

Tomando los Derechos Indígenas en Serio

Propuestas Indígenas para una Democracia Plurinacional en Chile

Propuesta N° 1/2014

Mecanismos de Representación Política y Pueblos Indígenas en Chile

Salvador Millaleo
Marcos Valdés (Wekull)

Programa de Derechos Indígenas
Fundación Chile 21

Santiago, Octubre de 2014

<https://www.facebook.com/derechosindigenaschile21>

Tomando los Derechos Indígenas en Serio

Propuestas Indígenas para una Democracia Plurinacional en Chile

Propuesta N° 1/2014

Mecanismos de Representación Política y Pueblos Indígenas en Chile

Salvador Millaleo¹
Marcos Valdés (Wekull)²

Programa de Derechos Indígenas
Fundación Chile 21

Santiago, Octubre de 2014

<https://www.facebook.com/derechosindigenaschile21>

¹ © Salvador Millaleo, Abogado, mapuche, Dr. en Sociología de la U. de Bielefeld, Alemania, Profesor de la Facultad de Derecho de la U. de Chile.

² © Marcos Valdés, Sociólogo mapuche, estudió en la U. Arcis, ex encargado del programa indígenas urbanos de CONADI, experto en metodologías cuantitativas y actualmente cursando el magíster de Desarrollo Urbano en la U.C. de Santiago.

La serie de papers **“Tomando los Derechos Indígenas en Serio, Propuestas Indígenas para una Democracia Plurinacional en Chile”** es un esfuerzo de intelectuales, académicos y profesionales indígenas comprometidos y responsables con la construcción del conocimiento desde la perspectiva de los pueblos indígenas para dialogar y aportar a las políticas públicas democráticas en la vida republicana del país.

Salvador Millaleo y Diva Millapán, Editores

Nota sobre el diseño de portada y contraportada:

Como indígenas hemos usado para la portada los símbolos y diseños de los pueblos indígenas a que pertenecemos, pero reconocemos que no son apropiables por ninguna persona natural o jurídica, sino que pertenecen al patrimonio colectivo de los pueblos indígenas de que provienen, en conformidad con el artículo 31° de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007).

Programa de Derechos Indígenas, Fundación Chile 21

Mecanismos de Representación Política y Pueblos Indígenas en Chile

*Salvador Millaleo
Marcos Valdés*

I. Introducción

Las democracias actuales en tanto estructuras de poder están siendo cada vez más cuestionadas e interpeladas para que reflejen con criterios de realidad todos los segmentos sociales que la componen, especialmente aquellos que han sido históricamente excluidos del poder, tales como, las mujeres, los grupos étnicos y los pueblos indígenas.

Aquello tiene agravantes toda vez que en ocasiones no poco frecuentes, los representantes no indígenas genuinamente interesados por los problemas de los pueblos indígenas no logran representar cabalmente los puntos de vista de estos, ya sea por diferencias en los enfoques políticos, o por diferencias respecto de los diagnósticos, o simplemente porque sus motivaciones son paternalistas o asistencialistas y probablemente en grado no menor diga relación con la alineación natural con la que actúan estos representantes respecto de las élites sociales a las cuales pertenecen y que se manifiestan en desconfianzas explícitas o latentes respecto de los conflictos etno-nacionales.

Por otro lado, los problemas de los mecanismos normales de representación política han evitado sistemáticamente la participación política de los pueblos indígenas debido a: (1) La dispersión demográfica de la población indígena,³ (2) los mecanismos de reclutamiento de las agrupaciones políticas nacionales dentro de los sistemas de partidos tienden a reproducir las formas de exclusión de la sociedad y aquello impide una mayor presencia indígena en las listas electorales de los partidos, (3) la falta de poder económico y social de los pueblos indígenas complotan para mejorar el desempeño de campañas electorales competitivas en la cual participen candidatos indígenas, (4) la prevalencia de estigmas y consideraciones racistas en los medios y la cultura dominante también contribuye a diluir la identificación de los votantes indígenas con candidatos indígenas.

Uno de los elementos que agrava la situación anteriormente descrita, es la prolongación de formas de dominación racial en las sociedades latinoamericanas en general y la chilena en particular que se han traducido en vulneraciones constantes de los derechos de los ciudadanos indígenas, lo cual hace urgentes las medidas que reflejen adecuadamente sus intereses y corrijan las situaciones persistentes de injusticia.

³ Dispersión inducida por procesos de migración, asimilación, pérdida de acceso a recursos y deterioro de las estructuras sociopolíticas de las comunidades de origen. Esto ha generado bajas condiciones demográficas para obtener representantes que pertenezcan a los pueblos indígenas.

Incluso en países con sistemas electorales más representativos que el chileno, la ausencia de formas de representación política especial para minorías étnicas produce a menudo decisiones sobre la base de consideraciones etnocéntricas que perjudican a los grupos étnicos minoritarios (McGarry, 2010: 51).

Luego, el debate debería centrarse en torno de propuestas que posibiliten la “representación descriptiva” (Pitkin, 1972; Mainsbridge, 1999) de los pueblos indígenas, lo cual significa que sus representantes políticos sean en sus propias personas y experiencias de vida típicos respecto de los pueblos indígenas que representan. El fundamento para dicha representación es que no puede alcanzarse una justicia política procedimental ni menos substantiva, sin la corrección de los resultados de los mecanismos generales de representación política, en cuanto la existencia de mecanismos sin estos dispositivos de corrección admiten desviaciones significativas y sistemáticas que van en contra de grupos sociales desventajados (Williams, 1998: 291), en este caso, los pueblos indígenas en general.

La principal cuestión es la legitimidad de dichas instituciones en relación a dichos grupos (Bird, 2003), la cual se incrementa si es que los cuerpos representativos cuentan con la participación de ellos, en el sentido de tener miembros que pertenezcan a tales grupos y hayan compartido sus experiencias. En segundo lugar, las decisiones que producen dichos cuerpos son más efectivas en promover los intereses de esos grupos cuando cuentan con su participación. Como sistema de deliberación pública, la democracia representativa debe incluir representantes de los intereses de todos los grupos que permita considerar mejor sus puntos de vista en la deliberación para tomar decisiones para todos (Mainsbridge, 1999: 634). Estos elementos redundan en la estabilidad de la democracia y su capacidad para resolver conflictos.

II. Antecedentes

II.1. El Convenio 169 y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas

El derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas ha establecido principios generales de participación y representación política.

El Convenio N° 169 de la OIT establece en su artículo 6.1, letra b), el siguiente principio como deber de los estados vinculados por el Convenio:

“b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;”

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece un principio general de participación y representación política en su artículo 19°:

“Artículo 19°

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de

conformidad con sus propios, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

II.2. El Caso Yatama y el Derecho a la Participación Política de los Pueblos Indígena

En la perspectiva del sistema interamericano de Derechos Humanos, éste nos ha provisto con un precedente vinculante para la región, con el caso *Yatama vs. Nicaragua*,⁴ según el cual se justifica la existencia de un sistema de representación especial para los pueblos indígenas en la vida política de un país (Campbell, 2007).

En la sentencia de la Corte Interamericana de DD.HH. en dicho caso, el tribunal dictaminó:

“200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”

En el considerando 217^o, se indica que la participación política no debe ser monopolizada por los partidos:

“217. La Corte considera que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos..., es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa.”

Finalmente, el considerando 225^o establece como criterio de justificación, que la representación debe ser proporcional a la relación de la población indígena con la del conjunto del país, y así también que debe realizarse de acuerdo a sus propias costumbres y mediante sus instituciones:

“225. La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.”

II.3. La experiencia internacional

La Conferencia Parlamentaria Internacional de Chiapas “*Parliaments, Minorities and Indigenous Peoples: Effective Participation in Politics*” en Noviembre de 2010 adoptó una declaración en la cual urgía a los parlamentos a “adoptar e implementar leyes para terminar la discriminación

⁴ Corte Interamericana de DD.HH., *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de Junio de 2005.

y proporcionar participación efectiva a las minorías y pueblos indígenas en la toma de decisiones”⁵.

En 2009, el Programa para el Desarrollo de la ONU (UNDP) realizó un estudio en 79 países, donde 40% de ellos habían tomado medidas especiales para asegurar la representación de los pueblos indígenas en sus respectivos parlamentos (Protsyk, 2010).

La norma de Perú establece tres cuotas electorales⁶: Género, jóvenes y de comunidades nativas y pueblos originarios (Resolución N° 247-2010-JNE, del 15 de abril de 2010: 3). La Constitución, en su art. 191 indica que ley establecerá mínimos, y la ley de 2002 fija como mínimo el 15% del número total de consejerías regionales y municipales que debe ser cubierto por la cuota de comunidades nativas y pueblos originarios.

En Colombia, la Constitución Política admite que “habrá un Numero Adicional de Dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. En lo referente a la Cámara de Representantes señala que se “elegirá en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales. (...) La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación (...) de Representantes de los grupos étnicos (...)”.

En Bolivia, los artículos 147 y 172 de la Constitución plantean que se debe garantizar una participación proporcional de las naciones y pueblos indígenas, participación que debe respetar el carácter plurinacional del Estado, y en el artículo 146 se establece la participación indígena en el legislativo como minoría dentro de áreas rurales de alta población indígena.

En Nueva Zelanda existen escaños reservados para los Maori desde 1867, el cual dedica al menos 7 representantes de un total mínimo de 120 asientos parlamentarios. El sistema actual consiste en un sistema proporcional de miembros mixtos desde 1996, donde junto a los escaños dedicados existen cuotas para las candidaturas de los partidos políticos. Los ciudadanos maorí pueden optar por votar por los candidatos específicamente maoríes, o bien por aquellos candidatos maorí dentro de las listas de los partidos (Magallanes, 2004). Para la realización de tal opción, existe un registro electoral maorí que se renueva cada 5 años en un proceso llamado “Maori Electoral Option”, poco después de cada censo quinquenal. Las personas de ascendencia maorí pueden optar durante un período de dos meses después de cada censo de población.

En cambio, Canadá (Niemcziak, 2008), Australia (Anthony, 2006) y México (Sonnleitner, 2013), al igual que Chile, llevan décadas considerando diversos sistemas de representación descriptiva parlamentaria para pueblos indígenas hasta el día de hoy sin éxito alguno.

⁵ <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/declaration.pdf>

⁶ Las definiciones de los mecanismos de representación política, serán tratadas más adelante.

II.4. Propuestas en el ámbito nacional

En Chile, es posible observar diversas iniciativas que han tratado el tema de la representación política de los pueblos indígenas. En efecto, el 6 de julio de 1999, el entonces Diputado Francisco Huenchumilla ingresó un proyecto de reforma constitucional,⁷ Boletín N° 2360-07, donde se proponía elegir 3 senadores y 10 diputados dentro de un registro electoral indígena. Además se proponía que por cada 5% de población indígena que exista en cada comuna respecto del total de ésta, se eligiera un concejal en los Concejos comunales.

En el año 2006, la Coordinadora de Organizaciones Mapuches (COM), dentro de su documento “Propuestas de Organizaciones Territoriales Mapuche al Estado de Chile”, pedía cupos mapuche en el parlamento chileno y cupos garantizados para Mapuche y participación de sus organizaciones en los consejos comunales, gobierno regional y en el consejo regional (Naguil, 2013).

En 2009, el Documento del primer Gobierno de Michelle Bachelet, “Re-Conocer” planteó la participación directa de los pueblos indígenas en el parlamento a través de la elección de representantes indígenas en la Cámara y el Senado, así como en los CORES de regiones con alta proporción de población indígena y lo mismo en los Concejos Comunales (Gobierno de Chile, 2009: 13).

El partido Wallmapuwen presentó en 2009 la propuesta “Autogobierno, Democratización y Participación Política Mapuche”, proponiendo 6 escaños reservados para diputados indígenas distribuidos de la siguiente forma: 1 en la zona norte, 2 en el centro y 3 en el Sur, correspondiendo 4 de ellos a pueblo mapuche.

También en 2009, el Consejo de Todas las Tierras propuso un proyecto de representación especial mediante escaños reservados (Cañet, 2013: 261).

El 11 de Julio de 2012, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de Reforma Constitucional, Boletín N° 8488-07,⁸ el cual disponía que, en elecciones simultáneas a las parlamentarias y dentro de un Registro Especial, se elegirían escaños reservados con 10 diputados y 4 Senadores. De los 10 diputados, Uno de ellos sería electo por el pueblo Rapa Nui; 4 por los pueblos Aymara, Quechua, Atacameño, Coya y Diaguita y 5 por el pueblo Mapuche, Kawashkar y Yámana. De los 4 senadores, uno de ellos sería elegido por el pueblo Rapa Nui, uno por los pueblos Aymara, Quechua, Coya y Diaguita y 2 por el pueblo Mapuche y los pueblos Kawashkar y Yámana. Además se agregaban Consejeros Regionales y Concejales Comunales – en comunas con una población indígena de más de 25 % - que representen a los indígenas.

⁷ Junto a los diputados Elgueta, René García, Tuma, Hernández, Ojeda, Luksic, Juan Bustos, Ceroni y Juan Pablo Letelier.

⁸ Diputados Fuad Chaín, Gonzalo Arenas, Pepe Auth, Alfonso de Urresti, Enrique Jaramillo, Fernando Meza, Cristián Mockeberg, Guillermo Teillier, Joaquín Tuma, Orlando Vargas.

En junio de 2013, el Frente Indígena de Partidos de Oposición – de los partidos que después conformarían la Nueva Mayoría - propone también la creación de escaños reservados para los pueblos indígenas.

Recientemente, se ha formulado la propuesta para la Araucanía de los Senadores Alberto Espina y José García Ruminot, la cual propone la creación de cuotas en la Cámara de Diputados, así como en las Municipalidades, Concejos Municipales y Consejos Regionales donde exista una alta densidad de población indígena (Espina & García, 2014: 20).

Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional aprobó los días 5 y 6 de Septiembre de 2014 como medida de descentralización política la siguiente:

“ 2. Declarar región plurinacional y multicultural a la actual “Región de la Araucanía”. La región se regirá por su propio estatuto en materias como denominación de la región y sus autoridades, reconocimiento de formas de organización y participación indígenas, aprobación de un porcentaje de escaños reservados para ciudadanos indígenas en el CORE, entre otros.”

Con todo, y a pesar de la experiencia internacional y los proyectos de ley que han surgido a nivel nacional en Chile, ninguna propuesta ha sido acogida a la fecha y se mantiene la situación de nula representatividad política de los pueblos indígenas. Cabe recordar que, en toda la historia republicana de Chile, el país sólo ha contado con 8 diputados indígenas y en el actual Congreso Nacional chileno no existe ningún/a diputado/a o senador/a que se auto-identifique como perteneciente a un pueblo indígena y que trabaje en función de dicha pertenencia (Cañet, 2013: 255-257).

Este tipo de situaciones es la que justifica los mecanismos especiales de representación descriptiva de índole selectiva cuyo objetivo final es mejorar o corregir los problemas de la nula representación política de los pueblos. Los pueblos indígenas requieren contar con una masa crítica suficiente de representantes con los mismos poderes que los otros parlamentarios para hacer valer sus intereses, procesar la demanda indígena y lograr una sinergia deliberativa a su favor, presentando también la variedad de diferentes visiones al interior de los respectivos pueblos.

III. Análisis de los argumentos en contra de la representación especial de los pueblos indígenas

A continuación presentamos esquemáticamente los principales argumentos en contra de los mecanismos de representación política especial, y los responderemos desde la teoría política del Multiculturalismo Cívico (Modood, 2013). Dicha visión no concibe al multiculturalismo como la coexistencia de culturas completamente diferentes, sino como un modo de gobernanza donde las diferencias de colectivos culturales y políticos se expresan equitativamente y dialogan entre sí, pero interactuando con otras formas diferentes de ciudadanía y participación (mujeres, niños, identidades locales, etc.).

1. **Argumento Mono-Nacionalitario:** Desde este punto de vista, los pueblos indígenas no deben ejercer otra auto-determinación que la que les corresponde como parte de la nación y a través de los procedimientos generales de representación. La Editorial de El Mercurio en que comenta la propuesta de la Comisión de Descentralización insiste en el concepto cultural de nación indicando que “Desde su independencia, una de las fortalezas de nuestro país ha sido su carácter unitario, reforzado por el mestizaje que constituye la inmensa mayoría de la población”.⁹

Respuesta: No reconocer la existencia de colectivos sociales, culturales y pueblos indígenas que tienen una estructura nacional dentro del mismo Estado es parte de un sistema de dominación racial, donde la invisibilización de un colectivo con una historia, cultura y normas diferenciadas permite políticas de asimilación e integración asimétricas basadas en la imposición de las perspectivas de la cultura dominante y los intereses de sus miembros. La igual libertad de la ciudadanía entendida como no-dominación exige el reconocimiento de colectivos nacionales diferentes y sus derechos a auto-determinarse dentro del Estado que se comparte, mediante mecanismos políticos diferenciados.

2. **Argumento de la Discriminación:** Crear un mecanismo especial rompe el principio de igualdad en la participación política respecto al resto de la población.

Respuesta: La representación política equitativa exige precisamente mecanismos especiales de representación de colectivos históricamente marginados. Cuando existen minorías étnicas y pueblos indígenas, el principio de igualdad se realiza en la correspondencia de la representación del colectivo en relación al conjunto de la ciudadanía. Los mecanismos especiales de representación política han sido aceptados en todos los sistemas de DD.HH. del mundo como concreción legítima y necesaria del principio de igualdad, como lo muestra la sentencia de la Corte Europea de DD.HH. sobre el caso *Sedjic & Finc vs. Bosnia & Herezegovina*,¹⁰ donde dicha corte indica que medidas de representación especial destinadas a corregir “desigualdades fácticas” entre grupos no vulneran la prohibición de discriminación, como si podría hacerlo el no corregir dichas desigualdades.

3. **Argumento Divisivo:** Una representación especial estimularía las divisiones y conflictos étnicos dentro de la sociedad y promovería su “balcanización”, deteriorando la cohesión social.

Respuesta: Los mecanismos especiales vienen a institucionalizar procesos de relación entre colectivos que posibilitan el tratamiento y solución dentro de la institucionalidad del Estado y sus procedimientos de conflictos de prolongada gestación y profundas bases culturales, donde las asimetrías de poder fomentan la desconfianza y la extensión de los conflictos. La institucionalización de la representación política en términos equitativos favorece en lugar de debilitar la cohesión y cooperación en sociedades internamente diversas. La representación descriptiva mejora la deliberación

⁹ Plurinacionalidad y Multiculturalidad, Editorial, El Mercurio, 11 de Septiembre de 2014, A-3.

¹⁰ ECtHR, Case Nr 27996/06 and 34836/06, Judgment at 22 December 2009.

acerca de los asuntos indígenas, pero también mejora la capacidad deliberativa de toda la comunidad política (Reilly, 2001).

4. **Argumento de la Impertinencia:** La representación especial de los pueblos indígenas no tendría sentido para tratar y decidir materias que no les afectan o son étnicamente neutras.

Respuesta: Los indígenas comparten la vida republicana y las consecuencias de las decisiones públicas no sólo como individuos sino también como integrantes de colectivos. Como tales tienen derecho a deliberar sobre todos los asuntos de la vida común, también en su calidad de colectivos, aunque no los afecten diferenciadamente en base a su etnicidad. Deben ser los pueblos indígenas los que decidan cuando las decisiones colectivas les son relevantes y los individuos indígenas siempre deben poder elegir participar dentro de sus mecanismos de representación especial o dentro de los mecanismos generales, según lo estimen conveniente.

5. **Argumento del Aislamiento:** Una forma particular de representación indígena desfavorecería la inserción de indígenas en los partidos políticos establecidos y sus formas normales de concurrencia política.

Respuesta: El mecanismo especial de las cuotas mira directamente a favorecer la injerencia de los indígenas en los partidos establecidos. Otros mecanismos como los escaños reservados pueden favorecer la generación de partidos políticos regionales o étnicos, los cuales también son necesarios para el pluralismo político en sociedades diversas. En los dos sistemas, la mejora en la representación indígena en el Congreso favorece su participación en la comunidad política general.

6. **Argumento de la Innecesariedad:** Para algunos partidarios de regímenes de autonomía indígena, los mecanismos de participación especial son innecesarios frente a la existencia de tales regímenes, donde los pueblos indígenas toman decisiones sobre su propio desarrollo. Opiniones como las de Venancio Coñuepan han sostenido que “no se deben imponer cuotas, sino fortalecer las sociedades civiles indígenas”.¹¹

Respuesta: Los mecanismos especiales no son incompatibles sino complementarios con los regímenes de autonomía, siendo más bien estrictamente necesarios para asegurar la consideración equitativa de los intereses de los pueblos indígenas en los cuerpos políticos de deliberación y decisión estatal, así como muy eficaces para generar espacios de diálogo intercultural y valoración cotidiana de las diferencias dentro de la sociedad en su conjunto. La representación especial no excluye sino que complementa a los parlamentos indígenas y a regímenes territoriales de autonomía.

¹¹ Coñuepan, Venancio (2014), Cuotas indígenas: Dependencia y Subordinación, 9-9-14, on line in <http://ellibero.cl/opinion/cuotas-indigenas-dependencia-y-subordinacion/> Visto 15.09.2014

IV. Mecanismos de representación política

Existen a lo menos tres¹² sistemas de representación política denominadas “descriptivas” actualmente en uso a nivel mundial a saber: (1) Proporcionalidad, (2) Cuotas, (3) escaños reservados o dedicados. Cada mecanismo es distinto pero no necesariamente excluyente entre sí. No obstante, apuntan a horizontes de corrección política relativamente distintos. Existen además, otras posibilidades, no necesariamente excluyentes de esos mecanismos, sino que potencialmente podrían ser complementarias, como son los casos de los parlamentos indígenas y la representación de espacios territoriales autónomos indígenas (territorios Kunas).

La representación proporcional permite generar una respuesta política al problema de la sub-representación mucho mejor ajustada a la realidad social por cuanto deja en evidencia las falencias o deficiencias de representación política cuando hay predominio de poder o de clase (Kymlicka, 1996) y/o la presencia hegemónica de sectores sociales claramente dominantes. La proporcionalidad descansa sobre el supuesto de que es posible representar políticamente en las instancias políticas pertinentes la segmentación política, social, étnica, de género u otra en que se componen una sociedad o espacio social. Un segundo supuesto que se deriva del anterior es que es posible determinar fehacientemente las proporciones que componen dicha sociedad o espacio social. Si se verifican estos dos supuestos entonces este mecanismo promovería las “candidaturas equilibradas” que reflejarían el contenido real de la sociedad. Una desventaja crucial de este mecanismo es que en pocos casos es posible establecer las proporciones exactas en las que se dividiría la sociedad o espacio social. Esto implicaría que perfectamente podría darse el caso de sub-representación o sobrerrepresentación clásicos y por lo tanto no haga ningún tipo de corrección en el sistema.

En cambio, la representación por cuotas, constituye un mecanismo de representación que no recurre a la necesidad de la “representación garantizada” como son los otros dos mecanismos enunciados anteriormente, puesto que este mecanismo “obliga” a los partidos políticos a generar condiciones internas para la inclusión de los sectores sociales políticamente excluidos. Dentro de este contexto, permite visibilizar los problemas indígenas dentro de las lógicas partidarias y el sistema de partidos, permitiendo una revaloración de los excluidos (en nuestro caso, los pueblos indígenas) totalmente ausente en un sistema en que no existe este sistema de corrección política (Chesterman, 2006: 267). Este mecanismo garantiza entre otras cosas dicha inclusión pero deja intocada la correlación de fuerzas políticas dominantes. Sin embargo, este mecanismo tiene problemas asociados a la prevalencia de las negociaciones

¹² No es el caso analizar todas las propuestas que han surgido respecto del problema analizado en este trabajo, pero útil es señalar que Kymlicka ha propuesto una suerte de mix entre estas 3 formas de representación política que denomina “representación por grupos”. Esta forma de representación descansa sobre la idea que existirían sociedades o espacios sociales que pueden ser replicados en las instancias políticas pertinentes por la sumatoria total de los grupos que la componen. Siendo atractiva esta idea, la gran dificultad de aquella es que el supuesto de que la *frontera* entre los grupos que componen una sociedad o espacio social es empíricamente observable y delimitable no es necesariamente cierto. Otra dificultad es que en este modelo se diluirían los conflictos de clase y aquellos serían subordinables a esta nueva configuración, lo cual tampoco es necesariamente cierto. Y una tercera dificultad radica en el hecho de que los equilibrios internos entre grupos no queda garantizada por la sola apelación a su importancia proporcional, estadística o demográfica. Para mayor abundamiento ver Kymlicka, 1996, Capítulo 7.

maliciosas al interior de los partidos, que por esta vía impedirían que los representantes indígenas seleccionados por los partidos tengan influencia real en los lineamientos políticos estratégicos de las estructuras partidarias. Más aún, existe la posibilidad de que la hegemonía de los grupos dominantes presentes en los partidos políticos produzca que los indígenas reclutados en dichas estructuras partidarias tiendan a alinearse con los objetivos de estos más que con los intereses de los pueblos indígenas.

Por otro lado, el sistema de escaños reservados o dedicados, es un sistema de representación garantizada que en lo principal busca la corrección del sistema político de representación hegemónico. La característica principal de este mecanismo es que se reserva una cantidad variable, arbitraria y consensuada de cupos de representación tal que, siempre habrán representantes indígenas en las instancias políticas pertinentes. Esta es la forma más contundente de solución a la nula o sub-representación política.

Obviamente este mecanismo no está exento de problemas y críticas. Uno de aquellos problemas es la arbitrariedad, es decir, ¿cual sería el criterio de selección del guarismo más óptimo?, dentro del guarismo seleccionado, ¿Cuál sería la proporción óptima de distribución interna?, ¿Cómo garantizar que no exista (sub/sobre)representación?. Una crítica fundamental a este tipo de representación garantizada es precisamente esta arbitrariedad, toda vez que la definición de la “cantidad” de escaños reservados es un resorte externo a los pueblos indígenas, es decir, no son los pueblos indígenas quienes deciden sobre la cantidad de dichos escaños sino que al menos es resultado de la negociación entre los pueblos indígenas y la sociedad no indígena.

Lo anterior está asociado a otro problema, a saber, cuál es el diseño debido de los distritos electorales indígenas. En este esquema pueden existir múltiples distritos pequeños o grandes distritos donde concurren diversos pueblos indígenas, o soluciones intermedias. Este problema es más acuciante cuando hay una amplia dispersión de la población indígena, con un gran componente de población urbana, como es el caso de Chile. En estos casos, sin embargo, puede complementarse la representación de distritos territoriales acotados, con distritos o circunscripciones amplias, e incluso con distritos o circunscripciones nacionales. En el caso de las circunscripciones senatoriales, pueden existir senadores nacionales o senadores indígenas adicionales en las regiones con mayor presencia indígena.

Con todo, cualquiera de estos mecanismos de representación descriptiva es resultado de acciones afirmativas que las sociedades con mayor conciencia (provocada por la acción sistemática y insistente de los pueblos indígenas por influir en las sociedades dominantes) intentan implementar en función de la rectificación de los problemas asociados a la no-representación política de los pueblos indígenas.

V. Naturaleza de los mandatos indígenas y derecho consuetudinario

En cualquiera de los métodos de representación política analizados (proporcionalidad, cuotas o escaños reservados/dedicados), es necesario tener a la vista un problema complementario a resolver cuales son, las cualidades que deben reunir los candidatos indígenas (Aninat & González, 2014: 14 ss), en el sentido de si estos deben contar con

condiciones adicionales a la simple nominación política, como la de haber sido dirigentes tradicionales o de organizaciones indígenas (Colombia) o hablar la lengua indígena (Venezuela). Estos requisitos son aún más relevantes en los sistemas de cuotas, puesto que por esta vía, el fortalecimiento de la identificación de los representantes indígenas con sus pueblos sería un elemento coadyuvante que permitiría disminuir la cooptación que frecuentemente ejercen las élites partidarias sobre los candidatos indígenas.

Otro elemento a considerar es el rol del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas en la construcción de sistemas de representación descriptiva para estos. En primer lugar, no parece aconsejable hacer representantes de los pueblos indígenas automáticamente a quienes tienen puestos dirigenciales o de autoridad tradicional en sus organizaciones representativas porque anula el enriquecimiento deliberativo respecto de los temas indígenas que proporciona un sistema de selección electoral competitiva, aunque el sistema de cooptación aparezca en sí mismo muy difícil de superar en Chile, por la fragmentación, heterogeneidad y el faccionalismo presente en la organización política indígena.

Sin embargo, el derecho consuetudinario indígena debe jugar un rol determinante en la forma en que se ejercen los mandatos indígenas cuando se opta por sistemas de representación por escaños dedicados y/o por cuotas.

Para los mandatos de los parlamentarios indígenas, la forma de organización política tradicional y las reglas de derecho consuetudinario que la regulan juegan un rol clave para darle sentido a un sistema de representación descriptiva indígena. Las reglas consuetudinarias de los pueblos indígenas fomentan a menudo formas de democracia directa y de rendición de cuentas permanentes de los representantes frente a los representados. Estos sistemas deberían reflejarse también en el ejercicio del mandato parlamentario más allá del control político informal, debiendo considerarse casos extremos para posibilitar un recall o revocación de mandato indígena, cuando los representantes no rindan cuentas o se alejen de los intereses de los pueblos indígenas representados.

Un elemento problemático de un sistema de representación descriptiva indígena consiste en la duración de dicho régimen. Si bien los sistemas de representación descriptiva para los pueblos indígenas no deberían tener la obligación de ser esencialmente temporales como los sistemas basados en el género (Según la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), excede la justificación de dichos sistemas que permanezcan más tiempo que la obtención de sus objetivos declarados. Para atender a dicha limitación, resulta necesario considerar sistemas limitados en el tiempo, ya sea un sistema temporal que pueda renovarse o un sistema permanente sujeto a revisiones periódicas. Esto es muy importante debido a la naturaleza experimental que tienen estos sistemas en cuanto a su capacidad para lograr objetivos estratégicos en los contextos concretos de los sistemas políticos.

VI. Conclusiones

En lo que antecede se ha intentado fundamentar la idea que para avanzar en la consecución del respeto de los derechos humanos en especial de los que promueve el derecho internacional respecto de los derechos de los pueblos indígenas, es necesario avanzar en corregir los mecanismos de representación política, puesto que los mecanismos y sistemas tradicionales de elección popular han generado una nula o muy escasa representación política de los pueblos indígenas.

En efecto, cuando el normal funcionamiento de los mecanismos de representación no produce aleatoriamente resultados efectivos para los pueblos indígenas, sino resultados cualitativamente inferiores que condenan a la dispersión las posibilidades de influencia política de los indígenas y mas bien tienden a reproducir privilegios de clase, castas u otros, entonces las sociedades tienden a aumentar sus brechas de desigualdad, anomia y desencanto social¹³. Para superar estas problemáticas es necesario iniciar procesos de inclusión por la vía de la introducción de mecanismos de representación descriptiva.

Ahora bien, de los mecanismos examinados más arriba hay que descartar casi de inmediato las formas de representación que apelan a la proporcionalidad, puesto que en Chile particularmente hay deficiencias estructurales para determinar el peso demográfico de los pueblos indígenas (Valdés, 2004).

Las propuestas que se debatan en Chile deberían apuntar a la creación de un sistema de cuotas o de escaños reservados con el propósito de introducir al sistema de deliberación política a parlamentarios indígenas con las mismas atribuciones y funciones que el resto de parlamentarios. Nótese que aquellas no deben ser entendidas como opciones excluyentes, toda vez que es perfectamente posible e incluso deseable que una persona cualquiera de origen indígena pueda participar legítimamente de un partido y quiera representar a un conjunto mayor de población - este es el caso de los alcaldes indígenas actualmente en ejercicio, puesto que ellos deben representar a toda su comunidad independiente de su origen étnico y paradigmático también es el caso del presidente Obama en EE.UU. -, así como es necesario que la representación indígena no sea monopolizada por los partidos políticos en desmedro de la institucionalidad política tradicional de los pueblos. Precisamente, la combinación de ambos sistemas, como ha sucedido en el caso neozelandés, ha tenido grandes resultados para asegurar y mejorar la representación política de los pueblos indígenas.

Evidentemente hay problemas de orden técnico que es necesario tener a la vista y es necesario resolver: Por ejemplo, como se resuelve el caso del sistema de representación por cuotas en un contexto de primarias, en donde perfectamente pueden quedar fuera todos los postulantes indígenas (Aninat & González, 2014). En el caso de los escaños dedicados el problema se remite al diseño de los distritos electorales indígenas por cuanto ubicar territorialmente e

¹³ Recientemente Aninat y González han sugerido que la necesidad de la representación descriptiva para los pueblos indígenas no es necesaria y suficiente y que no estarían claras las razones que validarían una modificación al sistema de elección popular. Esto se contrapone al efectivo goce de derechos que asisten a los pueblos indígenas consagrados en el Convenio 169 de la OIT y la carta declaratoria de los derechos de los pueblos indígenas de la ONU. Para mayor abundamiento ver Aninat & González, 2014.

incluso demográficamente la población indígena resulta complejo y controversial. Este problema es más relevante cuando hay una amplia dispersión de la población indígena, con un gran componente de población urbana, como es el caso de Chile.

Otro tema a resolver dentro de los escaños dedicados consiste en la opción entre una representación de representación monolítica o doble. La representación monolítica sucede cuando los electores indígenas sólo pueden escoger representantes políticos dentro del sistema de representación reservada o bien pueden optar entre el sistema dedicado y el sistema general de representación política. En cambio, la representación acumulativa ocurre cuando los ciudadanos indígenas pueden ejercer su derecho de representación política indistintamente a través del sistema general o el sistema dedicado o ambos (como en la propuesta Huenchumilla de 1999).

Un sistema monolítico no opcional contradice la visión inclusiva del plurinacionalismo y reduce las opciones de los ciudadanos indígenas. Por ello, creemos más adecuado un sistema monolítico opcional (que hace elegir representantes o bien en el sistema dedicado, o bien en el sistema general, excluyendo la posibilidad de usar ambos) o bien un sistema acumulativo. Entre estos últimos, el sistema monolítico opcional permite despejar las objeciones sobre una sobre-representación del voto de los ciudadanos indígenas sobre los no-indígenas.

Por otro lado, el mecanismo de cuotas, tampoco es pueril. Es más, es una opción que requiere mucho menos ajustes en la legislación y tiene menos problemas de implementación que el de los escaños dedicados, también permite permear a los militantes no indígenas de los partidos políticos una sensibilidad particular con las problemáticas indígenas, generando aliados invaluable a la hora de discutir e implementar proyectos de ley a favor de estos. Por lo tanto, independiente de la existencia de los escaños reservados o dedicados, es necesario contar con un mecanismo de cuotas inclusivo y eficaz.

Por último, junto con manifestar la necesidad de implementación de estos mecanismos de representación descriptiva, es necesario avanzar en incorporar internamente (a cualquiera de los dos sistemas) el derecho consuetudinario. Esto implica considerar la revocación de mandato para asegurar la integridad de la representación especial indígena. También implica que cualquiera sea el método propuesto a implementar, este debería ser permanente, pero sujeto a una revisión después de cada cierto tiempo, por ejemplo, cada 5 procesos electorales (Cada 20 años después de su implementación), para perfeccionar el modelo, según sus resultados.

Han quedado fuera de este análisis aspectos fundamentales que aquí solo se enunciarán: (1) La necesidad de establecer mecanismos de representación descriptiva (escaños reservados/cuotas) para los Consejos Regionales y Concejos Comunales y (2) Cómo conjugar la implementación de estos mecanismos con la necesidad de contar con un Consejo de pueblos indígenas y parlamentos especiales y regímenes autonómicos de base territorial como la Isla de Pascua (Rapanui) y las áreas de desarrollo indígena (ADI's) u otras que estén en fase de legitimación y consolidación o que pudieran surgir en el futuro .

VII. Propuestas Específicas

Siguiendo los números de parlamentarios en la reciente propuesta de reforma al sistema electoral binominal (50 Senadores y 155 Diputados), se propone sobre dicha base un incremento adicional de escaños parlamentarios dedicados para los pueblos indígenas.

- **13 escaños de Diputados** reservados para indígenas: 1 Arica, 1 Iquique; 1 Valparaíso Costa; 1 Santiago Oeste; 1 Santiago Oriente; 1 Concepción; 1 Bío-Bío Cordillera; 2 Araucanía Norte; 2 Araucanía Sur, 1 Los Ríos, 1 Los Lagos.
- **6 escaños de Senadores** reservados para Indígenas: 1 Norte Grande y Chico; 2 senadores para Valparaíso y Santiago; 2 Senadores para Concepción y La Araucanía; 1 Senador para Los Ríos, Los Lagos, Coyhaique y Magallanes.

Para dichos escaños, los candidatos deberían haber sido dirigentes tradicionales o dirigentes de organizaciones o comunidades indígenas. Dichos candidatos podrían ser presentados por partidos políticos nacionales o regionales, así como también por organizaciones o asociaciones indígenas.

Además, se proponen cuotas de candidatos indígenas para las listas parlamentarias de los partidos políticos, que asciendan al 15 % de sus candidatos a la cámara baja.

Por otro lado, se sugieren medidas que faciliten la constitución de partidos políticos regionales, dejando de lado requisitos como los de la ley del umbral (5% votación) para que puedan subsistir.

En este esquema pueden existir múltiples distritos pequeños o grandes distritos donde concurren diversos pueblos indígenas, o soluciones intermedias.

En estos casos, sin embargo, puede complementarse la representación de distritos territoriales acotados, con distritos o circunscripciones amplias - e inclusive puede pensarse en distritos o circunscripciones nacionales. En el caso de las circunscripciones senatoriales, pueden existir senadores nacionales o senadores indígenas adicionales en las regiones con mayor presencia indígena. El rediseño de los distritos o circunscripciones debe tener en cuenta que los distritos indígenas deben, en general, coincidir con los distritos del sistema de representación general o elevarían demasiado la complejidad del sistema electoral.

Para la situación chilena parece lo más adecuado lo siguiente:

- Distritos de diputados en zonas de alta concentración indígena, superpuestos a y coincidentes con los distritos agregados del sistema normal, incluyendo distritos amplios de diputados indígenas en grandes zonas urbanas (Santiago y Concepción).
- Circunscripciones de Senadores superpuestas a y coincidentes con circunscripciones agregadas del sistema normal.

Como en la actualidad no existen datos duros confiables y actualizados sobre la población indígena del país, para el diseño de esos distritos o circunscripciones, los resultados del futuro censo abreviado de 2017 sobre la distribución de la población indígena en el país son fundamentales, de manera que al menos el diseño distrital debería esperar dichos resultados.

Referencias:

- Aninat, Isabel; González, Ricardo (2014), Representación de los pueblos indígenas en el Congreso: Preguntas a considerar. *Puntos de Referencia* N° 376. Santiago: CEP.
- Anthony, Karina (2006), The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities. New South Wales Parliamentary Library Research Service.
- Bird, Karen (2003), The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established democracies: A Framework for Comparative Research. Working Paper for the Academy of Migration Studies in Denmark, Aalborg, 11 November 2003.
- Campbell, Maia (2007), The Right of Indigenous Peoples to Political Participation and the Case of *Yatama v. Nicaragua*. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 24, N° 2, 499-540.
- Cañet, Isabel (2013), *Alternativas para la Representación Política. El Debate sobre los Escaños Reservados*. In: Varas, Augusto & Díaz-Romero, Pamela (Eds.), *Acción Afirmativa, Política para una Democracia Efectiva*. Santiago: Ril-Fundación Equitas.
- Chesterman, John (2006), 'Chosen by the People'? How Federal Parliamentary Seats Might Be Reserved For Indigenous Australians Without Changing The Constitution. *Federal Law Review*, Vol. 34, Issue 2, 262-285.
- H. Senadores Alberto Espina y José García (2014), *Acuerdo por la paz social en la Araucanía*. Valparaíso: H. Senado.
- Gobierno de Chile (2009), *Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad*. Santiago.
- Kymlicka, W. (1996), *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lloyd, Brian (2009), *Dedicated Indigenous representation in the Australian Parliament*. Research Paper no. 23 2008-09. Parliament of Australia.
- Magallanes, Catherine (2004), *Indigenous Political Representation: Identified Parliamentary Seats as a Form of Indigenous Self-Determination*. In: Hocking, Barbara A. (Ed.), *Unfinished Constitutional Business? Rethinking Indigenous Self-determination*. Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Mansbridge, Jane (1999), Should Blacks represent Blacks and Women represent Women? A Contingent "Yes". *The Journal of Politics*, Vol. 61, N° 3, 628-657.
- McGarry, John (2010), *Ethnic Domination in Democracies*. In: Weller, Marc (Ed.), *Political Participation of Minorities, a Commentary on International Standards and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Modood, Tariq (2012), *Multiculturalism, A Civic Idea*. 2nd Ed. London: Polity Press.
- Naguil, Víctor (2013), Entre Comunitarismo y Nacionalismo: El Caso Mapuche, 1990-2010. *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 12, N° 1, 39-69.
- Niemczak, Peter; Juntras, Celia (2008), *Aboriginal Political Representation, a Review of several jurisdictions*. Background paper 359-E. Parliamentary Information and Research Service.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1972), *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Protsyk, Oleh (2010), *The representation of minorities and indigenous peoples in parliament: A Global Overview*. México: UNDP.
- Reilly, Alexander (2001), *Dedicated seats in the federal parliament for indigenous australians: The theoretical*

case and its practical possibility. *Balayi: Cultural Law and Colonialism*, Vol. 2, N° 1, 73-103.

Sonnleitner, Willibald (2013), *La Representación Legislativa de los Indígenas en México, De la Representatividad Descriptiva a una Representación de Mejor Calidad*. Temas Selectos de Derecho Electoral N° 32. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Valdés, Marcos (2004). *Reflexiones metodológicas en torno a los censos de 1992-2002 y la cuestión mapuche*. In: Aylwin , José (Ed.), *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: Tendencias Internacionales y Contexto Chileno* (Capítulo IV), Temuco: Imprenta Austral, 406-418.

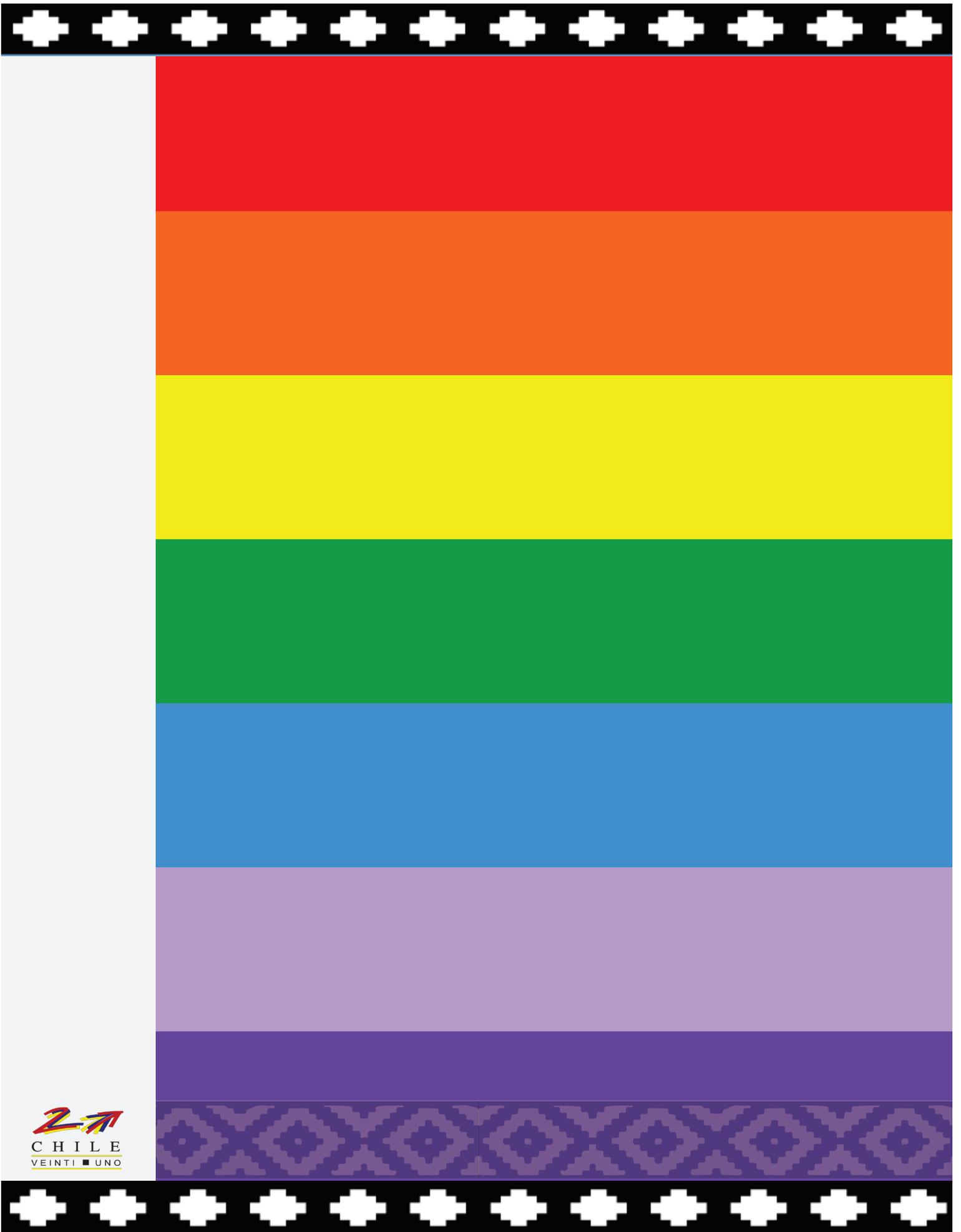
Williams, Melissa (1998), *Voice, Trust, and Memory, Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.

Anexo

Sistemas existentes de representación descriptiva para pueblos indígenas

Sistemas	Países
Sistema de Cuotas	Perú Nueva Zelanda
Sistema de Escaños reservados o dedicados	Nueva Zelanda (Indígenas Maori) Maine, EE.UU (Indígenas): Miembros sin derecho a voto Panamá (Indígenas) Colombia (Indígenas y Afrocolombianos) Venezuela (Indígenas) Bolivia (Indígenas) Jordania (Cristianos y Circasianos) India (Tribus), en la cámara baja Pakistán (No Musulmanes) Croacia (Húngaros, Italianos, Checos, Eslovacos, Rutenos, Ucrainianos, Alemanes y Austriacos) Eslovenia (Húngaros e Italianos) Taiwan (Indígenas Sundee & Pingdee) Samoa Occidental (Minorías no indígenas) Nigeria (Taurags) Singapur (Malayos, Indios y Otros) Autoridad Palestina (Cristianos y Samaritanos)
Parlamentos o Asambleas Especiales	Finlandia Suecia Noruega Rusia (Kola Samisobbar)
Representación a través de Territorios Autónomos	Nicaragua Ecuador Panamá Filipinas España Niger Groenlandia Islas Feroe Noruega Suecia Finlandia Indonesia Rusia
Incentivos dentro de los sistemas generales: Redistribución de requisitos para ser candidatos o para presentar candidaturas, financiamiento especial de campañas indígenas.	EE.UU. (Redistribución después de caso Thornburg vs. Gingles, Supreme Court, 1988) Ecuador
Otros mecanismos	Consejos Consultivos Ombudsman indígenas

Fuente: Elaboración Propia




CHILE
VEINTI ■ UNO