

Consulta a los pueblos indígenas:

Un monólogo o una imposición, y no un diálogo que recoja su sentir, pareciera ser el proceso seguido tras aprobarse en el Senado el reconocimiento constitucional a las comunidades étnicas, lo que debe sujetarse al Convenio 169 de la OIT.

Luis García-Huidobro, S.J.

El 17 de abril pasado, el Senado aprobó la idea de legislar sobre el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas. Con esto, el Estado pretende estar dando cumplimiento al acuerdo de Nueva Imperial, sellado hace veinte años, en que el presidente Patricio Aylwin se comprometió a hacer suya la demanda de estos expresada en el Programa de la Concertación, especialmente en lo referido a su reconocimiento constitucional y sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales¹.

Sin embargo, el texto aprobado por el Senado, según la opinión de distintas organizaciones indígenas y expertos en la materia, incluyendo los consejeros indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, presenta serias deficiencias respecto a lo estándares normativos internacionales que obligan a Chile, en particular porque no confiere derechos colectivos a los pueblos que reconoce, sino que lo hace solamente a sus comunidades, organizaciones e individuos.

A continuación, queriendo cumplir con la obligación que plantea el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —que entra en vigencia en Chile el próximo 15 de septiembre—, el Ministerio de Planificación, Mideplan, comenzó con el proceso de consulta a los pueblos indígenas, con fecha de finalización el 5 de junio. Los términos y mecanismos del proceso están disponibles en www.conadi.cl

A partir de esto, distintas voces han señalado que el modo mediante el cual se está llevando a cabo la consulta, contraviene el espíritu del Convenio ratificado. Jorge Contesse, académico de la Universidad Diego Portales, plantea que el proceso en curso es más un cronograma de información que un proceso deliberativo y que, antes que “abrir los espacios para que esto sea revisado y, eventualmente, modificado”, busca “legitimar

lo acordado” por el Congreso. Más claramente, plantea que “consultar sin que se contemple la posibilidad de cambiar de parecer no es, en rigor, una consulta. Es conversar sin oír, lo que equivale a un monólogo. Y, en tanto los procesos de consulta también emanan de obligaciones internacionales que Chile ha suscrito libre y soberanamente, no hacerlo —o hacerlo, pero de un modo inadecuado— puede comprometer la responsabilidad del Estado”².

Por su parte, Bartolomé Clavero, miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, plantea que, con su modo de proceder, “el Gobierno no parece que esté procediendo a una consulta, sino incoando un resultado” y que la información que se da a los participantes “definitivamente no se trata de información, sino de propaganda”³.

El Centro de Planificación de Políticas Públicas y Derechos Indígenas contiene una crítica detallada a la minuta de consulta en <http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/chile-mideplan-guia-consulta-reforma-abril2009.pdf>

ADVERTENCIA DESDE LA ONU

Contesse no duda en señalar que “no es difícil anticipar que la consulta, si se lleva adelante de buena fe, arrojaría la necesidad de reconocer no solo la existencia de estos pueblos sino, principalmente, sus derechos”. Sin embargo, la minuta empleada en ese proceso presenta nada más que los textos propuestos por el Senado, sin considerar el tema de los derechos. Ello, en un contexto en que es presumible que la mayoría de los indígenas que sean consultados no tengan información sobre las distinciones de conceptos que plantean los acuerdos internacionales suscritos por Chile.

Con el fin de aportar mecanismos apropiados de diálogo con los grupos de la población que son objeto de este reconocimiento, James Anaya, relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, entregó un documento con principios internacionales aplicables a aquella consulta⁴. Di-

¹ Nueva Imperial, 1 de Diciembre de 1989.

² <http://www.mapuexpress.net:80/?act=news&id=3973>

³ <http://www.mapuexpress.net:80/?act=news&id=3998>

⁴ <http://www.scribd.com/doc/14612207/Informe-Relator-ONU-Principios-sobre-Consulta-a-Pueblos-Indigenas-Abril-2009>

un procedimiento cuestionado



Para que la consulta tenga validez, se plantea que se deben tomar en cuenta “los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones”, y se debe desarrollar a través de “sus instituciones más representativas”.

versas organizaciones indígenas se han mostrado conformes con estos principios.

En primer lugar, se advierte en el documento que la consulta “llevada a cabo de buena fe... es fundamental para la validez y legitimidad del nuevo texto constitucional a adoptarse”. Además, este proceso debe realizarse de tal modo de asegurar que la reforma “corresponde a las aspiraciones y derechos humanos de los pueblos indígenas”, en el marco de las normas internacionales a las que Chile adhiere.

El texto reconoce que existen “dificultades prácticas que son fácilmente identificables” para un procedimiento de tal tipo. Más aún, se comenta que ha sido una situación común en distintos países que los órganos de control normativo de la OIT se hayan tenido que enfrentar a “supuestas consultas” que “consisten en meros trámites”. A la par de reconocer las dificultades, el texto es firme en declarar, basándose en la jurisprudencia de los tribunales internacionales, que el asunto “compromete la responsabilidad internacional de los Estados”.

Para que la consulta tenga validez, se plantea que se deben tomar en cuenta “los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones”, y se debe desarrollar a través de “sus instituciones más representativas”.

Un factor fundamental que el relator nos invita a considerar es el del tiempo necesario para que una encuesta de tal tipo sea significativa. Por otra parte, esta debe ser informada. Es decir, se debe lograr “que los pueblos indígenas, sus comunidades y, al menos, un número significativo de sus miembros tengan acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance e implicaciones de la reforma constitucional, solicitar información adicional o asesoramiento técnico”.

Un proceso de sondeo a los pueblos indígenas como el propuesto sería un gran avance en el restablecimiento de confianzas entre estos y el Estado.

En un escenario en que las instituciones políticas se perciben por la ciudadanía como muy lejanas, hablar de “consulta” es un desafío no menor. A esto debemos sumar otras variables que hacen que esta lejanía se agrave sustancialmente para los pueblos indígenas: se trata de factores culturales, históricos, de marginación social y económica, de representación política, de acceso a la justicia, de desconfianza y prejuicios, de violaciones a los derechos humanos. Se requiere, pues, de mucha disposición para escuchar, lo que no es nada de fácil para nuestra institucionalidad política, especialmente cuando se trata de oír a los que no cuentan con conocidos influyentes ni medios masivos de comunicación.

En este contexto, no es de extrañar que el Estado de Chile quede tranquilo con un proceso de consulta no legitimado. Y habrá que ver si el fruto no será una reforma sin un verdadero reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, con lo que tanto el Acuerdo de Nueva Imperial como el Convenio 169 de la OIT serían pasados por alto. **MSJ**