

ESCAÑOS RESERVADOS PARA PUEBLOS INDÍGENAS

- Al día siguiente de haberse aprobado en el Congreso Nacional la reforma al Capítulo XV de la Constitución que posibilita el inicio del proceso constituyente conforme se consensuó en el Acuerdo por la Paz y la Constitución de noviembre pasado, la Cámara de Diputados comenzó el debate respecto a contar con escaños reservados para los pueblos indígenas en el eventual órgano constituyente, además de aquel relativo a la paridad de género en el mismo.
- El fenómeno de los escaños o asientos reservados en un órgano electo corresponde a un mecanismo de acción afirmativa o de discriminación positiva, que tiene por objeto asegurar una determinada cantidad de asientos en tal órgano a un grupo específico de la población. Ello, bajo el argumento que históricamente tal grupo se ha visto subrepresentado en las distintas instancias.
- Los escaños reservados constituyen una situación muy excepcional en la legislación comparada, en cuanto importan una distorsión a la voluntad popular expresada en el voto en una democracia representativa. En ese sentido, su lógica se aparta de la democracia representativa con voto universal, que es la base de los sistemas vigentes en el mundo occidental, para acercarse a una forma corporativa de gobierno.
- Durante los últimos procesos constituyentes en el mundo sólo han existido en 2 de los 12 ejemplos presentados.

Al día siguiente de haberse aprobado en el Congreso Nacional la reforma al Capítulo XV de la Constitución que posibilita el inicio del proceso constituyente conforme se consensuó en el Acuerdo por la Paz y la Constitución de noviembre pasado, la Cámara de Diputados comenzó el debate respecto a contar con escaños reservados para los pueblos indígenas en el eventual órgano constituyente. En términos generales se debe tener presente que los escaños reservados para la población indígena (o para cualquier otro grupo de la sociedad) desconoce principios democráticos amparados en garantías constitucionales, como la igualdad ante la ley y la no discriminación.

Quienes apoyan este tipo de iniciativas consideran que sólo los favorecidos con los escaños reservados tendrían la legitimidad para hacer valer, en los órganos de representación del caso, los intereses de los grupos específicos a quienes representan. Esta idea mal entiende la manera de concebir la representación y nos lleva a preguntarnos si acaso nuestros representantes deben ser un espejo de la sociedad o una expresión de las voluntades ciudadanas manifestadas en las urnas.

De acuerdo a los datos entregados por el último Censo realizado el año 2017, 2.185.729 personas, lo que representa un 12,8% de la población, se identifica con algún pueblo indígena. Casi un 80% se identifica como mapuche, cerca del 7% aymara, mientras que el 13% restante se divide en distintas etnias.

¿QUÉ SON LOS ESCAÑOS RESERVADOS?

El concepto de escaños o asientos reservados en un órgano electo es un mecanismo de acción afirmativa, también llamada de discriminación positiva, que busca asegurar una determinada cantidad de asientos en ese órgano a un grupo específico de la población. Ello, bajo el argumento que históricamente tales grupos se han visto subrepresentados en las distintas instancias de representación democrática.

El mecanismo de escaños reservados para pueblos indígenas es utilizado en muy pocos países. En general, en el caso de elecciones parlamentarias se observan realidades distintas entre las diversas naciones. Por ejemplo, en Bolivia los 7 escaños reservados para las elecciones parlamentarias representan un 5% de la Cámara de Representantes, con una población indígena cercana al 40%. En Nueva Zelanda los escaños reservados también representan un 5%, mientras que la población maorí es aproximadamente el 15% de la población total (ver Tabla N°1)ⁱ.

En el caso de Nueva Zelanda el número de escaños reservados para los maorí se determina a partir del padrón electoral maorí. El número total de votantes inscritos en dicho padrón determina cuántos escaños habrá. En la práctica, como sólo una parte de la población maorí se inscribe en dicho padrón y la mayoría forma parte del padrón general, los escaños reservados corresponden a una fracción inferior al total de la población que se identifica como maorí en los respectivos censos de la población.

Entre las naciones que cuentan con este sistema, se observan distintas fórmulas para elegir a los que ocuparán estos escaños, generalmente reservados para minorías étnicas. De hecho, “hay tantas fórmulas para los escaños reservados como

casos”. Por lo anterior, no es posible o conveniente realizar generalizaciones en cuanto a la manera de sistematizar la elección de quiénes ocuparán los escaños reservados. Hay muchos elementos que hay que tener en cuenta y que varían de caso en caso, tales como la determinación de un eventual padrón especial indígena, quiénes pueden ser miembros de éste, quiénes serán reconocidos como indígenas para efectos del padrón y de las candidaturas, qué pueblos van a tener escaños reservados, entre otras.

EN EL CASO DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS SE OBSERVAN REALIDADES DISTINTAS ENTRE LAS DIVERSAS NACIONES

Tabla N°1 Países que cuentan con el mecanismo de escaños reservados para Pueblos Indígenas en elecciones parlamentarias

País	Número de asientos reservados	Porcentaje en respectiva Cámara
India	41	7,5
Jordania	9	11,25
Etiopía	22	19%
Níger	8	10%
Pakistán	1	0,7%
Bolivia	7	5%
Nueva Zelanda	7	5%
Palestina	1	1,13%
Rumania	19	4%
Samoa	2	4%
Taiwán	8	3%
Irán	5	2%
Kiribatí	1	2%
Venezuela	3	2%
Colombia	2	2%

Fuente: Reynolds 2005ⁱⁱ. Y Fuentes y Sánchez 2018, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, www.ciiir.cl

EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE ÓRGANOS CONSTITUYENTES

De acuerdo a un estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 12 Asambleas Constituyentes analizadas, sólo 2 contaron con un sistema de escaños reservados para pueblos indígenas: Bolivia (2009), la que contó con 3 escaños reservados de un total de 255 y que tiene una población indígena de más del 40%ⁱⁱⁱ y Venezuela (1999) con 3 asientos reservados para

pueblos indígenas de un total de 131 asientos y 2,8%^{iv} de población indígena (ver Tabla N°2).

DE 12 ASAMBLEAS CONSTITUYENTES SÓLO 2 CONTARON CON UN SISTEMA DE ESCAÑOS RESERVADOS PARA PUEBLOS INDÍGENAS

Tabla N°2 Escaños reservados en procesos constituyentes con órganos electos sólo para ese efecto.

Caso	Escaños Reservados Indígenas
Bolivia 2009	3
Colombia 1991	0
Ecuador 2008	0
Venezuela 1999	3
Sudáfrica 1996	0
Túnez 2014	0
Uganda 1995	0
Camboya 1993	0
India 1950	0
Islandia 2010	0
Portugal 1976	0

Fuente: PNUD.

DISCUSIÓN EN CHILE EN RELACIÓN CON EL EVENTUAL ÓRGANO CONSTITUYENTE

En el Senado, y ya en segundo trámite constitucional, se discutirá la posibilidad de implementar un mecanismo de escaños reservados para pueblos indígenas en una eventual convención constituyente, ya sea en su fórmula mixta o en aquella integrada 100% por ciudadanos que no sean parlamentarios. En caso de legislarse a favor de escaños reservados para la población indígena, se deberá definir cuántos escaños, cómo se elegirán, qué condiciones deben cumplir, si habrá o no un padrón indígena separado, quiénes y en qué plazo se deberán inscribir en dicho padrón, y si habrá o no una representación para cada pueblo, entre otros aspectos.

A la fecha han surgido distintas opciones. La impulsada por algunos partidos de Chile Vamos busca contar con un padrón electoral separado para los pueblos indígenas, el que deberá elaborarse especialmente para estos efectos y que en función de dicho padrón se determinará la totalidad de escaños reservados. La presentada por parlamentarios del Frente Amplio establece un número determinado de escaños reservados, independiente de los inscritos en un eventual padrón electoral indígena. Esta propuesta plantea 18 escaños reservados para pueblos indígenas en el caso de una convención 100% electa y 21 para el caso que sea una convención constituyente mixta, ya que con ello se alcanzaría una representación indígena

similar al porcentaje de la población que al año 2017 se autoidentificaba como tal en el Censo.

En Chile no se cuenta con experiencia en este tema. Lo más parecido, y aún lejano en magnitud de lo que está por discutirse en el Senado, sería la elección que se realiza para los consejeros de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Para poder participar en estas elecciones se debe cumplir con determinados requisitos establecidos en la Ley Indígena tales como ser hijo de padre o madre indígena o tener un cónyuge indígena e inscribirse especialmente para tales efectos. Conforme a los datos de la última elección de la CONADI realizada el año 2016, sólo 209.733 personas se habían inscrito en el padrón elaborado para tales efectos, una cifra muy menor en relación a la totalidad de la población indígena que se identificó como tal en el Censo un año después. En la elección propiamente tal finalmente sólo participaron 24.723 personas, lo que representa un 11,8% del padrón especialmente habilitado para ello y sólo un 1% de los que se autoidentifican con alguno de los pueblos indígenas en el país.

En este sentido, y a modo de ejemplo, si se considerara el total de personas inscritas y habilitadas para sufragar en la última elección de la CONADI en relación al padrón electoral de las elecciones generales parlamentarias y presidenciales del 2017, se obtiene que el padrón CONADI representa un 1,5% del total del padrón nacional para la última elección. De mantenerse eventualmente esta relación y si se adoptara en Chile una fórmula para determinar el número de escaños reservados para pueblos indígenas como la de Nueva Zelanda, en Chile sólo debiese haber 2 escaños reservados en el caso de un órgano constituyente electo en su totalidad, no 18 que es la cifra que partidos de oposición han propuesto en el debate.

CONCLUSIONES

Los escaños reservados constituyen una situación muy excepcional en la legislación comparada, en cuanto importan una distorsión a la voluntad popular expresada en el voto en una democracia representativa. En ese sentido, su lógica se aparta de la democracia representativa con voto universal, que es la base de los sistemas vigentes en el mundo occidental, para acercarse a una forma corporativa de gobierno.

Por lo mismo, nuestro país debe meditar antes de adoptar ese tipo de instituciones, y de hacerlo, cautelar que cuantitativamente distorsionen lo menos posible la voluntad popular, para lo cual el número de escaños debe ser reducido.



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1433- 2

10 de enero de 2020

ISSN 0717-1528

ⁱ El número de asientos reservados corresponde al total de estos, no sólo son asientos reservados para pueblos indígenas, también son para otros grupos de la sociedad.

ⁱⁱ Reynolds 2005: Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note.

ⁱⁱⁱ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Estado Plurinacional de Bolivia, Censo 2012.

^{iv} Fuente: Población Indígena en Venezuela, Censo 2011. Instituto Nacional de Estadísticas, Venezuela.