuche.html>; https://www.cnnchile.com/pais/onu-dialogo-conflicto-mapuche-investigar-racismo_20200805/; <http://www.laizquierdadiario.cl/La-hipocresia-de-dialogos-del-Estado-de-Chile-hacia-el-Pueblo-Mapuche>; <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/08/12/el-mito-del-eterno-retorno-del-dialogo-en-la-araucania/>; <https://noticias.uai.cl/la-araucania-un-dialogo-indispensable/>

de su restauración como sujetos políticos colectivos. No basta con que los pueblos indígenas sean incluidos en una nueva constitución, sino que deben ser protagonistas del proceso constituyente en curso, en el sentido de ser vectores de la renovación de la institucionalidad democrática, no solo para beneficio de sus demandas, sino como aporte para cambiar el significado de la democracia para todos.

II. Concepto y Posibilidades de la Plurinacionalidad en Chile

La plurinacionalidad no constituye una alegación de un nacionalismo étnico, divisivo, sino más bien un límite para este tipo de nacionalismo, tan característico de la construcción del Estado latinoamericano, donde el nacionalismo se presentó como una ideología integradora que ocultaba apenas o de manera muy poco exitosa, a las formidables exclusiones de la comunidad política.

La idea del nacionalismo cívico, de la nación única integradora es un trasplante de la historia política europea, que ha tenido un muy mal rendimiento en las Américas. La idea de Estado nacional, donde a un Estado le corresponde una nación y que esas naciones es el público leal del aparato estatal, es una idea acariciada por nuestras élites políticas de manera consistente y eso se ve transversalmente de derecha a izquierda. Es sorprendente esta visión que aún predomina en nuestras élites, la cual se instaló como un dogma de fe, que cada vez que uno lo desafía parece que estuviera insultando a Dios prácticamente.

Por cierto, esta visión originada en el siglo XIX, contrasta con la realidad del mundo, de su evolución, donde se ha ido desarrollando una pluralidad étnico-nacional en la organización y vida política de los estados (Loughlin, 2014): minorías nacionales, pueblos indígenas, grupo afro-descendientes, minorías religiosas, minorías lingüísticas van siendo incluidas y acomodadas dentro del Estado, con el propósito de reafirmar su ciudadanía y reparar su exclusión. En este proceso, cuando se incorpora en serio un principio de diversidad profunda, se reformula la exigencia de cohesión desde la simpleza a la idea de la cohesión de una sola nacionalidad – una cohesión asimiladora y, por ello, violenta en diversas dimensiones – hacia la cohesión compleja de sociedades con una pluralidad profunda y una rica vida intercultural.

La idea del Estado nacional es una idea excepcional, es una idea que ha tenido en realidad un corto vuelo, con tres siglos prácticamente de recorrido, pero que la hemos elevado al único estándar civilizatorio posible, cuando los estándares civilizatorios han mostrado – y ahora vuelven a hacerlo – otras formas de organización del Estado en sentido plural. En particular el concepto plurinacionalidad nace en el debate europeo cuando se confronta la idea de un Estado de una nación con la idea de un Estado de múltiples nacionales; que algo que se plantea por ejemplo en el ámbito centroeuropeo cuando existían países como Austria-Hungría, el cual era un Estado con múltiples naciones y que tenía problemas para establecer sus relaciones y que en definitiva eso fue lo que lo hundió y determinó la Primera Guerra Mundial.

Desde allí, la plurinacionalidad va a ser un concepto que va a tener un viaje bastante largo. Por ejemplo en España, frente a la crisis de 1898, Azorin va a hablar de la España de las diversas nacionalidades. Eso se va a ir desarrollando con el tiempo hasta que lleguen al concepto de España como “nación de naciones” que va a reflejarse en la Constitución de 1978 (Domínguez García, 2006).

Por su parte, Canadá tuvo su propio desarrollo a partir del concepto del “mosaico” y hacia la construcción de un Estado que pudiera concebirse como un Estado con varias naciones (Schneider, 2013). En Estados Unidos, se planteó la soberanía interna desde la doctrina Worcester de 1830, la cual va a ser retomado después con la reconstrucción y la recuperación de la autodeterminación a partir de las políticas de Roosevelt con el “Red New Deal” (Kelly, 1983).

Todos los Estados, incluyendo los latinoamericanos, han hecho un proceso que se ha llamado de “constitucionalismo plural”, en donde las Constituciones han abierto espacios para los pueblos indígenas. Esto no es solo un problema de los pueblos indígenas del Estado, sino que de todos los grupos que no están dentro del público oficial del Estado, grupos que fueron dominados e integrados involuntariamente y que son oprimidos por el Estado. Todos estos grupos en el mundo han evolucionado, de alguna manera, hacia la forma de incorporación que sea más respetuosa a su diversidad.

La plurinacionalidad no sólo se refiere a la experiencia donde explícitamente se ha usado el concepto como es el caso de Bolivia y Ecuador, las cuales son

experiencias muy interesantes pero no son la única experiencia. Hay múltiples formas de pluralidad constitucional respecto a diversas naciones dentro de un Estado, ya sea que se trate de pueblos indígenas u otro tipo de colectivo. Todas ellas han dejado lecciones de las cuales nosotros podemos aprender. Para ello, tenemos que quitarnos esta coraza mental que tenemos donde parece que la única forma civilizada de organizarse es el Estado-nación.

La conflictividad que estamos viendo en la Araucanía y que refleja cómo el Estado se ha relacionado con los pueblos indígenas, muestra claramente que no es un estándar de civilización. Todo lo contrario es un estándar de opresión, de limitación. En cambio la experiencia de la plurinacionalidad en este sentido amplio - de pluralidad de formas de organización del Estado- nos deja lecciones muy claras de que la gran forma de terminar conflictos dentro de un Estado se puede hacer cuando hay tres elementos - que son comunes a estas experiencias internacionales: cuando hay derecho de representación especial para diversos grupos que no ha sido incluidos políticamente con anterioridad; cuando hay regímenes autonómicos, es decir cuando pueden decidir y se reconoce su autodeterminación interna - En éste se establecen espacios territoriales en donde pueden tomar decisiones respecto de sí mismos definiendo su estatus y respecto a los elementos que son relevantes para la supervivencia; y, en tercer lugar, cuando se realizan derechos colectivos para permitir efectivamente una nueva regulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad mayor y, en este caso, los pueblos indígenas.

Estos son los tres elementos clave de todas las experiencias de plurinacionalidad del mundo y respecto de ellos nosotros podemos incorporarlas perfectamente dentro nuestra nueva Constitución, no necesariamente la misma manera que Bolivia y Ecuador pero sí a nuestra manera de acuerdo a nuestras necesidad de acuerdos, a nuestras propias negociaciones como Estado con los pueblos indígenas.

III. El Racismo en Chile

Nuestra sociedad está plagada de imágenes racistas, de estereotipos racistas que circulan con impunidad. La idea de que los mapuches son flojos, que son violentos, que son anárquicos, son ideas que nos han acostumbrado a pensar

y que también han sido reflejados en textos de historia de diversa forma y, por cierto, las imagen que transmiten los grandes medios de comunicación.

Esta cultura racista es una cultura que persiste hasta el día de hoy. Pensamos que a lo mejor podría haber remitido con el estallido social, donde el pueblo de Chile enarbolaba los emblemas Mapuche, por ejemplo, la bandera mapuche como un símbolo de su propia precariedad, de su sufrimiento. Parecía que esto había remitido pero persiste, básicamente porque el racismo no es otra cosa que una forma de legitimar una distribución desigual del poder. Frantz Fanon (1952) dice que el racismo es mucho más radical que cualquier otra discriminación porque procura trazar una línea que separa a lo que es humano de aquello que parece humano pero que no lo sería para quien traza esa línea. El racismo sirve precisamente para justificar las formas de solución de poder desigual para preservar esas formas, para que no sean cambiadas o no sean desafiadas por aquellos que se han visto privados de él. El racismo es una forma de legitimar algún tipo específico de desigualdad, como existen tantas otras formas de desigualdad.

El racismo debe responderse de manera contundente y no basta el “buenismo”: La idea de que ahora todos conversemos o dialoguemos porque lo que nos separa ha sido simplemente que no nos conocemos realmente los unos a los otros, pero cuando nos conozcamos entonces vamos actuar con justicia. Eso es radicalmente falso, porque no apunta a la realidad de cómo funciona esto. El racismo es una forma de legitimar la forma desigual del poder y por lo tanto, se combate con un contrapoder. Esto quiere decir, que se debe empoderar a aquellos que no están empoderados, a los que estaban subordinados. Cambiando las relaciones de poder, transformando la sociedad desde un plano estructural para que luego se transforme en su imaginario, en las concepciones y en el respeto cotidiano.

El racismo no se termina, no mengua cuando los buenos ciudadanos empezamos a dialogar sino sólo cuando el poder que se redistribuye, y para eso tiene que existir poder indígena en todos los niveles: poder económico, poder cultural y político indígenas. Asistimos en 2020, por ejemplo, a la primera premiación a un poeta mapuche como Premio Nacional de Literatura, cuando hace mucho tiempo sabemos que la poesía mapuche es muy superior a la chilena.

IV. Las brechas entre el derecho internacional y el reconocimiento interno de los derechos humanos indígenas en Chile

Los derechos políticos como los derechos territoriales que se reconocen a los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos tienen elementos que no son fáciles de procesar dentro del Estado, sobre todo en un Estado tan discriminador como Chile. Existe una brecha, una resistencia a aplicar el derecho internacional en este desarrollo que ha tenido este sistema especial de derechos humanos de los pueblos indígenas. En cambio, en los derechos culturales, esto debería ser más sencillo, debería tener menos resistencia. De hecho, muchos países han empezado a desarrollar estos derechos antes que los otros, precisamente por esas menores resistencias. Pero no es el caso de Chile, ya que Chile también le ha dado sistemáticamente la espalda a los derechos humanos culturales de los pueblos indígenas.

Los derechos culturales colectivos que están en el Convenio N° 169 que establece el derecho a la integridad cultural y en un conjunto de otros instrumentos internacionales. Existe una pluralidad de instrumentos, tanto tratados como declaraciones. No sólo las declaraciones de derechos de los pueblos indígenas de la ONU y la OEA, sino también está todo lo que ha desarrollado la UNESCO respecto a la salvaguarda del patrimonio material e inmaterial y todo lo que se refiere, por ejemplo, a la protección de la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígena y la protección de los conocimientos ecológicos tradicionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y su Protocolo de Nagoya. El acuerdo del Convenio del Cambio Climático, el Acuerdo de París de 2015, también tiene disposiciones para proteger este tipo de conocimientos (Millaleo, 2020).

Respecto de todos estos tipos de desarrollos hay desconocimiento completo de lo que ha sucedido en Chile. Nosotros no tenemos en la Ley indígena disposiciones fuertes que regulen la cultura y el patrimonio. Los nombres indígenas, los símbolos indígenas, las plantas medicinales Indígenas, las danzas y diseños indígenas, todas las expresiones tradicionales culturales de los pueblos indígenas, ahora pueden en Chile ser libremente apropiadas, sin consentimiento y sin repartición de beneficios por parte de terceros, normalmente empresas.

En Chile no se toma en serio el patrimonio de los pueblos indígenas, sino que se lo considera un botín de libre apropiación. Tal como ocurre con el despojo que han sucedido respecto de las tierras indígenas y respecto de la soberanía de estos, ahora se les está despojando masivamente de su cultura, de conocimientos tradicionales y el Estado no hace absolutamente nada contra eso. Por ejemplo el Instituto Nacional de Propiedad Industrial permite que se inscriban marcas usando conceptos indígenas sin limitaciones prácticamente. En otros países, por ejemplo en Perú, cuando se inscribe una patente respecto a la planta medicinal, se sale a litigar al extranjero para defender el patrimonio del pueblo indígena. Nuestro país no hace nada y permite pasivamente que se estén tomando patentes sobre plantas medicinales Mapuche como la murta. Mientras esto sucede, se nos predica que arribemos a acuerdos diciendo que quieren que participemos en el mercado, cuando el mercado se comporta más bien como un mar de piratas depredadores respecto lo que les es propio de los pueblos indígenas, y los partidarios del libre mercado no hacen absolutamente nada para proteger su patrimonio cultural.

Esta es una cuestión transversal a todos los derechos. Hay un desconocimiento, una denegación y, por lo tanto, una brecha tremenda entre el derecho interno y el derecho internacional. A la hora de proteger los derechos de los pueblos indígenas va a ser fundamental que nosotros actualicemos nuestra legislación en todos estos elementos.

V. Conclusión

Estamos en un punto de inflexión en las relaciones entre pueblos indígenas y el Estado, en un proceso constituyente que podría permitirnos enfrentar los oscuros legados del racismo y su influencia en la construcción estatal en Chile. De las capacidades de los pueblos indígenas para convertirse en protagonistas del proceso constitucional depende, en primer lugar, la posibilidad de transformar el país, incluyendo las posibilidades de cruzar las brechas entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos.

Referencias Bibliográficas

Domínguez García, Fernando, *Más allá de la Nación: la Idea de España como "nación de naciones"*. Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 2006.

Fanon, Frantz, *Peau noire, masques blancs*. París, Éditions du seuil, París, 1952.

Kelly, Lawrence C., *The Assault on Assimilation: John Collier and the Origins of Indian Policy Reform*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1983.

Livingston, John; Thompson, Robert, *The consent of the governed*. Macmillan, New York, 1966.

Loughlin, Martin, "Constitutional pluralism: An oxymoron?". *Global Constitutionalism*, Vol. 3, Nº 1, 2014, 9 – 30.

Millaleo, Salvador, "El Acuerdo de París sobre cambio climático y el proyecto de la ley marco en Chile: Entre el protagonismo y la denegación de los pueblos indígenas". *Anuario de Derechos Humanos, Número Especial*, 2020, 141-153.

Schneider, Anne, "The Canadian Mosaic vs. The American Melting Pot. Two different concepts dealing with the phenomenon how to integrate new immigrants". Munich, GRIN Verlag, 2013. Disponible on line in <https://www.grin.com/document/293299>

Simmons, A. John, "Political Obligation and Consent". In: Miller, Franklin G. & Wertheimer, Alan (eds.), *The Ethics of Consent*. Oxford University Press, New York, 2009, 305-328.