

## Minuta

# Escaños reservados para los pueblos indígenas en la discusión de la nueva Constitución

**Antonia Rivas Palma**

El estallido social que se inició en octubre de 2019 tuvo como una de sus consecuencias, un acuerdo político denominado “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” firmado en noviembre, en el que se establece la realización de un plebiscito para que la ciudadanía decida si quiere iniciar un proceso para la realización de una nueva constitución y el tipo de órgano constituyente. Una alternativa es una Convención Constitucional totalmente electa o una Convención Constitucional Mixta que incluye representantes electos y representantes del Congreso.

Si bien el acuerdo no se refirió a la participación de los pueblos indígenas en este proceso, posteriormente la Cámara de Diputados aprobó, en diciembre de 2020, una propuesta de modificación constitucional que establecía la participación indígena en la discusión de la nueva Constitución, cualquiera fuera el tipo de órgano constituyente que resultara ganador. Sin embargo, no se estableció cuál sería el número de escaños reservados ni tampoco el mecanismo específico para llevar adelante dicha elección. En esta minuta, se detallarán los asuntos principales que deben ser tenidos en consideración en esta discusión.

Chile se encuentra hoy en un momento constituyente crucial que ojalá se vea reflejado en una nueva Constitución si gana la opción apruebo en el plebiscito constituyente en octubre. Una de las características más importantes que tendrá este proceso es que deberá contar con escaños reservados para los pueblos indígenas en la futura Convención Constitucional o Convención Constitucional mixta. Ello permitiría hacer realidad la concreción del derecho de participación política consagrado en los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas y podrá convertirse en un primer e importante paso para el inicio de una nueva relación entre estos pueblos y el Estado de Chile.

El derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas ha establecido como **principios generales la participación y la representación política**, tanto en sus propios asuntos y prioridades de desarrollo derivados del derecho a la autodeterminación, pero también en relación a la sociedad nacional.

De esta forma, el **Convenio número 169 de la OIT establece en su artículo 6.1, letra b)**, el deber de los gobiernos de “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**, en su **artículo 5** establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”. Y luego, en el artículo 18 establece un principio general de participación y representación política, señalando “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.”

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** en el caso **Yatama vs. Nicaragua**, estableció claramente la existencia de un sistema de representación especial para los pueblos indígenas en los asuntos políticos, que no puede ser monopolizada por los partidos políticos. En dicha sentencia, el tribunal dictaminó 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.

En la discusión en la Cámara de Diputados sobre los escaños reservados se escuchó a diversos representantes de los pueblos indígenas quienes en general han convenido en la importancia de determinar el número de escaños que se determinen en base al censo nacional, la necesidad de que todos los pueblos cuenten con representación y que dicha representación sea paritaria. Sin embargo, al interior de los pueblos indígenas al igual que en el pueblo chileno, hay posturas diversas respecto al proceso constituyente. Organizaciones como la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche (AMCAM) la que integran hoy nueve municipios de la zona centro sur del país y el Consejo de Pueblos Atacameños han participado en el debate, y en cambio otras organizaciones, especialmente Mapuche, como caso de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), y el Consejo de Todas las Tierras rechazan el proceso señalando que se debe poner énfasis en la lucha de la recuperación territorial y de la libre determinación.

Recién el 7 julio de 2020 el Senado aprobó en general la reforma constitucional que establece escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas en el eventual órgano constituyente, pero no se determinó el mecanismo, excepto que se tratará de un distrito único y que dichos escaños se asignarán por mayoría simple.

Actualmente se discute en la Comisión de Constitución del Senado diversas indicaciones presentadas al proyecto **Boletín 13.129-07** para determinar definitivamente el mecanismo para implementar los escaños, pero aún no hay avances substantivos y la discusión esta estancada hace semanas. **Es urgente y necesario que el mecanismo de participación se encuentre aprobado y sea conocido antes del plebiscito del 25 de octubre, como una señal de confianza y respeto con y para los pueblos indígenas.**

### Las propuestas

Hay un acuerdo en el parlamento y en la sociedad sobre la importancia de la participación de los pueblos indígenas en la discusión de la nueva Constitución y que se hace cargo de la urgencia de legitimidad y representación que debe tener la nueva carta fundamental. Sin embargo, es fundamental prestar atención a ciertos elementos que deben iluminar la discusión sobre los escaños reservados para que su incorporación sea 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.** Los asuntos por discutir son complejos y técnicos, y serán fundamentales para garantizar efectivamente la participación plena y real de los pueblos indígenas en la discusión de la nueva constitución. De ello depende, a mi juicio, la legitimidad de la futura Constitución en relación con los pueblos indígenas, de otro modo, estaremos frente a una nueva promesa incumplida.

Si bien son varias las indicaciones presentadas, es posible identificar dos bloques contrapuestos; aquellas presentadas por el oficialismo y parlamentarios de Chile Vamos y aquellas presentadas por la oposición. **Todas se agrupan en el Boletín N° 13.129-07 de indicaciones de fecha 13 de agosto de 2020<sup>1</sup>.**

En términos generales, la propuesta oficialista tiene como puntos centrales la creación de un registro electoral indígena que determinará el número final de escaños los que se descontarán del número total de constituyentes, que las candidaturas deben ser por listas o independientes, y la creación de un distrito indígena único nacional. Por su parte, la oposición presentó varias indicaciones que coinciden en establecer escaños reservados en proporción a las cifras del Censo 2017, que dichos asientos se sumen al número de constituyentes ya establecidos, y que las candidaturas deben ser individuales y no por listas.

Analícemos un poco más dichas indicaciones.

---

<sup>1</sup> <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

## ¿Quiénes pueden votar?

Conforme al último censo realizado en el 2017, **el 12,8% de la población del país se considera perteneciente a alguno de los 10 pueblos indígenas actualmente reconocidos**. Cabe destacar que recientemente el parlamento aprobó el reconocimiento del pueblo chango, siendo ahora 10 los pueblos reconocidos legalmente. 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”.

Más claro aún es lo que señala la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas que prevé: “La autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones de cada pueblo indígena”.

En la Ley 19.253 o Ley Indígena, también se establece en principio de la autoidentificación, al señalar en el artículo 2 letra c) que son indígenas “Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas”. De esta manera, la ley agrega a ser hijo de padre o madre indígena o tener apellido indígena consagrados en las letras a) y b), el principio de la autoidentificación.

De este modo, 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 lo han señalado las indicaciones de la oposición, especialmente la propuesta liderada por el senador Huenchumilla. **La cantidad total de escaños reservados para los pueblos indígenas debiese reflejar el peso que la población indígena tiene en la población nacional**. Sin embargo, las propuestas que se han presentando desde el oficialismo, y que se discuten en estos días, plantean que dicho número no debiera ser determinado por el censo, sino por el registro nacional de la Conadi (que contempla un número mucho menor de personas, cerca de 970 mil personas) debiendo elaborar para estos efectos un Registro Electoral Indígena, donde además deberán acreditar su condición de pertenecientes a algún pueblo indígena para poder inscribirse.

Siguiendo esta propuesta, según el número de inscritos en este registro especial, se determinaría la cantidad de escaños que se reserven. Chile Vamos propone un proceso de inscripción de sólo 30 días después de la publicación de la reforma. Como las exigencias para inscribirse deberán ser acreditadas por la Conadi del mismo modo que se entregan actualmente las “calidades

indígenas”, ello redundará en un padrón aún más reducido y, en consecuencia, menos asientos reservados.

**Creo que 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.** La idea de establecer un número variable de asientos indígenas, sería además discriminatoria 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 y ciudadanos 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.

**Parece mucho más sencillo y acorde además a los principios de derecho internacional de los pueblos indígenas ya identificados, 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.** De esta forma se respeta el principio de la auto identificación y se les da valor a las aspiraciones políticas de los pueblos indígenas como colectivos, tal como coinciden todas las indicaciones presentadas por parlamentarios de la oposición.

### **¿Quiénes pueden ser candidatos?**

Respecto a quienes pueden ser candidatos, las dos propuestas concuerdan que deben acreditar su pertenencia a algún pueblo indígena y que deberán tener patrocinio de comunidades inscritas en la CONADI y domicilio donde se ubique el pueblo originario que se busca representar. En la oposición, en las propuestas de los senadores Latorre y Navarro se incluyen también a los miembros de los pueblos Changos y Selk'nam que se encuentran en proceso de reconocimiento oficial. El senador Insulza también presentó una indicación para incorporar al pueblo afrochileno, recientemente reconocido como pueblo tribal.

Junto con ello, se debe determinar si las candidaturas serán por listas (como en el caso de los candidatos no indígenas) como señala el proyecto oficialista o individuales. Me parece más pertinente 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 establecidos y si estos deben restarse a los asientos ya definidos, como establecen las indicaciones presentadas por el oficialismo o si deben adicionarse a los 155 en el caso de la Convención Constitucional o 172 en la Convención Mixta, como han propuesto parlamentarios de la oposición.

**A mi parecer, el número de representantes indígenas debe ser sumado y no descontado 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.

Creemos además que el número de asientos debe quedar determinado desde el momento que se apruebe la reforma constitucional que establece los escaños reservados, y que el registro especial presentado por el oficialismo vulnera no solo el principio de autoidentificación, sino también el principio de igualdad, puesto que los pone en desventaja respecto a los miembros no indígenas convencionales, cuyo número ya se encuentra determinado y no se condiciona al número de inscritos en el registro electoral.

En la propuesta de Rincón, Huenchumilla, Quintana, de Urresti y Araya se fijan 23 escaños para la convención constitucional y 25 para la mixta. En cambio, en las indicaciones de Latorre (RD) y Navarro (PP), esas cantidades aumentan en 25 y 27 respectivamente. Los cupos indígenas en estas dos propuestas son cupos adicionales a los que las dos opciones de órgano constituyente ya consideran, que son 155 para la opción constituyente y 172 para la convención mixta. Me parece que estas propuestas se acercan mucho más al ideal de la autoidentificación y reconocen los derechos políticos de los pueblos indígenas en los términos que la Corte IDH ha señalado.

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 liderada por el senador Huenchumilla, 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. Otra propuesta presentada por la senadora Goic, que establece que serán 24 los constituyentes indígenas, que se repartirán 2 por cada pueblo, excepto el pueblo mapuche que contará con 6 representantes.

Como ya señalamos, se encuentra aprobada la idea de que existirá un distrito único donde se elegirán constituyentes por mayoría simple, independiente del territorio donde resida el elector, lo que es muy adecuado para responder a la diáspora indígena, que no siempre reside en sus lugares de orígenes. Sin embargo, para el pueblo mapuche la propuesta de la oposición plantea adecuadamente, a mi parecer, el establecimiento de 5 macrozonas territoriales, de manera de garantizar la vinculación a los territorios, y a la vez, la importante presencia mapuche en las zonas urbanas.

Es fundamental que cualquiera de las propuestas aprobadas considere el criterio de **paridad**, como varias de ellas lo señalan, pues se trata de un principio general que debe iluminar toda la integración del órgano constituyente.

Por último, también deberá resolverse cómo se dará cumplimiento al **deber de consulta** previa previsto en el Convenio 169 de la OIT. A mi juicio, la consulta debiera darse respecto a la propuesta de la nueva constitución y sus contenidos, en relación al reconocimiento constitucional y los derechos de los pueblos indígenas, antes de que sea sometida al proceso de plebiscito ratificatorio o de salida de este proceso constituyente.

Una nueva Constitución que incluya los aportes y miradas de los y las representantes de los pueblos indígenas, reflejando el Chile diverso y plurinacional que ya existe hoy, permite además iniciar una relación de respeto, de diálogo intercultural, dejando de lado el antiguo ideal homogeneizador. Ello puede ser el inicio, un primer paso inaugural y lleno de esperanza, de una nueva forma de relacionarse, que permita buscar la verdad y la justicia en los abusos del pasado, pero también del presente, de manera de recomponer las relaciones en el futuro y permitir la convivencia armónica y respetuosa de todos los pueblos que coexisten en Chile.