

Antecedentes sobre participación y representación política de los pueblos indígenas

Serie Informes Nº 24-15, 11/08/2015

por Mariano J. Ferrero

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para apoyar a la delegación de la Cámara de Diputados que participará en la Reunión de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) que tendrá lugar en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), del 13 al 15 de agosto de 2015. En particular, sirve para entregar antecedentes para la discusión en torno al Tema III "Participación y representación política de los pueblos indígenas" de la agenda.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. El derecho a la participación de los pueblos indígenas: caracterización y dimensiones.....	3
3. Las dimensiones interna y externa de la participación en la legislación y práctica de Chile.....	5
3.1. Dimensión interna.....	5
3.2. Dimensión externa.....	6
3.3. Implementación del derecho a la consulta en Chile.....	8
4. La representación política indígena en los parlamentos.....	10

1. Antecedentes generales

La lucha por los derechos de los pueblos indígenas es un tema presente con fuerza en la agenda pública de los países latinoamericanos, como también en la agenda internacional. En términos generales, esta lucha por el reconocimiento parte de la constatación que estos pueblos han sido convertidos en 'minorías' en las tierras de sus ancestros. Con independencia de su número efectivo -en ciertos casos, mayorías demográficas- quedan en una posición de sometimiento y marginalización en el acceso a los recursos, al poder y a la influencia respecto a decisiones que afectan sus vidas.

Ante esta perspectiva, los instrumentos normativos internacionales que han establecido el estándar de derechos de los pueblos indígenas enfatiza la importancia de su participación efectiva en los asuntos públicos, como forma de poder decidir sus propias prioridades y controlar su propio desarrollo colectivo. Como destacó James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho a la participación es esencial para la vigencia de otros derechos humanos.¹

Si bien se trata de un derecho político básico que poseen todos los ciudadanos, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en materia de pueblos indígenas cuenta con una regulación específica que apunta a romper con su secular marginación. Ello está plasmado en las principales normativas internacionales en la materia, a saber, el Convenio n° 169 de la OIT -denominado Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes- y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que recogen la promoción de la participación, y la necesidad de consultar o lograr el acuerdo de los pueblos indígenas en múltiples disposiciones. Nuestro país estuvo entre los 143 países que votó favorablemente esta Declaración en 2007 (a la que se adhirieron más Estados posteriormente), y ratificó en 2008 el Convenio n° 169 (vigente para Chile desde septiembre de 2009).

2. El derecho a la participación de los pueblos indígenas: caracterización y dimensiones

En el marco de las Naciones Unidas, los derechos a la participación han sido objeto de estudio e interés por parte de órganos especialmente facultados para ello. En particular, destaca la labor -por lo demás, coordinada- que han desarrollado el Relator Especial James Anaya y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En su primer informe sobre el derecho a participar en la adopción de decisiones, el Mecanismo de Expertos recordó que la participación, en tanto derecho colectivo, se plasma en el derecho a la libre determinación que está reconocido en el artículo 1° común a los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. En relación a los pueblos indígenas, este derecho

1 En efecto, sostuvo que "la falta de participación efectiva de los pueblos indígenas puede tener un impacto directo sobre el goce efectivo de otros derechos humanos fundamentales, [...] y en muchos casos socavarlos directamente". Ver: Anaya, James, *Informe provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. 2010*, presentado por el Secretario General a de las Naciones Unidas, 65° período de sesiones, 9 de agosto de 2010, A/65/264, p. 13.

es recogido, en términos análogos, en el artículo 3º de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para el Mecanismo de Expertos, se debe entender que

“la libre determinación es un proceso constante que garantiza la continuidad de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión y en el control sobre su propio destino. Implica que las instituciones de adopción de decisiones deben estar concebidas de tal modo que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales y participar colectivamente en los procesos de decisión externos de conformidad con las normas pertinentes de derechos humanos”.²

En esta caracterización del derecho colectivo a la participación están presentes las dos dimensiones en que se materializa dicho derecho: la dimensión interna y la dimensión externa, cada una de las cuales puede tener variadas manifestaciones concretas. Por su parte, en el ejercicio efectivo de los derechos participativos está implícita la identificación de representantes o instituciones representativas de los pueblos indígenas como interlocutores. Ello requiere, como prevé la normativa internacional, considerar el derecho de dichos pueblos a conservar sus costumbres, instituciones tradicionales y el derecho consuetudinario indígenas, como parte de su autogobierno y de la conformación de sus instituciones representativas de interlocución con los organismos estatales.

Finalmente, para una caracterización general del derecho a la participación indígena, es relevante tener en cuenta la distinción entre tres tipos de práctica³ que se diferencian por grados progresivos de mayor formalidad, especificidad y vinculatoriedad del procedimiento requerido:

a) *derecho a la participación en sentido genérico*: se orienta a fomentar y favorecer el diálogo intercultural y la intervención e influencia de los pueblos indígenas en todos los procesos de adopción de decisiones -e implementación de las mismas- que afecten directa o, en ciertos casos, indirectamente sus vidas, sus instituciones, cultura, tierras, territorios y otros recursos, y su bienestar;

b) *derecho a la consulta*: implica un mecanismo específico para permitir la expresión de la opinión de los pueblos indígenas sobre medidas legislativas, de políticas públicas o administrativas, e incluso ante proyectos de inversión privados, que puedan afectar sus vidas. La consulta se debe realizar con carácter previo, de buena fe, mediante un procedimiento consensuado entre el Estado y las comunidades indígenas, y con la finalidad de alcanzar un acuerdo o consentimiento; sin embargo, no es obligatorio lograr el consentimiento para que la medida o decisión pueda implementarse;

2 Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su tercer período de sesiones (12-16 de julio 2010), 17 de mayo de 2010, A/HRC/EMRIP/2010/2, pp. 9-10.

3 Se sigue la presentación de OBSERVATORIO CIUDADANO, *El derecho a participación y consulta en el Convenio 169 de la OIT*, Cartilla formativa del Observatorio Ciudadano, Santiago de Chile, 09-11-2012, disponible en: http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/cartilla_participacion_y_consulta.pdf [acc. 28/03/14].

c) *derecho al consentimiento libre e informado*: significa que, para la adopción de ciertas medidas o implementación de proyectos que pueden afectar ciertos aspectos de la vida de los pueblos indígenas -en especial, uso de sus recursos naturales, intervención en sus tierras y territorios, o desplazamiento y reubicación de población-, se debe realizar una consulta previa para obtener, obligatoriamente, el consentimiento libre e informado de dichos pueblos.

En la evolución del estándar internacional se aprecia la creciente importancia otorgada a los derechos participativos que, en términos porcentuales, pasan de estar contemplados en un cuarto de las disposiciones del Convenio a estar presentes en la mitad de las disposiciones de la Declaración. Además, se profundiza el reconocimiento de derechos de participación más efectivos, aumentando el número de normas -y la cantidad de materias- en que se establece el derecho al consentimiento libre e informado en la Declaración, frente a la regulación del mero derecho a la consulta en el Convenio. Por último, en la Declaración también se contempla expresamente la necesidad de promover el derecho a la participación indígena en los órganos de decisión del Estado en general -entre ellos, el parlamento.

3. Las dimensiones interna y externa de la participación en la legislación y práctica de Chile

En la actualidad, el Convenio N° 169 de la OIT, incorporado al ordenamiento jurídico nacional por el Decreto 236 de fecha 2 de octubre de 2008, y la Ley Indígena (N° 19.253) de 1993, conforman el marco legislativo esencial en relación a los pueblos originarios en Chile. En ambas normas existen disposiciones que prevén el reconocimiento de derechos participativos, tanto en la dimensión interna como externa, si bien con grados diferentes de generalidad en su uso y de profundidad en la incidencia conferida a los pueblos indígenas.

3.1. Dimensión interna

Tal como ha sido definida por el Relator James Anaya, la dimensión interna "se refiere al ejercicio de la autonomía y el autogobierno por parte de los pueblos indígenas, y al mantenimiento de sus propios sistemas jurídico y de justicia".⁴ En la Declaración, se contempla de manera expresa en el artículo 4° para todas "las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales". En la normativa chilena, tanto la Ley Indígena como el Convenio n° 169, las referencias son mucho menos explícitas.

En el caso del Convenio, existen varias disposiciones que dicen relación con esta dimensión interna de la participación indígena. En los artículos 2°, 5°, 8° y 9° se contemplan distintos aspectos del derecho de los pueblos indígenas a mantener sus instituciones tradicionales, sus costumbres y sistema jurídico consuetudinario. A la vez, se establece que es obligación del Estado permitir el funcionamiento de dichas instituciones, reconocer su validez, y permitir la adopción de sus decisiones por parte de los propios pueblos indígenas -y respetarlas.

En el marco de la Ley Indígena, las disposiciones relativas a esta dimensión

4 Anaya, James, *Informe provisional del Relator Especial...*, op. cit., pp. 13-14.

interna son aún más escasas. Por una parte, contempla que, para considerar que un grupo de personas pertenecientes a una etnia indígena conforman una comunidad indígena, uno de los supuestos será que reconozcan una jefatura tradicional (art. 9º). Por otra parte, en el Título VII, párrafo 1º, se reconoce cierta validez jurídica a la costumbre indígena en juicio entre indígenas de la misma etnia, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política. Por último, en el Título VIII que incluye "disposiciones particulares", se reconoce el sistema tradicional de cacicados de las comunidades indígenas de mapuches huilliches, por lo que las autoridades del Estado establecerán relaciones con los caciques y sus representantes para los asuntos de las "áreas de desarrollo indígena" y de la implementación de la participación indígena.

3.2. Dimensión externa

En relación a la dimensión externa del derecho a la participación, el Relator James Anaya ha sostenido que es aquella que implica la intervención indígena en "la adopción de decisiones por parte de actores que son externos a las comunidades indígenas y las preocupaciones conexas".⁵ De acuerdo con el informe definitivo del Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas⁶, se pueden distinguir ciertas prácticas y ámbitos de acción en que opera:

1) *Participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado*: es expresión del derecho a la participación política de todos los ciudadanos; incluye la participación en procesos parlamentarios, y la participación en sistemas híbridos de gobernanza (en que se articulan y complementan las instituciones tradicionales indígenas con las instituciones estatales convencionales), según señala el Mecanismo de Expertos antes citado. Abarca mecanismos para la representación política de los indígenas en cuerpos legislativos, creación de gobiernos autónomos en zonas de población indígena mayoritaria, y de órganos consultivos especiales para los indígenas.

2) *Participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones por parte de actores estatales acerca de medidas que afectan los derechos o los intereses de dichos pueblos*: implica la capacidad de intervenir, tener influencia y, en ciertos casos, co-decidir, en relación a medidas legislativas, administrativas, de elaboración e implementación de políticas y programas, o de autorización, ejecución y gestión de proyectos de inversión que, concretamente, los puedan afectar. Abarca la participación en sentido genérico, los mecanismos de consulta y de búsqueda de consentimiento libre e informado; también comprende ciertas formas de participación directa en la gestión de asuntos públicos, a través del rol de ciertos consejos consultivos o participativos indígenas.

3) *Participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en el ámbito internacional*: implica la participación activa de los pueblos

5 *Ibidem*.

6 Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas*, presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su decimoctavo período de sesiones, 17 de agosto de 2011, A/HRC/18/42, pp. 9-14.

indígenas y/o sus instituciones representativas en la elaboración de normas y programas internacionales que les afectan, en distintos regímenes y organizaciones de alcance universal o regional. Se puede destacar el rol de los representantes indígenas que integran el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas -donde se originó la Declaración de 2007-, el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina, o la participación en el órgano del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y la labor de carácter deliberante y promocional que juega el Parlamento Indígena de América -establecido en 1987 por representantes indígenas de 18 países americanos (Chile no es parte).

En la normativa chilena -tanto el Convenio como la Ley Indígena- se contemplan distintas manifestaciones del segundo ámbito de acción. Mientras el tercer ámbito sólo se traduce en las prácticas de las organizaciones indígenas en el plano internacional (eventualmente, en normativa internacional como la reglamentación del ECOSOC sobre el Foro Permanente), el primer ámbito apenas es esbozado en el Convenio n° 169. En este sentido, se dispone que los gobiernos estatales, al aplicar el Convenio, deben

“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”.⁷

En relación al segundo ámbito, se debe señalar que el espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio. Al respecto, numerosas disposiciones (al menos una decena de artículos) exigen que los pueblos indígenas sean consultados en relación con los temas que los afectan, las medidas sean adoptadas en cooperación con ellos, y puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan.

De acuerdo al tenor del Convenio, algunas disposiciones parecen remitir al grado más sencillo de participación, esto es, el “derecho de participación en sentido genérico”, cuando se plantea que la adopción de ciertas medidas debe hacerse “con la participación y cooperación de los pueblos interesados”. En una sola disposición, se estipula el grado más intenso de participación, ya que el traslado y reubicación de pueblos indígenas “solo deberán efectuarse con el consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”.⁸ En varias disposiciones, finalmente, se contempla el “derecho a la consulta” como un mecanismo específico ante medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a los pueblos, sus tierras y recursos, y la definición de sus prioridades de desarrollo.

En el marco de la Ley Indígena, está contemplada la participación indígena en términos muy generales en los artículos 34 y 35, que prevé que las instituciones

7 OIT, *Convenio N° 169 de Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, adoptado por del Trabajo de la OIT, junio 1989, Artículo 5°, inciso 1 literal b). El resaltado en cursiva negrita es nuestro.

8 OIT, *Convenio N° 169...*, *op. cit.*, Artículo 16, inciso 2°. Sin embargo, en tanto se autoriza el recurso a procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional para, en caso de no lograr el consentimiento, proceder a la reubicación, se neutraliza el carácter vinculante del consentimiento indígena requerido.

públicas “deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas” en materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas. Por cierto, se trata de un derecho a participación genérico, y no al estándar internacional del “derecho a la consulta” que establece el Convenio n° 169.

Por otra parte, la Ley Indígena creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), encargada de promover políticas en favor de los indígenas e impulsar su participación en la vida nacional. La dirección superior de este organismo corresponde al Consejo Nacional de la CONADI, que está integrado paritariamente por consejeros en representación del gobierno y consejeros indígenas. A través de estos últimos se vehiculiza, también, la participación indígena en tanto forman parte de un órgano que debe definir las políticas de la institución y proponer planes y programas en beneficio de los indígenas.

Los consejeros indígenas son nombrados en base a un reglamento, duran en su cargo cuatro años, y según la ley deben ser representantes mapuche (4), aimara (1), atacameño (1), rapa nui (1), e indígena urbano (1). Son designados por el Presidente de la República, a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas (instituciones representativas de los pueblos, reconocidas como tales por la Ley Indígena), y tras conocer la opinión de los indígenas del país a través de una consulta.

Finalmente, en las “disposiciones particulares” se establece la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua en que, junto a nueve autoridades públicas, participan seis miembros de la comunidad rapa nui. Uno de ellos debe ser el Presidente del Consejo de Ancianos, autoridad tradicional del pueblo rapa nui.

3.3. Implementación del derecho a la consulta en Chile

Tal como se señaló, el Convenio n° 169 forma parte del ordenamiento jurídico nacional. En relación a todas aquellas normas del Convenio que no son de naturaleza autoejecutable, se puso en marcha un proceso de implementación que requiere ciertos ajustes legales y de políticas. Entre ellos, un aspecto destacado consistió en establecer un mecanismo acorde con el estándar del “derecho a la consulta” que fija el Convenio. El artículo 6° establece la regla general del mecanismo de consulta al establecer que el gobierno del Estado al aplicar las disposiciones del Convenio debe

“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” [...] “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.⁹

Tras un primer intento de reglamentar el mecanismo de consulta que encontró reparos en las organizaciones indígenas, e incluso de la propia OIT¹⁰, se desarrolló un proceso de consulta con los pueblos indígenas para diseñar el

9 OIT, *Convenio N° 169...*, op. cit., Artículo 6°, inciso 1° literal a), e inciso 2°.

10 Arrau, Fernando, *El desarrollo de la Consulta de la Institucionalidad Indígena en Chile*, Documentos de Trabajo, Serie Minutas N° 146-11 A, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, 21-11-2012.

mecanismo de consulta. Esto se plasmó en el Decreto Supremo n° 66 de 2013, que fija las etapas y plazos para cualquier proceso de consulta que deba desarrollarse, cuya implementación estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo operativo y de pertinencia cultural de CONADI y la participación del ministerio sectorial interesado por la materia de que se trate.¹¹

Gráfico 1. Etapas de la Consulta Indígena



Fuente: "Consulta Indígena", Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social ha implementado una decena de procesos de consulta, algunos acotados a una temática y ámbito territorial específico, y otros de carácter más amplio.¹² En 2014, celebró un proceso de consulta amplio para recoger los planteamientos de los pueblos indígenas sobre materias susceptibles de afectarles directamente.

En este proceso (técnicamente, dos procesos simultáneos), se consultó sobre la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, así como del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas. Pudieron participar todas las comunidades y asociaciones constituidas en el marco de la Ley Indígena, que son representativas de los nueve pueblos reconocidos por dicha ley. El proceso se desarrolló durante más de cinco meses, contando con la intervención de más de 6.000 personas en representación de sus respectivos pueblos, en comunas de distintas regiones del país. Concluyó en una jornada nacional realizada en San Esteban, región de Valparaíso, con la asistencia de 152 delegados elegidos a nivel territorial en cada región o comunidad. Tras la aprobación de la adopción de ambas medidas legislativas, está pendiente que se traduzcan en sendos proyectos de ley a ser presentados a trámite en el Congreso Nacional.¹³

11 GOBIERNO DE CHILE, *Consulta Indígena. Preguntas Frecuentes*, Sitio institucional de la Consulta Indígena, disponible en: <http://www.consultaindigena.gob.cl/faq.html> [acc. 10/08/15].

12 CONADI, *Consultas Convenio N° 169 OIT*, Sitio institucional de la CONADI, disponible en: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/component/content/article?layout=edit&id=353> [acc. 07/08/15].

13 MDS, *Avanza proceso de nueva institucionalidad para el desarrollo indígena*, Ministerio de Desarrollo Social (MDS), 5 de febrero de 2015, disponible en:

Durante 2014, además, tuvo lugar un segundo proceso de consulta amplio, que fue liderado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) para deliberar sobre la medida legislativa tendente a crear un ministerio de cultura. Pudieron participar todas las comunidades y asociaciones representativas de los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena, pero también se incorporó a las comunidades afrodescendientes de Arica y Parinacota y a los descendientes del pueblo chango de la región de Atacama.

El proceso se desarrolló durante más de siete meses, a través de más de 500 encuentros territoriales y se cerró con una jornada de cierre de dos días en la que participaron 210 representantes de los pueblos indígenas. Como fruto del proceso, se acordó denominar "Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio" a la nueva institucionalidad, además de crear un Consejo de Pueblos Originarios para asegurar espacios de participación en el diseño de las políticas culturales, y se incorporó una definición de patrimonio cultural indígena. En el primer punto de los acuerdos, se estableció que éstos se asumirán como vinculantes, por lo que estarán incluidos en la medida legislativa que debe presentar el gobierno para el debate parlamentario.¹⁴

4. La representación política indígena en los parlamentos

En relación con la "participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado" (primer ámbito de acción de la dimensión externa), Chile ha avanzado menos que otros países latinoamericanos. En particular, no cuenta con ningún mecanismo para la inclusión de representación de pueblos indígenas en el parlamento, y el debate público al respecto es relativamente incipiente.

En estas circunstancias, puede ser útil considerar la preocupación sobre parlamentos incluyentes de los pueblos indígenas que ha manifestado la Unión Interparlamentaria (UIP). En términos generales, la UIP ha venido enfatizando la necesidad de lograr parlamentos que reflejen cabalmente la pluralidad social y política de las sociedades, esto es, que sean ampliamente representativos. En esa línea, impulsó, junto al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el estudio "Promover parlamentos incluyentes: la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el Parlamento", orientado al conocimiento mutuo de las experiencias de distintos países en esta materia.

Tal como constata el estudio, entre las diferentes medidas específicas adoptadas por los países para otorgar representación parlamentaria a las minorías y pueblos indígenas, se pueden señalar:

- escaños reservados
- elecciones de carácter especial
- designaciones directas
- cuotas, en menor medida

<http://www.consultaindigenamds.gob.cl/articulo.php?id=13870> [acc. 10/08/15].

14 CNCA, *Cierre Consulta Indígena: Nueva institucionalidad se llamará Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), 22 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.cultura.gob.cl/ministra/cierre-consulta-indigena-nueva-institucionalidad-se-llamara-ministerio-de-las-culturas-las-artes-y-el-patrimonio/> [acc. 10/08/15].

Las respuestas entregadas por los parlamentarios encuestados muestran un predominio del método de los escaños reservados. De este modo, un número de asientos específicos se asigna a un grupo social concreto, en este caso las minorías y pueblos indígenas, en los parlamentos.¹⁵ Asimismo, resulta interesante apuntar que, en relación con el impacto de las normas electorales para la representación indígena, el informe del Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas destacó la práctica de Nueva Zelanda. Ésta, consiste en establecer un registro electoral especial para los maoríes, quienes tienen derecho a elegir un número de representantes proporcional al peso demográfico en la población general del país.¹⁶

Por otra parte, junto con constatar la existencia de distintas medidas de acción afirmativa para los pueblos indígenas, el estudio de la UIP y el PNUD detecta un conjunto de obstáculos para el logro de una representación indígena efectiva. Entre los más significativos, cabe mencionar¹⁷:

- restricciones jurídicas para la creación de partidos basados en una identidad étnica y/o de nivel sub-nacional;
- ausencia de medidas específicas para alentar la inclusión de candidatos de grupos indígenas en los partidos de ámbito nacional;
- ausencia de disposiciones parlamentarias especiales a nivel de procedimientos, permitiendo creación de grupo parlamentario indígena, o inclusión de partidas específicas en el presupuesto parlamentario entre otras;
- no autorización del uso de idiomas indígenas en el procedimiento parlamentario;
- no existencia de órganos parlamentarios especializados (comisiones), o de tiempos parlamentarios específicos, para tratar asuntos de interés para los pueblos indígenas;
- ausencia de consideración en las normas de procedimiento parlamentario de las prácticas de los representantes indígenas que, sobre la base de sus formas tradicionales de autogobierno, ejercen su cargo de una forma consultiva y participativa en relación a sus electores.

Para concluir se debe relevar que, en el marco del debate sobre la reforma del sistema electoral binominal, se consideró la idea de incorporar disposiciones que previeran un mecanismo de representación indígena en el Congreso Nacional. De

15 Protsyk, Oleh, *La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Visión General*, Estudio elaborado en el marco del proyecto "Promover parlamentos incluyentes: la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el Parlamento", UIP-PNUD, 2010, disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/overview-s.pdf> [acc. 28/03/14].

16 Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *Informe definitivo...*, op. cit., p. 10.

17 Protsyk, Oleh, *La representación...*, op. cit.; Powley, Elizabeth (ed.), *La diversidad en los parlamentos: Escuchando las voces de las minorías y los pueblos indígenas. Entrevistas con Parlamentarios*, Informe elaborado en el marco del proyecto "Promover parlamentos incluyentes: la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el Parlamento", UIP-PNUD, 2010, disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/interview-s.pdf> [acc. 28/03/14].

acuerdo a información de prensa, se tomaba como antecedentes dos mociones parlamentarias anteriores en igual sentido que proponía elegir, sobre la base de un registro electoral indígena, a diez diputados y tres o cuatro senadores.¹⁸ Sin embargo, las indicaciones del Ejecutivo al proyecto de reforma electoral no fueron enviadas a sede parlamentaria, por lo que no existió debate al respecto en el Congreso.

¹⁸ Ganora, Emmanuel, "Gobierno compromete distrito indígena en reforma electoral", *La Tercera*, sábado 17 de mayo de 2014, p. 4.