

Reconocimientos de interculturalidad y plurinacionalidad: un desafío pendiente

Claudia Briones

■ Doi: 10.54871/ca24126a

A la distancia, no es sencillo evaluar las razones por las cuales una propuesta constitucional no resulta ni atrayente ni convincente para quienes son convocados a aceptarla como reordenamiento de las pautas más amplias de convivencia. De lo aprendido de otros contextos, no caben en estos casos ni las simplificaciones ni las ingenuidades.

Por un lado, casi todas las reformas constitucionales que han incorporado los derechos indígenas en países de América Latina generaron distinto tipo de zozobras en parte de la ciudadanía. Sabido es que, a menudo, lo novedoso puede generar incertidumbres. Por otro lado, si lo vemos en proceso, podría incluso decirse que ninguna de las reformas constitucionales que se fueron dando desde fines de los años ochenta en Brasil y durante los años noventa y avanzados los años dos mil en otros varios países del continente resultaron propuestas indiscutibles y perfectas, en el sentido de poder responder a distintas demandas, incluyendo en esto las de los pueblos originarios. Tampoco sería de esperar que un texto pudiera anticipar todas las expectativas, todas las contingencias y transformaciones propias de la convivencia social.

Sin embargo, en lo que hace a la incorporación de derechos indígenas, ambas cuestiones deberían ser relativizadas. Respecto de las zozobras, es importante saber que hay países como Australia, Canadá o Nueva Zelanda que han hecho reconocimientos importantes de los pueblos y territorios originarios, incluso a partir de los tratados coloniales, y nada terrible les ha pasado. Por el contrario, las convivencias han devenido mucho mejores. Respecto de las habituales distancias entre discursos y prácticas políticas, o entre anticipaciones y realidades cambiantes, cabe siempre tener una mirada positiva de procesos constituyentes que se abren a otros lenguajes contenciosos y pluralizan tanto los campos de interlocución respecto de lo que se puede reivindicar, como los canales y modos de hacerlo. En estos escenarios, las sociedades resultan más pluralizadas, por más resistentes que algunas partes de esas sociedades puedan ser a tales reconocimientos.

A futuro, lo cierto es que aún queda pendiente idear una reforma constitucional en Chile que, entre otras cosas, reconozca las deudas históricas contraídas por el Estado-nación con los diez pueblos indígenas reconocidos, y que establezca acuerdos con una perspectiva intercultural para acoger democráticamente esa diversidad social propia del país, que incluye además a los colectivos afrodescendientes y migrantes. En este marco, lo que sí se puede hacer –y bien vale la pena hacerlo– es reseñar los aspectos más destacables de la propuesta que ha sido rechazada, para no perder de vista ni su empuje ni sus potenciales aciertos.

En todo caso, más allá de las muy diversas aristas del texto constitucional, lo primero a destacar es la relevancia de asegurar para toda reforma constitucional un proceso de participación y articulación de distintos sectores y movimientos constituyentes para redactar un texto consensuado. En esto y atendiendo a los caminos elegidos en Chile para continuar el proceso, pareciera abrirse un escenario muy complejo. Cabe esperar que los expertos designados por el Parlamento para realizar un primer borrador adviertan la importancia de retomar los aciertos de la propuesta anterior a la luz de los malestares

y reclamos sociales que se buscaba satisfacer. Cabe también esperar que su labor reconozca desde el principio la necesidad de proveer marcos para trabajar mejores convivencias desde prácticas más plurales, horizontales y solidarias.

A su vez, y antes de entrar en los temas específicos a tratar aquí, cabe recalcar que, tanto por las historias como por las heterogeneidades, interseccionalidades y asimetrías propias de nuestras sociedades, es importante retomar –con acentos propios, claro está– la experiencia de otros países. Y sabemos que siempre resulta más promisorio toda convivencia que garantice y defienda los derechos humanos y los derechos económico-sociales y políticos de las y los habitantes del país, incluyendo una mirada sexo-genérica transversal.

Por ello, sería muy auspicioso que una nueva propuesta constitucional siguiese haciendo explícito el principio de que los derechos humanos individuales y colectivos deben ser protegidos contra toda forma de discriminación, fundada en motivos tales como nacionalidad o apatridia, edad, sexo, orientación sexual o afectiva, identidad y expresión de género, diversidad corporal, religión o creencia, etnia, pertenencia a un pueblo y nación indígena o tribal, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, clase social, ruralidad, situación migratoria o de refugio, discapacidad, condición de salud mental o física, estado civil, filiación o cualquier otra condición social. Es justamente la extensión de una lista que identifique diferentes situaciones que plantean desigualdades lo que podría garantizar un Chile verdadera y sustantivamente inclusivo. Y es claro que corresponde al Estado responsabilizarse por implementar tanto los mecanismos para garantizar una igualdad básica entre todas las personas, como las medidas de prevención, prohibición, sanción y reparación de todas las formas de discriminación.

Si pensamos en los derechos sociales, no me cabe duda de que constituiría un acierto refrendar el derecho a la educación como deber primordial e ineludible del Estado, regido por los principios de cooperación, no discriminación, inclusión, justicia, participación,

solidaridad, interculturalidad, enfoque de género y pluralismo. Del mismo modo, alentar un sistema de educación pública sin fines de lucro y no sexista, que promueva la diversidad de saberes según su pertinencia territorial, cultural y lingüística. Tampoco cabe poner en cuestión la pertinencia de garantizar el derecho a la salud física y mental integral mediante un Sistema Nacional de Salud de carácter universal, público e integrado regido por los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, pertinencia territorial, desconcentración, eficacia, calidad, oportunidad, enfoque de género, progresividad y no discriminación.

Pero lo que por cierto convertiría a Chile en un país pionero en la región sería sostener el reconocimiento y la protección de los derechos de la naturaleza y, de la mano de esto, distintos derechos ambientales desde una perspectiva ecológica. No menos trascendente e innovador sería que se siguiera reconociendo a los animales como seres sintientes y sujetos de especial protección, con derecho a una vida sin maltratos. Por un lado, esto haría que Chile diera un paso fundamental para afrontar la crisis climática global. Por el otro, incorporar constitucionalmente un plexo amplio de derechos universales no solo sería un enorme avance para *toda* la población, sino también una condición *sine qua non* para que todo concepto de interculturalidad y/o plurinacionalidad que se decida incluir quede amparado desde marcos amplios, imprescindibles como esos marcos son para que tales conceptos no resulten banales ni queden impotentes al ser descontextualizados.

Vayamos entonces a lo que veo como aperturas en esta dirección que sería provechoso que pudieran ser retomadas, pero también como desafíos a ser muy sistemáticamente pensados y debatidos. Son aperturas y desafíos que identifico comparativamente a partir de cuestiones que plantearon retos al momento de su implementación en otros países donde los reconocimientos constitucionales se han hecho hace décadas ya.

Aperturas

Es obvio que, sin replantear nuestras formas de pensar y hacer lo estatal, no hay posibilidad de que los pueblos indígenas puedan acceder a sus derechos, participando a la par plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado. En esto, un primer punto a aclarar es que, cuando se demanda o se reconocen constitucionalmente ciertos Estados como plurinacionales e interculturales, lo que simplemente se hace es registrar que pueden coexistir diversas naciones y pueblos con los que se ha sostenido en el tiempo una deuda histórica que merece distintas formas de reparación, cosa que han hecho distintos Estados y hasta el papado.

Entiendo que parte de quienes se resisten a esto temen que se ponga en duda o peligro la unidad del Estado. Otros quizás vean el pleno ejercicio de derechos indígenas colectivos e individuales como fuente potencial de conflictos. No obstante, es interesante ensayar una lectura distinta a la que se viene preponderantemente realizando y que, por cierto, no ha logrado encauzar mejores formas de ser juntos.

Por un lado, es imperioso diferenciar el concepto de ciudadanía del de nacionalidad como pertenencia anclada implícita y ficticiamente en cierta homogeneidad sociocultural. Esa supuesta homogeneidad no solo niega las distintas heterogeneidades y asimetrías que suturan lo social, sino que desconocen que la misma ha buscado ser compulsivamente impuesta, particularmente a los pueblos indígenas subalternizados “por la razón o por la fuerza”, como propone el escudo chileno, y mayormente más por lo último que lo primero. Por ello la ciudadanía debiera principalmente remitir a un acuerdo en torno a los respectivos derechos y obligaciones de ciudadanos y ciudadanas, reconociendo heterogeneidades históricas y contemporáneas legítimas, que es lo que verdaderamente puede ponerles en pie de igualdad entre sí. Será precisamente entonces la pertinencia

de ese acuerdo lo que fortalezca un sentido de pertenencia común a un mismo Estado.

Por otro lado, si las conflictividades interculturales –incluso las más fuertes– que se asume que el país enfrenta se pudiesen leer como exponiendo diagnósticos de lo que no funciona bien en la convivencia, todo reconocimiento de derechos propios empezaría a emerger como parte de las soluciones y no de los problemas. Es un modo de empezar a entender que cuando los pueblos originarios demandan derecho a la autonomía y autogobierno, a su propia cultura, identidad y cosmovisión, a su idioma y patrimonio, a sus instituciones, jurisdicciones y autoridades propias o tradicionales, así como a sus tierras, territorios –incluso marítimos si de ellos dependiese su subsistencia–, simplemente están buscando poder recrear ese mundo de la vida propio que les permite ser quienes son, y no atentar contra la unidad estatal. En verdad, cuantos mayores sean las garantías estatales para promover una participación de los pueblos y naciones indígenas en la institucionalidad del país que respete sus particularidades, y cuanto más predispuerto se muestre el Estado al diálogo intercultural, mayores serán las posibilidades de sortear una idea de la política como juego de suma cero donde inevitablemente unos solo pueden beneficiarse a expensas de otros.

Por todo esto, uno de los aspectos que me ha parecido crucial de la propuesta constitucional rechazada es que el Estado se definiera no solo como plurinacional e intercultural, sino también como ecológico, y como un Estado social y democrático de derecho, como una República solidaria, cuya democracia además se proponía paritaria. Todos estos son –como ya se ha dicho– marcos fundamentales para que los derechos indígenas puedan articularse firmemente en un plexo de garantías más amplias.

Ahora bien, es entendible que la idea de plurinacionalidad genere reparos cuando se parte de pensar la relación entre unidad y diversidad sociocultural como oposición y no como tensión que, según las circunstancias, provocará reajustes diversos de la heterogeneidad propia de todo colectivo poblacional amplio. Se suma a esto

la tendencia a pensar al Estado como sustentado en y desde el “pueblo de la nación” cuando, en verdad, los Estados tienen competencia y jurisdicción sobre una determinada población, conformada tanto por ciudadanos y ciudadanas como por habitantes que pueden tener diferentes grupos de referencia y pertenencia, sin que ello ponga en duda las competencias y jurisdicciones estatales. Suele operar, entonces, una errónea identificación entre lo que, por un lado, debiera constituir el *demos* –como colectivo de quienes tienen el derecho de hablar políticamente con voz propia– y lo que, por el otro, se asume como *populus*, ese pueblo supuestamente compacto que encarnaría y equivaldría a la nación, la cual a su vez se presume como una y única. Esta homogenización forzada de la población hace que cualquier demanda de reconocimiento de símbolos y emblemas propios diferentes de los estatal-nacionales –paradójicamente, los de los pueblos y naciones indígenas, pero no de los equipos de fútbol entre los que la población distribuye sus elecciones y preferencias– sea interpretada como indicador de secesionismo.

Claro que lo que perturba y hace diferentes emblemas de uno u otro tipo son las razones históricas y sociológicas que han llevado a distintos Estados y órganos interestatales a reconocer que, por una herencia colonial que las repúblicas asumieron sin protestar y con bastante entusiasmo, se mantiene una deuda histórica con los afrodescendientes y los pueblos y naciones indígenas en particular. Es esa deuda la que amerita verlos como titulares de derechos colectivos fundamentales y debiera comprometer a los Estados a hacerse cargo de garantizar un diálogo intercultural horizontal y transversal, así como su carácter plurilingüe. Y es precisamente el reconocimiento de esa deuda lo que ha ido llevando a distintos Estados a reconocer el derecho de los pueblos y naciones indígenas a sus tierras, territorios y recursos; a una educación y salud propias; a ser consultados previamente a la adopción de medidas administrativas y legislativas que les afectasen; o a tener sus formas propias de autogobierno, así como representación en los órganos colegiados de representación popular. No menos relevante, el reconocimiento de que también tienen

derecho a que en cualquier documento oficial de identificación sea consignada, además de la ciudadanía estatal, la pertenencia a alguno de los pueblos y naciones indígenas del país; a la repatriación de objetos de cultura y de restos humanos pertenecientes a cada pueblo; o al esclarecimiento y conocimiento de la verdad respecto de graves violaciones a los derechos humanos, especialmente cuando constituyan crímenes de lesa humanidad, genocidio o despojo territorial.

Por ello, cualquier propuesta de reforma constitucional que, atenta a su propia historia de conformación poblacional, se comprometa con el reconocimiento de derechos diferenciados y culturales para los pueblos y naciones indígenas, para los afrodescendientes y también para colectivos migrantes tendrá que definir no solo cuáles de todos estos derechos reconoce a cada componente, sino también cómo ello queda garantizado desde un rediseño del Estado que se adecue a las necesidades de su heterogénea población. Atendiendo a lo ocurrido en otros países, toda propuesta de reforma constitucional deberá también enfrentar no pocos desafíos.

Desafíos

Un primer escollo que se puede anticipar pasa por asegurar que las aperturas buscadas en términos de interculturalidad, plurinacionalidad y plurilingüismo no queden desvirtuadas por la forma en que nociones de sentido común implícitas en los conceptos de cultura, cosmovisión o patrimonio acaben enclavando o sustantivando las prácticas. Por ejemplo, es un mal punto de partida que las cosmovisiones se piensen aisladas, como si las mismas pertenecieran de modo excluyente a colectivos discretos. Entre otras cosas, esto suele crear la falsa idea de que la sociedad es un mero mosaico de grupos diferentes y, por ende, tiende a pensar la interculturalidad como derecho sectorial en vez de transversal, esto es, como derecho solo de “los diferentes” y no del conjunto.

Más promisorio es partir de entender lo cultural como dimensión de toda práctica de producción de significaciones que pueden aparejar disensos ideológicos, pero también ontológicos y epistemológicos. Desde este encuadre, el punto relevante es advertir que esos disensos raramente abarcan la totalidad de un colectivo social que comparte pertenencia, y menos aún sus formas de hacer mundo en su completa extensión. Por el contrario, en términos de la producción de significaciones, las fronteras sociales son siempre porosas y los disensos nunca dinamitan todos los puentes posibles de comprensiones recíprocas. Son precisamente estas las bases que hacen tan posible como imperioso habilitar espacios interculturales de convivencia, es decir, habilitar las bases para una vida en común empeñada en no neutralizar las heterogeneidades legítimas, pero sí en neutralizar desigualdades injustas. Desde una perspectiva que piense transversalmente la interculturalidad, entonces, la clave más bien radica en consensuar ámbitos de autonomía y privacidad de prácticas para definir qué se considera o no apropiado exponer a la convivencia común y cómo hacerlo.

Otros escollos potenciales resultan de opacidades propias de intentar resolver en abstracto la tensión entre unidad y diversidad sociocultural, opacidades que acabarán desambiguándose en mejores o peores direcciones según se las trabaje en las leyes de implementación de deberes y derechos y, por cierto, según las legislaciones se acaben tramitando en la práctica. Esto es claro respecto de dos cuestiones que, siendo sin duda aperturas interesantes, podrían conllevar controversias arduas de tramitar en los hechos.

Me refiero, primero, al derecho de los pueblos y naciones indígenas a utilizar los recursos que tradicionalmente han usado u ocupado, lo cual suele enmarcarse sin renunciar a un dominio estatal absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible sobre los mismos. Así, aunque se establezcan formas de reparar y mitigar daños resultantes de distintos tipos de megaemprendimientos extractivos o productivos, el punto crítico pasa por no considerar cómo las maneras propias de entender y practicar los vínculos con sus entornos, con

los distintos seres que lo pueblan, hacen que la mayor parte de los pueblos indígenas busquen precisamente evitar a toda costa daños que, desde sus perspectivas, lejos están de ser compensables o paliables mediante compensaciones monetarias. Corresponde en esto abrir espacios deliberativos más amplios antes de tomar decisiones unilaterales que pueden resultar en perjuicios irreparables.

Otro avance relevante pasaría por reconocer los sistemas jurídicos de los Pueblos Indígenas. En este ámbito, resulta un límite habitual establecer que tales sistemas deben respetar los derechos constitucionales fundamentales y los establecidos por tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, por lo que la clave estará nuevamente en ver qué espacios deliberativos se abrirán para articular las dos jurisdicciones, la indígena y la no indígena. De nuevo, entonces, en este y otros aspectos los desafíos a futuro pasan por ver cómo se determinan por ley los mecanismos de coordinación, cooperación y de resolución de conflictos de competencia entre los sistemas jurídicos indígenas y las entidades estatales.

Por último, no es un desafío menor establecer formas de honrar los derechos de la gran cantidad de miembros de los pueblos y naciones indígenas que viven en las ciudades, ya que es la situación preponderante en casi todos los países del continente. Sería por ende de esperar que se admita que los llamados “indígenas urbanos” puedan también conformar asociaciones propias, constitucionalmente reconocidas, lo que resolvería –al menos parcialmente– el ejercicio de algunos de los derechos garantizados a sus pueblos y naciones.

* * *

Para finalizar diría que, en la práctica política y en la vida, hay cosas que se pueden diseñar en papel que parecen adecuadas y que empiezan a mostrar nuevas aristas cuando se las busca implementar. Posiblemente esto pase con toda nueva Constitución, en cualquier versión que se le vaya a dar. No obstante, para asegurar mejores convivencias, hay una enorme diferencia entre tener y no tener una

propuesta constitucional que incluya las aperturas que he señalado y que no esquive afrontar los desafíos planteados. Después de eso y, como siempre, será cuestión de ir identificando qué del diseño acordado no se honra en la práctica, o se aplica de manera deficiente, y qué debe buscarse modificar a futuro con más experiencia social acumulada y aprovechando todos los mecanismos que una nueva constitución debe, sin duda, esforzarse en habilitar.