

Escaños indígenas en la Constituyente de Chile: ¿obstáculo, deuda o derecho?

Domingo Namuncura¹

Después de 21 días de suscrito el Acuerdo por la Paz Social y una Nueva Constitución por parte de los partidos de oposición y del oficialismo en la tensa madrugada del 15 de noviembre de 2019, finalmente la derecha impuso su idea de apartar de la agenda inmediata la definición de paridad de género y de escaños reservados indígenas en la Convención Constitucional (cien por ciento electa), dejando para el debate parlamentario la definición de reformas esenciales para introducir ambos temas antes de cerrar las candidaturas de constituyentes.

Digamos de partida que la confirmación final del Acuerdo señalado significa un hecho político relevante en nuestra historia nacional: el 16 de abril de 2020 será una fecha para siempre recordada por el pueblo chileno, pues millones de compatriotas acudiremos a manifestar con nuestro voto, en forma directa, que queremos una nueva Constitución y que el órgano dirimente sea una asamblea representativa de los ciudadanos (Convención Constitucional). Esto nunca había ocurrido en nuestra historia. Generalmente, nuestras constituciones se fraguaron entre cuatro paredes y fueron redactadas por pequeños grupos de personas ilustradas. Podría decirse que la Constitución pinochetista de 1980 fue sometida a una cierta forma de sufragio popular, pero habiéndose llevado a cabo bajo un

1 Domingo Namuncura (pie de piedra). Trabajador Social, P. Universidad Católica de Valparaíso (UCV). Docente. Vicepresidente nacional indígena del Partido Por la Democracia (PPD). Primer embajador de origen mapuche en Guatemala (2014-2018).

régimen totalitario, ese referéndum siempre careció de una verdadera legitimidad. Lo que ocurrirá en abril del 2020 será, sin duda, un hecho inédito.

En las protestas nacionales y movilizaciones sociales que surgieron el 18 de octubre de 2019 emergieron grandes temas y demandas: reformas sociales para acabar con abusos, corrupción y desigualdad de oportunidades; derechos de la mujer; y participación política de los Pueblos Indígenas (PPII). Me referiré a esto último.

Desde la suscripción del Pacto de Nueva Imperial en 1989 entre representantes de los PPII y la naciente Concertación por la Democracia, los indígenas de Chile vienen manifestando de distintas formas ante el Estado, el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil sus demandas de derechos ancestrales y consagrados en instrumentos internacionales —suscritos por Chile— como el Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República. Pero estas demandas nunca han sido suficientemente escuchadas ni menos acogidas de verdad.

Las razones son variadas: van desde la ignorancia, desinformación o franca negligencia respecto de los compromisos contraídos, hasta una concepción racista y discriminatoria en el mundo conservador, y distancia e incompreensión de un sector importante de la centro-izquierda. Parte de estos hechos ha sido (y sigue siendo todavía) la criminalización de las demandas relativas a los PPII y la opción creciente del Estado en cuanto a privilegiar la razón de Estado, el orden público y la seguridad de las empresas extractivas antes que abrir paso a la idea de interculturalidad, derechos y plurinacionalidad en la sociedad chilena, conceptos que aún no logran entrar del todo en el seso de la clase política de todos los colores.

Una señal significativa de esta tensión fue el asesinato de Camilo Catrillanca, en noviembre de 2018, que marcó definitivamente un antes y un después en este proceso. El país logró comprender que la violencia rural, en la Araucanía, tenía finalmente un rostro preciso y definido: el de la violencia estatal y las injusticias acumuladas. Pero esto ya había sido constatado por el propio Estado en el histórico Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato (2004), que estableció el prontuario estatal de más de doscientos años de injusticias reiteradas en contra de los PPII.

La muerte de Camilo fue también, en cierto modo, el inicio de un profundo descontento social, en cuanto a que la reiterada criminalización del pueblo mapuche, particularmente, debía concluir. En el camino se sumaron otros procesos, y el desencadenante de un aumento del pasaje del metro, en octubre 2019, fue la espoleta que hizo estallar la furia social acumulada.

Un segundo aspecto para considerar: *los PPII no están improvisando sus demandas de hoy*. Venimos planteándolas desde hace más de treinta años y así

lo hemos expresado en diversos momentos, y con mayor énfasis en la Consulta Nacional del proceso constituyente indígena realizado en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet. En consecuencia, no estamos entrando recién, ahora, al debate de una nueva Constitución.

Y la derecha tiene conciencia de lo que esto significa. La UDI (Unión Demócrata Independiente, partido ultraconservador en la alianza de gobierno) tiene aprensiones profundas acerca de la participación política de los Pueblos Indígenas. No quiere enfrentarse con sus demandas en el debate constituyente. Sabe que ahí emergerá y se hará presente la propuesta de Estado plurinacional e intercultural. Que los PPII señalarán que el desarrollo económico debe ser sustentable y que el fruto del crecimiento debe abarcar a todos los sectores. En particular, la UDI sabe que pondremos en el debate la necesidad de declarar nuestros recursos naturales como inalienables, imprescriptibles y no enajenables, es decir, buscaremos priorizar un Estado de derechos y de justicia social por sobre el mercado. La UDI no quiere enfrentarse a estos temas en el debate constituyente. Prefiere “acuerdos cupulares”, sostener el sistema con los actuales privilegios; tal vez un poco más regulados, pero nunca tanto. Y necesita “garantías” de que los recursos básicos sí puedan seguir siendo trabajados por los privados más que por el Estado, ya suficientemente empequeñecido por la ideología neoliberal gobernante.

En consecuencia, la tenaz negativa de la derecha a aceptar escaños reservados a los PPII en la Asamblea Constituyente es una cuestión de principios para ella, representa un asunto de orden ideológico de primera magnitud. Son muy contrarios a sus intereses los derechos fundamentales y ancestrales que demandan los PPII, y si participan como bloque en la Asamblea Constituyente, la derecha sabe que tendrá que negociar con los indígenas y hasta eventualmente, por la vía de los dos tercios, ceder en esta ocasión a permitir que Chile sea una nación efectivamente pluricultural y plurinacional.

En esta primera ronda de procesos políticos posteriores al Acuerdo del 15 de noviembre, la UDI logró su primer propósito: centrar todo en el plebiscito y dejar fuera o para después, en el Congreso, la paridad de género y los escaños indígenas. Pero es un triunfo pírrico, porque el país en las calles y en movilizaciones sociales de magnitud, no está disponible para excluir a las mujeres en el debate constituyente ni tampoco para dejar fuera a los Pueblos Indígenas. Entonces, será el Congreso el que instaure una reforma política para que estos temas, de ser circunstanciales, pasen a ser permanentes en la nueva Constitución.

En una sesión muy debatida el miércoles 18 de diciembre de 2019, con una duración de siete horas y media, la Cámara de Diputados abordó por primera vez el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Congreso, donde se había discutido anteriormente la aprobación de la convocatoria

a plebiscito (reforma del capítulo XV de la actual Constitución) e indicaciones complementarias sobre paridad de género y escaños reservados en el órgano constituyente. Muy a su pesar, el oficialismo, con muy pocas excepciones, concurrió con su voto favorable a la reforma de la figura plebiscitaria para facilitar la realización de un referéndum para cambiar la Constitución. Pero los parlamentarios de gobierno no fueron facilitadores para aprobar la indicación de paridad de género y escaños reservados en el órgano constituyente. Alegaron que aquellas indicaciones no estaban señaladas explícitamente en el texto del Acuerdo firmado el 15 de noviembre. En consecuencia, y luego de una citación de La Moneda, se alinearon con la idea de votar favorablemente la convocatoria a plebiscito y rechazar la idea de legislar sobre paridad de género y escaños reservados.

A las pocas horas de conocidos estos resultados, en distintas partes del país y en las redes sociales se comenzó a extender un rechazo muy duro hacia los parlamentarios de la coalición oficialista Chile Vamos. No obstante, por procedimiento, las indicaciones rechazadas debían retornar a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, cosa que ocurrió en la misma noche del miércoles 18 de diciembre de 2019.

Avanzado el debate nuevamente en esta Comisión, con una concurrida presencia de mujeres y de indígenas, los legisladores estimaron que debían darse un respiro para allegar acuerdos antes de volver a la plenaria del Congreso, lo que sería al día siguiente.

En efecto, el jueves 19 de diciembre, la Cámara de Diputados volvió a sesionar en plenaria y en esta ocasión se aprobó finalmente la convocatoria a plebiscito, luego de que el Senado, en la mañana, aprobara a su vez la reforma del capítulo XV. Con este paso final, y con una amplia mayoría de votos, que superaba el promedio necesario, la reforma del capítulo plebiscitario quedó confirmada y pasó a ser Ley de la República, lista para ser promulgada por el Presidente de la República.

Las indicaciones relativas a paridad de género y listas de independientes para presentar candidatos y candidatas a la Convención Constitucional o a la Convención Mixta Constitucional quedó también ampliamente aprobada, generando, especialmente en las mujeres presentes en el hemiciclo parlamentario, una gran y justificada alegría. Respecto de los escaños reservados para los Pueblos Indígenas, no obstante, la Cámara solo logró aprobar la idea de legislar y encomendó al Senado la tarea de definir lo que se deberá entender como “escaños reservados” y su composición. Es decir, una aprobación relativa y condicionada a la discusión de los senadores.

Previamente, algunas bancadas parlamentarias de oposición, previendo la postura de la derecha parlamentaria respecto de los escaños reservados, había presentado ante la Comisión de Legislación y Justicia del Congreso una

indicación para que este tema se vinculase con la Ley Orgánica de Elecciones, que requiere un porcentaje distinto a los dos tercios de los votos, aunque igualmente alto para su aprobación (tres quintos del Senado).

Al momento de escribirse este artículo, la situación de los escaños reservados para los Pueblos Indígenas en el órgano constituyente se mantenía en situación pendiente, como tantas veces ha ocurrido con diversas normas y/o leyes atingentes a los indígenas en estos ya casi treinta años de camino democrático. Recordemos tan solo que la ratificación del Convenio 169 de la OIT demoró ¡18 años! antes de ser aprobada por el Congreso. Sin embargo, hoy, fines de 2019, a diferencia de las tres décadas anteriores, el escenario político, social y cultural tras dos meses y medio de movilizaciones sociales permanentes y con crisis política e institucional de por medio, es radicalmente diferente. La “batalla” legislativa de la derecha y de sus congresistas no será la negativa a tales escaños, pues eso significaría echar bencina a la pradera de demandas sociales extendidas. En la actualidad y en Chile, los derechos de género, el grito ciudadano por cambios de paradigmas y el reconocimiento que el país ya ha otorgado de manera implícita a los derechos indígenas, se han instalado como un asunto de orden mayor e inevitable.

La derecha entiende este nuevo escenario. No está dispuesta a “aparecer cediendo” con premura. Quiere darse algún cierto tiempo (que no tiene) y levantará diversos obstáculos legales y políticos para disminuir —tácticamente— el potencial constituyente de los Pueblos Indígenas en la Convención Constitucional. Esa es su mirada. La derecha sabe que no puede aparecer ante el país rechazando de plano y frontalmente la idea y necesidad de escaños reservados para los Pueblos Indígenas. Su meta, entonces, es limitar ese espacio al máximo. Y en este escenario, Renovación Nacional lo intenta con un proyecto que, si bien favorece tales escaños, los limita al porcentaje de indígenas que logren inscribirse en un padrón especial hasta el 30 de marzo de 2020, de tal modo que tales escaños correspondan a la cantidad de indígenas inscritos.

Lo que suena “razonable” es en realidad irracional.

Los criterios para que el Congreso resuelva la inclusión indígena mediante escaños reservados implican garantizar que, al menos, los nueve PPII reconocidos formalmente por la Ley Indígena N.º 19253 (ayamara, atacameños, diaguitas, cocha, quechua, rapa nui, kaweskar, yámanes y mapuche) estén reconocidos en dichos escaños, en una proporción de al menos un constituyente por cada uno de esos pueblos. Y en atención al hecho de que el pueblo mapuche constituye el 79,8% de la población indígena de Chile, el porcentaje de escaños reservados para este pueblo ha de corresponder a esa proporción, independientemente de cuántos indígenas se hayan inscrito en el padrón especial hasta el 30 de marzo de 2020.

El piso mínimo de este formato es de un 10% por sobre 155 constituyentes en el caso de la Convención Constitucional. Y su forma de elección no tiene por qué ser mediante un registro especial, aparte —algo así como un “gueto electoral” de los indígenas—, sino mediante voto universal y elección por medio de cifra repartidora en el caso de listas (de partidos y/o independientes). Si acontece que algunos candidatos indígenas no alcancen por sí solos el umbral de la cifra repartidora, en su caso regirá la aplicabilidad del principio de “acción positiva”; esto es, que con el objeto de asegurar el 100% de los escaños reservados (18 por sobre 155), serán incorporados los candidatos o candidatas indígenas más votados a nivel nacional (en este caso, Chile como “distrito especial”), y los mapuche más votados en las regiones con identidad territorial —tales como Araucanía, Biobío, Los Lagos, Los Ríos, Valparaíso y Santiago— en los distritos más votados, aun cuando eso significare que otros candidatos no indígenas hayan obtenido una votación levemente superior.

Si el partido Renovación Nacional lograra imponer su tesis, estaría afectando a cualesquiera de los nueve pueblos legalmente reconocidos en Chile, y dejando fuera una representación territorial fundamental del pueblo mapuche. Y es necesario decirlo con anticipación: esta es una idea ampliamente rechazada por los Pueblos Indígenas.

Es así que la forma en que el Senado aborde este tema, antes de la realización del plebiscito del 26 de abril de 2020, no es un dato menor. Entretanto, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia se apresta para recibir las primeras opiniones en audiencias que se abrirán en parte importante de enero 2020.

Todo lo descrito vuelve a reponer la sensación histórica de que, para los Pueblos Indígenas, su largo camino hacia condiciones de un justo reconocimiento de su existencia y de sus derechos ancestrales sigue siendo pedregoso, a pesar del enorme apoyo ciudadano en las protestas de fin de año 2019. Las banderas nacionales mapuche y de Chile son las únicas que, principalmente, ondean en miles de marchas en el país, reflejando la expectativa de una nación intercultural y plurinacional. Pero el Gobierno conservador y la derecha parlamentaria no quieren ceder, alegando incluso con argumentos claramente del siglo pasado. Por ejemplo, que, si se aceptase la idea de escaños reservados para los indígenas, habría que aceptar porcentajes de cupos para los evangélicos, las agrupaciones corporativas e incluso para las colonias que se han instalado en Chile desde el nacimiento de la república... Son argumentos falaces, porque el Gobierno y la derecha saben que los Pueblos Indígenas no son una confesión religiosa ni menos una agrupación sectorial de la sociedad. Pero ellos lo saben. No es que lo ignoren o no estén informados. Lo saben.

Lo que el Gobierno y la derecha no quieren, como ya lo hemos señalado en diversos escenarios, es enfrentarse en el debate plebiscitario a abril 2020 y luego en la campaña por la elección de constituyentes y luego en la Convención Constitucional o en versión mixta propiamente tal, al hecho de que todos sus prejuicios y paradigmas del siglo XIX deberán ser democráticamente modificados. Y, en ese sentido, los Pueblos Indígenas no están improvisando, pues se requiere que una nueva Constitución, lo sea realmente en todo sentido.

El llamado “despertar de Chile” el 18 de octubre 2019 ha sido un hecho histórico relevante. Puso de espaldas contra la pared creencias anquilosadas: la idea de un país onírico, oasis del mundo, envidiado por su desarrollo y crecimiento, orgulloso de sus logros, un poco soberbio con los vecinos, adulator de los países altamente industrializados hasta el punto de lograr un escaño en la comunidad de países desarrollados... Ese Chile, que para la clase política de todos los colores era un espacio privilegiado de intereses y negocios; que para las familias adineradas del país y dueñas del mercado de abusos con millones de clientes era (y sigue siendo, en cierto modo) un paraíso financiero; ese Chile, francamente, reventó el 18 de octubre de 2019. Y el estallido social trajo consigo, además del desconcierto del Gobierno, de las instituciones, de los medios de prensa, de las elites y de la clase política, una épica crítica y dolorosa a propósito de la represión estatal, del surgimiento de violaciones a los derechos humanos, de la muerte de más de 23 compatriotas y centenares de afectados en su salud directa e indirecta, y miles de detenidos.

Ese Chile que se ha mantenido despierto es el que abre finalmente las puertas de una nueva posibilidad de construir historia. Y con ello, los Pueblos Indígenas encuentran también una oportunidad para contribuir, desde su cosmovisión y cultura, con su experiencia ancestral de vida, para lograr construir lo que algunos autores han denominado la “ruka de Chile”, la “casa común” de todos, pero en una paz fundada en la Justicia.