

Minuta
Escaños reservados para pueblos indígenas en la Convención Constitucional
Para difundir

Antonia Rivas Palma
Abogada, PhD en Antropología Sociocultural.
Investigadora Centro de Estudios Interculturales e Indígenas CIIR.

Es fundamental comprender que las razones de la representación especial de pueblos indígenas en la Convención Constitucional o en un parlamento, son distintas a la representación de otros colectivos. Aquí hablamos de Pueblos, colectividades anteriores al Estado, que tienen derechos colectivos distintos al resto de la población, entre ellos, derechos políticos. Han sido excluidos de la sociedad, confinados a los márgenes y despojados sistemáticamente de sus territorios, culturas y derecho propio. Reconocer ese rasgo especial, esa diferencia, permite avanzar en pluralidad e igualdad, reparando una antigua deuda histórica de representación, dejando de lado el obsoleto ideal de una sociedad homogénea. Ello además es respetuoso de las obligaciones internacionales que ha suscrito Chile en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, en especial respecto al Convenio 169 de la OIT.

En la actualidad existe un acuerdo político transversal en orden a entregar un espacio a los pueblos originarios para participar en la Convención Constitucional mediante escaños reservados, pero no así respecto del mecanismo para hacer realidad dicha participación. Los asuntos por discutir son complejos y técnicos y tienen implicancias sobre otras dimensiones electorales y políticas del órgano electoral. Es precisamente en los detalles de dicho mecanismo donde descansa la legitimidad del proceso y la posibilidad de que la participación sea efectivamente representativa, ajustada a los estándares internacionales sobre participación y representación indígena. Estos elementos son, a grandes rasgos, la definición sobre las normas relativas a la cantidad de escaños que se deben reservar, quienes pueden votar, quienes pueden ser candidatos o candidatas y cómo se elegirán dichas candidaturas. De otro modo, estaremos frente a una nueva promesa incumplida y otra oportunidad perdida de iniciar un verdadero diálogo político intercultural que permita superar el largo conflicto actual.

La idea general de establecer escaños reservados fue aprobada en general y en particular en diciembre del 2019 por la Cámara de Diputados y en julio de este año en el Senado (Boletín 13129-07). El proyecto particular que fue aprobado por la Comisión de Constitución del Senado el 10 de noviembre por 3 votos contra 2, es un proyecto que se hace cargo de las demandas expresadas por la mayoría de los pueblos indígenas, entendiendo que al interior de los pueblos (al igual que dentro del pueblo chileno) existe un amplio abanico de posturas políticas.

Dicho proyecto establece 24 escaños reservados para los pueblos indígenas (más 1 escaño para el pueblo afro tribal) adicionales a los 155, representación para todos los pueblos reconocidos en la Ley Indígena estableciendo la elección mediante auto identificación al momento de votar. Sin embargo, a pesar del amplio apoyo de la ciudadanía y de las organizaciones indígenas, esta reforma constitucional no fue aprobada antes del plebiscito de octubre, y aún no hay claridad sobre la forma en que establecerá esta participación. No puede utilizarse como argumento válido

para descartar que estos escaños sean supranumerarios (es decir, que se sumen a los escaños ya establecidos) el hecho que la ciudadanía ya haya votado en el plebiscito por un número determinado. Los pueblos indígenas no pueden ser responsables del atraso del parlamento en la tramitación de esta reforma. El 17 de noviembre se encuentra fijada en la sala de Senado la votación sobre el proyecto de reforma constitucional que establece escaños reservados para pueblos indígenas en la Convención Constitucional. En esta minuta se detallan algunos de los elementos fundamentales en la discusión.

¿Quiénes pueden votar?

Conforme al censo 2017, el 12,8% de la población del país se considera perteneciente a uno de los 10 pueblos indígenas actualmente reconocidos. De esta forma se respeta el Convenio 169 de la OIT que, en relación a la identificación de los pueblos indígenas, señala en el artículo 1.2 que “2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

Conforme a dicho principio, lo correcto sería establecer que el 12,8% (o un número aproximado) de los integrantes de la futura Convención Constituyente sean indígenas, como adecuadamente lo establece la indicación que se votará. La cantidad total de escaños reservados para los pueblos indígenas debe reflejar el peso que la población indígena tiene en la población nacional. Así, se propone la opción de no generar un padrón especial, sino que al día de la elección estuvieran disponibles dos votos, el de las candidaturas indígenas y el de la elección nacional.

Es importante señalar que no existiría sobre representación de los pueblos indígenas, puesto que siempre la máxima será “una persona, un voto”, y la posibilidad de que una persona que no se identifique como indígena pueda votar en dicha elección, no representa un peligro para la democracia ni pone en riesgo la integridad de los pueblos indígenas, sino que reafirma el carácter plural de nuestra sociedad. De esta forma se respeta el principio de la autoidentificación y se le da valor a las aspiraciones políticas de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, tal como coinciden todas las organizaciones indígenas y académicos que han expuesto en la larga tramitación legislativa.

¿Por qué no es adecuada la propuesta de generar un padrón especial para pueblos indígenas?

Algunos sectores han insistido en la necesidad de generar un padrón electoral, generando un registro especial para aquellos ciudadanos que se identifiquen como indígenas, debiendo certificar dicha “calidad indígena” por la CONADI, para dar transparencia al proceso. Se plantea como justificación, el temor que, si se aplica la auto identificación, personas no indígenas podrían votar en la elección indígena, manipulando sus intereses y generando una suerte de “doble representación”. Ello no es más que el reflejo inconsciente de una visión de lo indígena como algo atrasado y uniforme, confinado en el pasado, que es necesario proteger y resguardar (incluso contra sus propias aspiraciones) y que niega todos los avances en la concreción del derecho a la autodeterminación. Ignora además que cada persona tendrá un solo voto, por lo que no se puede producir una doble representación.

La obligación de acreditar la calidad indígena inscribiéndose en un registro especial, vulnera el derecho a la auto identificación e impone trabas adicionales a los ciudadanos que se identifiquen como pertenecientes a los pueblos indígenas. Esto implicaría además una discriminación puesto que crearía una exigencia adicional de participación electoral a los indígenas que no se aplica al resto de la población no indígena, más aún considerando que rige actualmente el voto voluntario. Es contraria, además, a lo señalado en el artículo 6 de la Ley Indígena que señala que son los censos poblacionales los que “determinan la población indígena en el país” y que no entrega a la CONADI la facultad de establecer un padrón electoral. El Registro de la CONADI ha sido construido con otros objetivos y no todos los ciudadanos/as indígenas se han inscrito en él.

Adicionalmente, es fundamental considerar que nos encontramos en un momento complejo por la crisis sanitaria producto de la pandemia, donde los requisitos y plazos que determinan el proceso constituyente deben ser considerados con criterios más flexibles y que incentiven la participación de las personas. Incorporar la necesidad de contar con un padrón especial indígena, podría hacer prácticamente imposible la inscripción para los miembros de pueblos indígenas, sobre todo aquellos que viven en zonas más aisladas. Finalmente, considerando el atraso en la discusión legislativa, este requisito atrasaría aún más la posibilidad de definir candidaturas indígenas, generando una desventaja para las/os candidatas/os indígenas respecto de otras candidaturas.

Algunos parlamentarios/as han puesto como ejemplo el caso del padrón existente en Nueva Zelanda para el pueblo maorí, pero ello desconoce las características propias del proceso de ese país, donde llevan años trabajando en dicho padrón, y donde existe un solo pueblo indígena (y no 10 como en Chile), hay tratados suscritos con el pueblo maorí que reconocen sus derechos políticos, y una importante política de reparación por los abusos históricos.

¿Quiénes pueden ser candidatos?

Respecto a quienes pueden ser candidatos, las propuestas concuerdan que deben acreditar su pertenencia a algún pueblo indígena y que deberán tener patrocinio de comunidades y organizaciones indígenas y domicilio donde se ubique el pueblo originario que se busca representar. Junto con ello, se debe determinar si las candidaturas serán por listas (como en el caso de los candidatos no indígenas) o individuales. Lo más pertinente es que las candidaturas sean individuales, para no replicar la lógica de los partidos políticos, respetar el derecho a la autodeterminación y las formas propias de elegir, en la medida que un proceso constituyente nacional lo permita

¿Cuántos escaños se reservan? ¿Se suman o se restan? ¿Cuántos escaños por pueblo?

Otra cuestión que debe ser considerada es el número de asientos que debieran ser reservados y si estos deben restarse a los asientos ya definidos o si deben adicionarse a los 155 en el caso de la Convención Constitucional, como señala el proyecto aprobado.

Conforme se ha señalado por varios especialistas, la reserva de 24 escaños en virtud del 12,8% de personas que se auto identifican como indígenas según el censo 2017, es adecuada y respeta el principio de proporcionalidad.

Es fundamental que el número de representantes indígenas se sume y no se reste al número de constituyentes, respetando así el criterio de proporcionalidad respecto a las cifras del censo, de manera de no afectar los acuerdos ya tomados sobre la reforma constitucional de la Ley Nº 21.200 y permitir un mayor número de representantes pudiendo estar presentes todos los pueblos indígenas reconocidos a la fecha. Si los escaños de los pueblos indígenas se restan de aquellos ya establecidos en la elección general, implicaría que probablemente los partidos políticos buscarían incidir en aquellos distritos donde “perderían” escaños, lo que dejaría sin efecto una de las características fundamentales de este proceso, esto es, que sean los propios pueblos, mediante sus sistemas de representación y reconociendo sus derechos colectivos a la representación, los que determinen sus candidatos. Adicionalmente, se establecerían modificaciones al distritaje actual que complejizarían aún más la elección.

Es importante también aclarar que no es posible argumentar que establecer escaños supernumerarios podrían beneficiar a alguna tendencia política en específico, puesto que no se ha encontrado evidencia de los pueblos indígenas tengan afiliaciones políticas determinadas por el solo hecho de pertenecer a un pueblo indígena. Al igual que al interior de cualquier sociedad, como en la sociedad chilena, en los 10 pueblos indígenas que habitan en Chile, conviven maneras diversas y contradictorias de ver y entender el mundo.

Adicionalmente se debe establecer el número de escaños que le corresponderán a cada pueblo, cuestión que debe ser determinada asegurando dos principios fundamentales: que todos los pueblos estén reconocidos con al menos un/a representante y que se respete el carácter mayoritario del pueblo mapuche. En la propuesta aprobada, se establece la siguiente propuesta de distribución según pueblo; Aymara 2, Quechua 1, Lican Antay o Atacameño 1, Diaguita 1, Colla 1, Rapa Nui 1, Mapuche 14, Kawésqar 1, Yagán o Yámana 1, 1 Chango. Sin embargo, han circulado propuestas en las que, inaceptablemente, se “juntan” pueblos indígenas estableciendo un solo cupo para los pueblos Colla y Chango y otro para los pueblos Kawésqar y Yagán, sin siquiera establecer las razones que justifican dicha asimilación.

El proceso constituyente abrió una oportunidad histórica para la sociedad chilena discuta nuevas reglas de convivencia, un nuevo pacto social, donde se encuentren representados los pueblos que habitan este territorio. Permitir que los pueblos indígenas estén apropiadamente representados en esa discusión permitiría por primera vez un diálogo intercultural en un espacio institucional democrático y pone a Chile a la vanguardia en la materia. Ello entregará una oportunidad inédita de discutir en condiciones de mayor igualdad temas que históricamente no han sido resueltos. Aprobar los escaños reservados no es sólo un requisito de justicia para con los pueblos indígenas, sino una necesidad y una ganancia para la sociedad chilena en su conjunto.