SENADO DE CHILE

PARTICIPACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES.

María Elena Bello Merino

14/12/2015

PARTICIPACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES.

Para analizar y plantear ciertos aspectos a considerar, tanto en esta propuesta como en la propuesta de la Presidenta Bachelet, se acudió a un amplio estudio comparado abarcando los países Canadá, Nueva Zelanda, Groenlandia, Países Escandinavos (Finlandia, Noruega y Suecia), Australia, India, Filipinas, Estados Unidos, Colombia, Nicaragua, Ecuador, Venezuela y Perú; países con presencia de pueblos aborígenes y en los cuales se han seguido diferentes métodos para otorgarles participación y representatividad. Para un desarrollo ordenado se abarcarán los siguientes ítems: 1. Auto-determinación a nivel internacional, 2. Institución política indígena comparado y el Ministerio de Asuntos Indígenas chileno, 3. Participación política de los pueblos originarios.

1. Derecho Internacional y los derechos de los pueblos originarios: la auto-determinación.

a) El término “pueblos” está consagrado en la Convención de Viena y lo describe como un “grupo de seres humanos quienes gozan de algunas o de todas las siguientes características: (1) una tradición histórica común; (2) identidad étnica; (3) homogeneidad cultural;(4) unidad lingüística; (5) afinidad religiosa u/o ideológica; (6) conexión territorial y (7) vida común económica”. El grupo, además, debe poseer la voluntad o la conciencia de ser un pueblo y las instituciones para expresar la identidad de su pueblo. Ahora el concepto de “pueblos indígenas” ha tenido una ambigüedad definitoria dentro del marco internacional, pues cada Estado le ha dado su interpretación adecuándolo a sus Constituciones y estructuras legales. Sin embargo, el Convenio 169 (OIT), en su artículo 1.1 describe a los pueblos indígenas: “...pueblos en países independientes quienes son reconocidos como indígenas de acuerdo a sus descendientes quienes habitaron el país, o una región geográfica del país al que pertenecen, en el tiempo de la conquista o colonización o al tiempo del establecimiento del presente Estado y quienes, independiente de su estatus legal, retienen algo o todo de su institución social, económica, cultural y política”.

b) El derecho de auto-determinación (*self determination or self government*) de los pueblos indígenas se consagra, en el Derecho Internacional, bajo la Carta de Naciones Unidas (artículo 3), Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “*All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development*”.

Desde una óptica intra país, el derecho a la auto-determinación tiene cuatro aspectos:

- *Dimensión económica y de recursos naturales:* Las Convenciones declaran, en el artículo 1, que “todos los pueblos pueden, para sus fines, disponer libremente de su riqueza natural y recursos sin perjuicio a ninguna obligación establecida en el escenario internacional con respecto a la cooperación económica, basada en el principio de beneficios mutuos y en el derecho internacional. En ningún caso un pueblo puede ser privado de sus propios medios de subsistencia”. Países como Canadá y Noruega¹ han implementado el derecho a auto-determinación incluyendo el presente artículo 1.
- *Dimensión cultural:* El artículo 25, Declaración de N.U sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estipula que “tienen el derecho a mantener y reforzar sus relaciones espirituales y materiales con la tierra, territorios, agua, mares costeros y otros recursos, los cuales tradicionalmente les pertenecían u ocuparon y/o utilizaron, y como forma de mantener viva y proteger las futuras generaciones”. Este punto es primordial para los aborígenes, ya que su propia existencia se mantiene por medio del traspaso de sus tradiciones, generalmente de forma oral, las cuales están arraigadas en los territorios que habitan.
- *Dimensión social:* El World Summit for Social Development, 1995, estableció que se debe “reconocer y apoyar a los pueblos indígenas en su búsqueda por el desarrollo económico y social, con todo el respeto a su identidad, tradiciones, formas de organización social y valores culturales”².
- *Dimensión de seguridad humana:* Dice relación con la integridad cultural y el respeto a los derechos y libertades, por ejemplo en términos de libertad de los pueblos y sus miembros de la violencia física. También se refiere a los elementos espirituales, salud, religiosos, culturales, económicos, medioambientales, sociales y políticos (que esté establecido en legislaciones y normativas).

A nivel internacional, la auto-determinación ha sido aplicada de diferentes modos en diversos países, de los cuales cabe destacar:

1. **FILIPINAS.** En 1997, el Acta de Derechos para Pueblos Indígenas fue adoptada por las autoridades legislativas de Filipinas. En la sección 13 del Acta, se establece que “el Estado reconoce el derecho inherente de los pueblos y comunidades indígenas a auto-gobernarse y auto-determinarse y respeta la integridad de sus valores, practicas e instituciones. Por lo tanto el

1 En 1999, Canadá y Norway tuvieron que implementar el derecho de auto-determinación con aplicación del artículo 1, como mandato del Comité de Derechos Humanos.

2 The Copenhagen Declaration and Programme of Action, from the World Summit for Social Development, contained in UN document: A/CONF. 166/9.

Estado debe garantizar el derecho a la libre búsqueda de sus desarrollos económicos, sociales y culturales”. Las secciones 16 y 17 se establecen los derechos a la participación indígena en todos los procesos de toma de decisiones en las materias que les afecten, teniendo la libertad de desarrollar sus propias estructuras político-aborígenes; junto a ello, reconoce la participación de los indígenas en la formulación, implementación y evaluación de políticas, planes y programas regionales y nacionales que les afecte directamente. Pertinente a las tierras, el Acta, sección 5 y 8, plantean el concepto de dueño pero desde la óptica aborígen, en donde los recursos y dominios deben servir para la integridad material y espiritual; mientras que las tierras indígenas son y deben ser reconocidas y protegidas por el Estado.

2. FINLANDIA, NORUEGA Y SUECIA. En 1996, como resultado de modificaciones legislativas, la Constitución Finlandesa y el Acta de los Sami³ establecen el marco legal para la auto-determinación cultural de los indígenas Sami. A pesar de que Finlandia ha sido reacio a ratificar el Convenio 169 de la OIT, el Parlamento (*Sametinget*) es reconocido como la institución representativa Sami y es elegido periódicamente, otorgándole el mandato de implementar su auto-determinación; de hecho, los indígenas Sami poseen autonomías territoriales como Åland. De acuerdo al artículo 9 del Acta Sami, las autoridades estatales están obligadas a negociar con el Parlamento Sami en todas las materias relacionadas o que les afecten a dicho pueblo, ellas son: (1) planificación comunitaria, (2) manejo, uso, licencia y asignaciones de las tierras que se relacionen a los Sami, (3) aplicaciones de licencias mineras, (4) cambios administrativos o legislativos pertinentes a las ocupaciones y tierras Sami, (5) desarrollo y enseñanza de la lengua Sami en los colegios, salud y otras materias que afecten a su cultura. Otro punto importante de la auto-determinación Sami, es el rol del Parlamento Sami como su cuerpo representativo; en el artículo 6 de la Acta establece que dicho Parlamento debe representar al pueblo Sami, no solo a nivel nacional sino que también internacional.

El caso del Parlamento Sami noruego se destaca por manejar un fondo económico, otorgado por el Estado, muy poderoso, el cual les otorga una mayor amplitud para generar políticas referidas a la cultura y el lenguaje. Dicho aspecto se basa en dos aspectos: ha sido el único país escandinavo en ratificar el Convenio 169 de la OIT y por consiguiente, el arreglo constitucional que especifica “es responsabilidad de las autoridades de Estado crear las condiciones que le permitan a los Sami preservar y desarrollar su lenguaje, cultura y forma de vida (...) este

3 Sami es el pueblo aborígen que habitan en los países escandinavos.

arreglo constitucional implica una obligación moral, política y legal de las autoridades noruegas de crear un ambiente conductivo para que los propios Sami sean los que influyeran su desarrollo comunitario” (Constitution of Norway, artículo 110^a).

Por último, el caso del Parlamento Sami sueco se presenta con la mayor limitación en cuanto al respeto efectivo de la auto-determinación Sami. Solo les entrega poder para decidir aspectos netamente culturales pero no les deja cabida para participar en temas como administración de fondos económicos, de tierras e inversiones. Esto se debe a raíz de que Suecia es uno de los países escandinavos que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, y por lo tanto no garantiza de forma efectiva la protección y puesta en práctica de los derechos indígenas.

3. **GROENLANDIA.** El caso de la Legislación Doméstica de Groenlandia (*Greenland Home Rule*) es el ejemplo más progresivo de la aplicación de auto-determinación. En 1979 el Acta de Legislación Doméstica de Groenlandia entró en vigor, estableciendo un marco político-legal para la auto-determinación por medio de autoridades elegidas por ellos. Estas autoridades son la Asamblea (*Landsting*) elegida públicamente y el Ejecutivo (*Landsstyre*). Estas entidades gozan de un poder y control sobre los asuntos domésticos, sin embargo ellas no tienen el control pleno de los recursos naturales y de la tierra, pero sí tienen un poder de veto al momento en que el gobierno danés intente llevar a cabo actividades que estén en contra de la Legislación Doméstica de Groenlandia. Por otro lado, ella también está habilitada para negociar tanto con Dinamarca como con la Unión Europea.

4. **CANADÁ.** En un comienzo, antes de 1982, el gobierno y las cortes canadienses no reconocían el derecho de los indígenas a tener ciertos poderes de gobierno. La única autoridad garantizada para los indígenas era por medio del Acta India la cual establecía Consejos Indígenas (comandado por autoridades aborígenes, generalmente los ancianos) el cual solo podía emitir leyes en temas locales. Los otros dos pueblos indígenas, Inuit y Métis, no tenían reconocimiento formal, por lo tanto no existían como aborígenes. En 1982, Canadá modifica su Constitución, luego de una larga negociación con los indígenas, reconociendo finalmente los derechos de los pueblos aborígenes en Canadá: (s.35) (1) Existencia de los aborígenes y derechos de estos, los cuales deben ser afirmados y reconocidos, (2) Se incluyen Indios, Inuit y Métis. Además, la Corte decidió que en casos en donde se involucre los títulos y derechos aborígenes de pesca, estos tienen autoridad (conjunto al Estado) de tomar decisiones. Por último, el gobierno federal

reconoció, por medio de actas firmadas entre ambas partes,⁴ los derechos a la auto-determinación otorgándoles la capacidad de organizarse por medio de sus instituciones aborígenes las cuales cooperan, proponen y acuerdan con el Departamento de Asuntos Indígenas (institución que sirve de canal para el Estado) toda materia que les sea pertinente.

5. **NUEVA ZELANDA.** En 1840, la Corona británica y los líderes Maoríes suscribieron el Tratado Acta de Waitangi 1975, el cual les otorgó el reconocimiento legislativo del tratado de 1840⁵ y el establecimiento de un Tribunal Waitangi. El Tribunal, que incorpora a Maorí y *pakeha* (no-Maori), estableció rutas para trabajar en torno a los temas culturales, de tierra y recursos de los indígenas Maorí. Más tarde, se establecieron políticas de reparación y se ampliaron los espacios de participación política del pueblo Maorí. Junto a esto, en 1947 se crea el Ministerio de Asuntos Maoríes, antiguamente Departamento Nativo, el cual se encargó inicialmente de integrar a las poblaciones aborígenes en las políticas públicas y en la conformación del aparato estatal, el sistema educativo, salud, economía y los medios de comunicación. Actualmente, el Ministerio cumple un rol clave en la integración del pueblo Maorí en la agenda política del Estado. En un aspecto participativo, los maorí cuentan con 7 asientos reservados en el Parlamento y todos los partidos tienen representantes Maoríes entre sus parlamentarios. Junto a esto, se oficializó la lengua Maorí y se vive una revitalización de la identidad indígena. Nueva Zelanda no suscribió el Convenio 169 de la OIT de consulta a pueblos originarios, pero tiene extensos mecanismos de consulta y una compleja red de financiamiento para el desarrollo político-económico de los Maorí.

6. **AUSTRALIA.** En 1967 se aprobó un referéndum que modificaba la Constitución permitiendo que el gobierno del Commonwealth hiciera leyes con respecto a los aborígenes. Sin embargo, sólo en 1992, la Suprema Corte en *Mabo* reconoció la existencia de los nativos de Australia y sus títulos de tierras. A pesar de este reconocimiento, la Constitución de Australia, que entró en vigor en 1901, no hacía referencia a los aborígenes del continente y a los isleños del estrecho de Torres. En el año 2013 la cámara baja aprobó unánimemente el proyecto de ley que reconoce a los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres como las primeras naciones en habitar Australia.

4 Las actas que le otorgan poderes jurídicos y políticos a las First Nations son: First Nations Elections Act, First Nations Land Management Act, First Nations Fiscal Management Act, First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act, Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act, Safe Drinking Water for First Nations Act.

5 El tratado de 1840 sólo legislaba la venta de tierras para los indígenas Maorí.

Se puede destacar que en el 2006, se firmó el Acta de Corporaciones (Aborígenes e isleños del Estrecho de Torres) la cual le permite a los grupos aborígenes crear sus propias asociaciones relacionadas a negocios, empresas, consejos territoriales y consejos de pueblos. Más de 3.000 entidades han sido creadas bajo dicha Acta y sus autoridades están limitadas por el gobierno australiano y focalizado a temas estrictamente locales. Se estima que para el 2017 se celebrará la votación de un referéndum para incorporar el reconocimiento a los aborígenes en la Carta Magna.

7. **PANAMÁ.** Algunas comunidades indígenas tienen ciertos grados de auto-gobierno. El ejemplo más prominente es la Comarca de San Blas (Kuna Yala) la cual abarca 40 pequeñas islas alrededor de las costas caribeñas. En 1953 se lleva a cabo una redefinición del estatus indígena de Kuna Yala, en donde el artículo 16 le otorga la capacidad de organizarse mediante sus costumbres y jurisdicciones. Bajo esta redefinición, la Constitución reconoce el Congreso General Kuna, órgano legislativo y político encargado de aprobar o desaprobado el desarrollo de proyectos en Kuna Yala. El artículo 12 de la ley número 16, plantea que las tierras dentro del area indígena no pueden ser traspasadas a personas que no son parte de la comunidad a menos de que el Congreso Kuna apruebe una doble aceptación. La República de Panamá, en su artículo 13, reconoce la existencia y jurisdicción del Congreso General Kuna, al igual que otros congresos y autoridades indígenas mientras estos sean compatibles con la Constitución de la República⁶.

8. **NICARAGUA.** La Constitución nicaragüense reconoce los derechos a tierra/recursos y auto-gobierno de las comunidades indígenas, sin embargo años anteriores (hasta el 2001) no se habían respetado dichos derechos. El año 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (órgano judicial de la Organización de Estados Americanos) dictaminó que el Estado de Nicaragua debía demarcar los territorios ancestrales de la comunidad Awas Tingni y el establecimiento de un nuevo mecanismo legal que plasmara esas demarcaciones. Junto a ello, ordenó pagar una suma de \$50,000 en compensación a la comunidad Awas y \$30,000 para el pago total de abogados y costos anexos. Desde ese momento, toda empresa extranjera o nacional que busque explotar los recursos de la comunidad Awas, además de otras comunidades indígenas, debe necesariamente consultarles, y ésta, decide finalmente si permite o no la

⁶ Información obtenida desde el International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). www.iwgia.org

explotación de recursos. Si ello ocurre, las comunidades deben acordar un porcentaje de ganancias en conjunto con la empresa implicada⁷.

9. INDIA. El sistema federal indio se divide en las “naciones-provincias”, las cuales la heterogeneidad identitaria es capaz de definir la identidad pública del Estado, pero siempre manteniendo la unidad e integridad de él. Comparado con otras repúblicas federales, el gobierno central indio retiene un gran poder sobre esas uniones-estatales (controlando sus recursos económicos y las elecciones sub-nacionales). En India existe la noción de “tribus organizadas” las cuales varían en densidad dependiendo de la zona geográfica (la diversidad indígena más grande se encuentra en el nor-este de India, en donde co-existen 220 grupos diferentes, quienes sólo componen el 12% del total de los indígenas en la India; la población indígena mas grande la componen los Gondos, Santalas, Oraones, Bhils y Nagas)⁸. Si bien la Constitución de India contempla diversas medidas para la protección y promoción de los intereses económicos y sociales de las “tribus organizadas” (cuotas parlamentarias, instituciones educacionales, servicios, provisiones para la autonomía y para el desarrollo de programas públicos), su débil implementación e incapacidad para proteger los derechos indígenas han llevado a varios conflictos violentistas⁹ (especialmente en el norte de la India). Para remediar dicha situación el gobierno Indio procedió a implementar dos soluciones políticas-administrativas a modo de otorgarles auto-determinación: la creación de Consejos de Distritos Autónomos (y regionales) provistos por el “Sexto Programa” (Sixth Schedule) de la Constitución India; y la formación de estados separados. Estos Consejos distritales tienen diversas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; 1. Asignación, ocupación y uso de la tierra, 2. administración de los bosques no protegidos, 3. uso de canales u otros cursos de agua para propósitos legislativos, 4. regulación de los cultivos, 5. administración de las villas y pueblos, incluyendo salud, policía y sistema sanitario, 6. establecimiento y definición de los poderes de los comité o consejos poblacionales, 7. proposiciones o sucesiones de autoridades, 8. herencia de propiedades, 9- matrimonios y divorcios , 10. costumbres típicas y 11. regulación y control de comercio y dinero. A pesar de este avance, los Consejos están sujetos a las decisiones

⁷ Información obtenida desde el International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). www.iwgia.org

⁸ Ídem

⁹ Conflicto armado 1966 por parte de los indígenas Mizo, esto terminó en 1986 con el traspaso consensuado de autonomía, llamada *Mizoram*. La agrupación All Party Hill Leaders Conference (APHLC), que contenía a varios líderes indígenas, en 1970 consiguió por medio de negociaciones y diálogos su autonomía *Meghalaya*.

del Gobernador, quien muchas veces obstaculiza la realización de medidas en pro- de las comunidades indígenas.

10. ECUADOR. La República del Ecuador tiene un importante porcentaje de población indígena estimada entre un 35% y un 40% de la población nacional, agrupada en 14 nacionalidades y 27 pueblos. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) agrupa a grandes confederaciones regionales: la ECUARUNARI (pueblos kichuas), CONFENIAE (pueblos amazónicos) y la CONAICE (pueblos de la costa); y es una de las organizaciones indígenas más consolidadas y respetadas de Latinoamérica. Para abordar las demandas indígenas, la Constitución de Ecuador procedió a: 1. ratificar el Convenio 169 de la OIT, 2. creación de un organismo público al servicio de los Pueblos Indígenas: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos de Ecuador (CODENPE), 3. reconocimiento constitucional de la pluralidad cultural del Estado y de los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas a través de la Constitución de 1998 y la subsiguiente revisión constitucional realizado el 2008. Referente al carácter plurinacional y el reconocimiento de los derechos colectivos, cabe destacar la afirmación de la existencia de los pueblos indígenas auto-definidos como *nacionalidades* (de raíces ancestrales) que forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible (art.83). Además les reconoce el derecho a identidad cultural, a la tierra, al territorio (art 57) y a los recursos, su patrimonio intelectual/cultural, y derecho al desarrollo económico (art.84). En materia política, el Estado reconoce el establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas y le otorga poderes administrativos (justicia y normativas) a las autoridades propias de los indígenas en conformidad con sus costumbres, siempre y cuando no resulten contrarios a la Constitución y a las leyes (art. 191)¹⁰.

2. Institución política indígena comparado y el Ministerio de Asuntos Indígenas chileno.

2.1. Institución política indígena comparada.

A nivel internacional, como se expuso más arriba, cada Estado ha aplicado diferentes vías para otorgarles el derecho a la autodeterminación a sus pueblos indígenas. Cada método utilizado se ha

¹⁰ Iglesias, María Teresa (2010). Estado multicultural y pueblos indígenas: autonomía y derechos colectivos. Ecuador y su nueva Constitución de 2008, un referente para los pueblos indígenas de América Latina. Rey Tristán, Eduardo; Calvo González, Patricia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, Spain.

adaptado al contexto nacional de cada territorio, como también al porcentaje de aborígenes y su diferenciación inter-grupal. El otorgamiento de dicho derecho ha sido acompañado con el desarrollo de una arquitectura institucional (estatal y aborígen) focalizada en los asuntos indígenas. La importancia de estas instituciones públicas radica en sus funciones de canal entre el Estado y los pueblos indígenas, como también de planificador y ejecutor de políticas relativas a éstos. Es necesario destacar que un eje importante del éxito de esta arquitectura es su capacidad de co-construir políticas públicas en conjunto con los pueblos originarios y la capacidad de reconocer, dialogar y negociar con las propias instituciones indígenas. Por lo cual, la mayoría de los Estados, a nivel internacional, ha abogado por permitir y respetar la creación de instituciones ancestrales propias de los aborígenes las cuales elaboran, deciden y negocian los temas de interés de las comunidades, y éstas a la vez, trabajan a la par con las instituciones estatales alcanzando decisiones de carácter económico, político, cultural, educacional y en algunos países, de salud. Casos como el de los Países Escandinavos (Finlandia, Noruega y Suecia), Canadá y Nueva Zelanda, son los que han logrado un potente avance en tema indígena y se han posicionado como modelos a seguir.

Finlandia, Noruega y Suecia escogieron el establecimiento del Parlamento Sami, integrado por representantes Sami elegidos popularmente. A pesar de que los Sami habitan los tres estados, los Parlamentos varían según el país en el que se encuentran. En Finlandia, el Parlamento Sami¹¹ adquirió deberes administrativos en relación a la cultura Sami y su lenguaje, además de sus funciones de monitorear los derechos indígenas, sus condiciones económicas, sociales y culturales. Las autoridades gubernamentales de Finlandia están obligadas a negociar con el Parlamento Sami toda medida que pueda tener impactos directos o indirectos al pueblo Sami. En Noruega, el Parlamento Sami es el más poderoso en cuanto a recursos económicos otorgados por el Estado y tiene 39 representantes elegidos por voto directo desde 7 electorados indígenas. Esta institución trabaja con materias de directo impacto al pueblo Sami, y algunas de sus responsabilidades son: 1. servir y promover iniciativas políticas, 2. llevar a cabo las tareas administrativas delegadas por las autoridades nacionales o por ley, 3. administrar el Fondo de Desarrollo Sami, 4. elección de 50% de los miembros que compondrán el Estado, 5. Protección y fomento del lenguaje. La administración central Noruega que se encarga de administrar la coordinación con el Parlamento Sami es el Departamento de Asuntos Sami y de Minorías en el Ministerio del Trabajo y de Inclusión Social.

Por último, el Parlamento Sami en Suecia es el más limitado de los tres. Si bien, desarrolla funciones

11 Cabe destacar que en el Parlamento Sami Finés, las personas no votan por partidos sino que por la persona.

con respecto a fondos culturales, desarrollo y fomento del lenguaje Sami, algunas responsabilidades administrativas con respecto a la industria de renos, éstas medidas solo se limitan al aspecto cultural. Este no tiene derecho a participar en la toma de decisiones, no tiene derecho a veto ni fondos independientes de financiamiento (como impuestos o royalties de los recursos naturales en territorio Sami). El presidente del Parlamento Sami es propuesto por éste pero es elegido por el gobierno suizo, por lo cual tiene un poder simbólico.

Canadá se relaciona con los aborígenes Metits, Inuit y First Nation por medio del Departamento de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte de Canadá (Aboriginal Affairs and Northern Development in Canadá, AADNC). Este departamento, bajo el alero del ministro Bernard Valcourt, se encarga de negociar demandas y peticiones, como también acuerdos de auto-determinación indígena. Dicho departamento, es responsable de implementar las diversas obligaciones emanadas de las actas firmadas entre el gobierno canadiense y las comunidades indígenas organizadas. Junto a esto, entrega recursos para el desarrollo de la educación, vivienda, infraestructura comunitaria, programas de salud, programas de desarrollo económico indígena, entre otros. Los indígenas junto al departamento administran los territorios aborígenes estipulados por el Acta India desarrollando una relación de partnership entre el Estado, los privados y las organizaciones tribales. Por su parte, los indígenas First Nation, Inuit y Metis, cada uno se organiza por medio de Asambleas y/o Consejos, las cuales trabajan conjuntamente con Departamento de Asuntos Indígenas. La Asamblea de las Primeras Naciones representa cerca de 900.000 personas que viven en alrededor de 600 comunidades indígenas repartidas por el país. Ésta entidad apunta a facilitar y coordinar análisis nacionales y regionales así como a promover el diálogo y campañas sobre asuntos políticos y legales y estimular los canales de comunicación con los gobiernos, la Corona, los sectores público y privado y el público general. El Consejo Nacional Métis, cuenta con el mandato de los gobiernos de la nación Métis de la región de Ontario. A través del Protocolo de la nación Métis, firmado por la entidad y el gobierno de Canadá en 2008, los cuerpos representativos de la organización buscan ampliarse en la forma de autoridades legales y financiamiento predecible y garantizado que les permita cumplir con el mandato de sus asociados. A nivel regional, los Inuit se encuentran representados en el Consejo Circumpolar Inuit y a nivel nacional en el Inuit Rapiriit Kanatami, donde confluyen los intereses de 55 mil Inuit que habitan Canadá. Este grupo indígena es el primero que tiene una Ministra de Salud Inuit en el gabinete canadiense del 2008.

Nueva Zelanda. Ministerio de Desarrollo Maorí (Te Puni Kokiri) es la principal institución encargada

de las políticas orientadas hacia los Maorí. Este Ministerio ha ido evolucionando desde su creación en 1840¹². En un principio se enfocó en ser el puente comunicativo entre las dos culturas (Maorí y no-Maorí) por medio de la asistencia en el desarrollo y establecimiento de granjas agrícolas. Luego se fue orientando hacia el desarrollo de un enfoque integral y multidisciplinario (educación, cultura, economía y salud), el cual tomó como suyas las perspectivas gubernamentales (y cosmovisión) de los aborígenes Maorí. Desde 2004, el Ministerio re-enfocó su estrategia hacia una en donde los “Maories triunfan como Maories”, promoviendo que éstos alcanzaran un nivel sustentable de éxito no forzándolos a la asimilación nacional, sino que promoviendo su tejido cultural, su propia identidad (ao Maori = cosmovisión Maorí) en conjunto con la identidad neozelandesa. Dicha estrategia está sustentada por el Enfoque Potencial Maorí (Māori Potential Approach), carta de navegación que le ha permitido al Ministerio desarrollar políticas de alto impacto, de calidad e invertir en el potencial Maorí.

Otro de los organismos relevantes en la relación Maorí – Estado, es el Tribunal de Waitangi¹³, comisión inquisitiva generada bajo la jurisdicción el Acta Tratado de Waitangi de 1975; y encargada de llevar a cabo recomendaciones e investigaciones a partir de demandas y quejas realizadas por Maoríes producto de alguna omisión o acción tanto de la Corona Británica como del gobierno neozelandés. Actualmente, las tribus –y organismos colectivos– pueden presentar demandas frente al tribunal, o bien entrar en negociación directa con el gobierno. Existe una extensa variedad de demandas, incluyendo requerimientos de territorios, justicia, y presentación de quejas de reparación sobre cómo se trató a los ancestros, entre otros. Como no siempre ha sido posible recuperar las tierras, se han establecido acuerdos financieros a través de mecanismos mutuamente acordados de fondos de inversión cuyas utilidades van en directo beneficio de las comunidades. Algunos acuerdos consideran la obligación de ofrecer en primer término a las propias tribus una eventual venta de tierras en zonas que les pertenecían a dichas tribus; otras establecen acuerdos para la administración común (con privados) de ríos; etc.

2.2. Modelo de Institucionalidad Indígena Pública de Chile.

El nuevo esquema institucional indígena planteada por la Presidenta Michelle Bachelet se nutre de tres órganos: el Ministerio de Asuntos Indígenas (MAI), la Agencia de Desarrollo Indígena (ADI) y el Consejo de Pueblos Indígenas (CPI) .Estos órganos, esbozados en las iniciativas legislativas Boletín 6726-06 para los dos primeros y Boletín 6743-06 para el último, plantean una reorganización de la

12 Departamento Protectorado (1840-1846); Departamento Nativo (1861-1893); Departamento de Asuntos Maorí (1906-1989); Ministerio de Desarrollo Maori (1992-hoy).

13 No es una Corte de Derecho por lo cual sus recomendaciones e investigaciones no acusan obligación de cumplir.

institucionalidad en la materia separando la formulación, coordinación, de la implementación y evaluación de la política nacional indígena, de la ejecución de la misma, y estableciendo además una instancia de representación y participación para los pueblos indígenas. Por lo cual, la definición de la política pública indígena le corresponde al MAI, posicionándolo en el nivel más alto de la Administración del Estado; se elimina la actual CONADI y, en remplazo de ella, se crea un servicio público ejecutor de la política indígena (ADI). Por último, se establece una instancia de “representación” de los pueblos indígenas ante los diversos organismos del Estado (CPI).

Cabe destacar que el MAI, además de su rol formulador y coordinador de las políticas públicas, tiene bajo su alero la misión de aplicar un enfoque multicultural en donde todas las políticas, programas y planes deben tener la capacidad de integrar respetuosamente el crisol de culturas que habitan en Chile. Junto a ello, tiene la función de velar por un debido proceso de consulta con los pueblos indígenas para todo tipo de proyecto, plan o política que les afecten directa u indirectamente; como también áreas de desarrollo indígena (espacios territoriales) en los cuales, los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo económico de los indígenas.

A pesar de ser un gran paso para Chile y su deuda histórica, el MAI no está exento de ciertas falencias que podrían entorpecer su permanencia. Si bien, el hecho de que contemple en su arquitectura el enfoque multicultural esto no necesariamente lo hará un ministerio eficiente y capaz de resolver las demandas indígenas, debido a que al concentrar la formulación y coordinación de todas las políticas y programas en la materia, ésta instancia puede caer en el error de aplicar la misma política indígena creada a todos los pueblos aborígenes chilenos. Por lo tanto es necesario que todo diseño de las políticas tengan desde su inicio un sello diferenciador para cada pueblo según su ubicación, necesidades y costumbres sociales, políticas, económicas y espirituales (no es lo mismo un diseño político para los aymará que para los mapuche, los primeros residen en el norte con otras necesidades y los segundos en el sur con otro tipo de demandas).

Por su parte, el ADI, organismo ejecutor, es el brazo institucional del MAI y es en éste donde radican varias novedades de suma importancia para el funcionamiento del esquema completo. La posible creación de este brazo ejecutor reemplazaría a la actual CONADI, por lo tanto el ADI, bajo el liderazgo de un Director Nacional, administraría: el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, un Registro Público de Derechos de Agua Indígenas, la promoción de culturas e idiomas indígenas y un sistema de educación intercultural bilingüe. Junto a ello, se establecen Direcciones Regionales de la Agencia de Desarrollo Indígena bajo el criterio de densidad indígena, por lo que se ubicarían en: región de Arica y Parinacota,

Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Bío-Bío, Araucanía, Los Lagos, Los Ríos, Magallanes, Antártica y Región Metropolitana.

Uno de los aspectos más positivos de la ADI es que al eliminar la actual CONADI le permite actuar sin la presión del Consejo Nacional, cuyo comportamiento ha sido bastante cuestionado. Otro punto a favor es la integración de profesionales con conocimiento sobre la materia, aspecto que permitirá una mejor ejecución política. A pesar de estos avances prometedores, la ADI presenta dos puntos de debilidad que han hecho que la actual CONADI esté agonizando: el primero es el Fondo de Tierras y Aguas, instrumento que le permite la compra/venta de tierras a modo de retornarle a las comunidades indígenas ciertos terrenos que son reclamados como ancestralmente propios. Dicho instrumento es uno de los más cuestionados dentro de la actual CONADI, debido a que la compra de tierras está generando una situación insostenible en la Araucanía, ya que al no haber predios libres, la CONADI ha tenido que negociar predios privados, desatando consecutivamente la presión por parte de las comunidades indígenas a los dueños privados, muchas veces traducidas en tomas ilegales de terrenos. Ante dicha presión, los parceleros y dueños de grandes terrenos han tenido que ceder y vender sus campos a la CONADI, para que luego ésta se las entregue a las comunidades. La situación es crítica, ya que al quedar un número limitado de tierras, la mayoría del dinero de Fondo de Tierras está estático sin poder invertirse. Al entender esta situación, la ADI estaría adquiriendo un mal heredado de su antecesora llegando a un punto en que en el futuro no habrá más tierra para entregar por lo cual parte de la ADI quedaría bajo un duro cuestionamiento institucional.

El segundo punto, recae en que si bien la ADI tendría las Direcciones Regionales, esto no le asegura la ejecución de políticas debidamente contextualizadas a cada sector. Éste ha sido otro de los grandes cuestionamientos a la CONADI, su incapacidad de atender las necesidades indígenas diferenciándolas entre ellas. De hecho, ella ha generado y aplicado políticas ignorando las costumbres y modos organizacionales propias de los pueblos ancestrales, resultando en políticas con un mediocre impacto a nivel nacional. Si la ADI sigue bajo ésta misma lógica, su fracaso como órgano ejecutor será algo muy probable.

Una buena idea sería plantear una reformulación de cómo está contemplada actualmente la ADI en el proyecto. Por un lado, será necesario que parte del presupuesto del Fondo de Tierras se re-orienta a otros ejes más necesarios, como por ejemplo: la capacitación técnica de comunidades indígenas, deshacer el sesgo agrario que ha venido imponiendo la CONADI e impulsar diversos esfuerzos para generar capital social indígena (empresarios, administradores, técnico en minería, agrónomo, apicultores, etc.) contextualizado según lo que el mercado laboral actual está necesitando. Junto a ello, es de suma importancia que la ADI adquiera un alto conocimiento de los estilos de vida, cosmovisión,

organización socio-política de los pueblos indígenas y no sólo recaudar datos estadísticos de éstos, ya que de ésta forma la ejecución política será más adhoc a los contextos regionales.

Por último, el CPI cuyo objetivo es representativo de los pueblos indígenas, de naturaleza consultiva y asesora. Internamente, se integrará por 43 consejeros elegidos por los pueblos indígenas en relación a su proporción estadística. Cada consejero estará sujeto a un estatuto, el cual establece la duración de sus cargos, los requisitos para ser candidatos, entre otras. Esta instancia nacional no restringirá la capacidad de los pueblos para buscar sus propias formas organizativas.

Sin duda, la creación del CPI es un avance muy grande con respecto a los derechos de representación/participación indígena, sin embargo tiene varios puntos débiles los cuales podrían entorpecer el desarrollo integral de los pueblos. El primero es el rol meramente consultivo de éste, ya que supone que todo el esquema institucional creado (MAI, ADI, CPI) es para canalizar y dar respuesta a las demandas indígenas, las cuales serían receptadas y conducidas por el CPI hacia el MAI. Éste punto, puede generar futuros conflictos en dicha triada institucional ya que el MAI no necesariamente está obligado acoger las propuestas del CPI y por lo tanto puede elaborar políticas que finalmente no apunten correctamente a las necesidades de los pueblos. Otra debilidad, es el sistema electoral. La ADI será la responsable de llevar el registro electoral de los indígenas y ejecutar el procedimiento de elección de los miembros del Consejo, sin renovar el mecanismo actual, en que la CONADI cumple idénticas funciones para los efectos de la elección de los consejeros indígenas del Consejo Nacional. Es necesario un sistema de elección de los miembros del CPI que le permita a los pueblos indígenas escoger a partir de sus propias costumbres y formas organizativas, ya que la imposición electiva por parte de un “estatuto” pre-establecido le quita de raíz es eje representativo que el propio CPI busca tener.

3. Participación política por parte de los pueblos originarios.

Teóricamente, los mecanismos de representación especial para los pueblos indígenas constituyen una excepción a los principios de las democracias liberales y al concepto tradicional de representación. Por un lado, se presenta un cuestionamiento teórico ya que los principios que rigen una democracia moderna son los de igualdad, neutralidad y universalidad, es necesario que se argumente por qué es necesario. Por otra parte, existen dificultades prácticas que este mecanismo debe superar, los cuales dependerá de la forma en que se diseñe y se ponga en práctica.

Tanto en Venezuela, Perú, Bolivia y Colombia como en Canadá, Norte América, Finlandia, Noruega, Suecia y Nueva Zelanda los diseños van variando y generando diversas dinámicas entre el Estado y los pueblos indígenas.

Perú, Bolivia y Venezuela. En el primer país, se utiliza el sistema de cuotas sólo para elecciones de carácter local, por lo tanto solo rige para los Consejos Regionales y Consejos Municipales. En Bolivia, los escaños reservados solo están estipulados para la Cámara de Diputados, y su número están definidos por la cantidad de población indígena que posee cada departamento. Por último, Venezuela posee tres escaños reservados para sus pueblos originarios los cuales son electos por toda la ciudadanía. Carece de distritos especiales debido a que los pueblos indígenas no están concentrados en territorios específicos sino que están dispersos en la población¹⁴.

COLOMBIA Desde 1991 amparada por la Constitución de carácter multicultural se aseguraron tres cargos electos de las comunidades indígenas en el Congreso, dos para el Senado y uno para la Cámara de Representantes (Diputados), elegidos en circunscripciones especiales por medio de un sistema mayoritario. Las reivindicaciones de y para los indígenas, han incluido cuestiones de orden nacional (fortalecer la democracia participativa fomentar la economía solidaria, respaldar iniciativas a favor de la paz, etc.) por lo que dichas fuerzas apuntaron a una doble propuesta: ser suficientemente pero no demasiado indígenas para articularse en un electorado compuesto no exclusivamente de indígenas. Así mismo, las fuerzas políticas indígenas agrupan entre sus filas a varios candidatos y elegidos no-indígenas. Para el año 2003, se realizó una reforma al sistema de 1991 en donde ya no son electas las personas que obtienen la mayor cantidad de votos en valor absoluto, sino que las organizaciones con la votación más alta. Éste cambio generó varias problemáticas en la dinámica electoral indígena: Primero, se afirmó la tendencia a la multiplicación de ambiciones de acceder a las curules reservadas desde fuerzas políticas viarias sin relación con la causa indígena. Una evidencia de ello, fueron las elecciones del Congreso 2010, en donde los partidos Polo Democrático Alternativo, Partido de Integración Nacional propusieron candidatos no-indígenas, siendo el primero el ganador de uno de los curules indígenas. Solo la AICO, ASI y MSI propusieron listas encabezadas por personas cercanas al movimiento indígena. Segundo, el escenario electoral ha sido base para múltiples disputas entre organizaciones y/o líderes indígenas por definir quién competiría por los escaños (curules), como

¹⁴ Soto (2015) Representación Política de Pueblos Indígenas en Chile: propuesta para la creación de escaños reservados. Observatorio Político Electoral- Universidad Diego Portales.

ejemplo, en las elecciones parlamentarias del 2010, las organizaciones indígenas se dividieron y distanciaron aún más en el eje de competencia y muchas veces se opusieron entre sí (como el ASI, MSI y el AICO). Tercero, la reforma del 2003 presentó una nueva configuración electoral que fue visible el 2006. Dado los límites del potencial electoral de las organizaciones indígenas, varios de sus candidatos indígenas acudieron a partidos más grandes, los cuales contaron con la presencia de candidatos indígenas entre sus filas (ej: Floro Tunubalá, Francisco Rojas y Gerardo Jumí, Orsinia Polanco). Esto generó que varias de las demandas indígenas fueran absorbidas por los intereses partidarios más grandes, por lo cual se presentó una disyuntiva entre las demandas del electorado indígena y lo que realmente el candidato indígena podía realizar bajo las limitantes de las grandes fuerzas políticas. Cuarto y último, muchas veces los partidos indígenas tienen una posición minoritaria lo que genera un margen restringido de acción, cumpliendo entonces solo con una participación decorativa¹⁵.

CANADÁ Desde 1960, las Primeras Naciones (First Nations) o indígenas nativos de Canadá tienen derecho a votar, sin embargo su participación en el sistema político es muy limitado. Los 850,000 miembros de las Primeras Naciones (conformadas en 617 bandas) reclaman su derecho a tener una participación más directa en el gobierno, por medio de la creación de asientos reservados en el Parlamento. Esta demanda indígena, junto a la de auto-determinación y tierras, se basa en que los aborígenes, aproximadamente 1.4 millones (4.3%), detentan un bajo control distrital, en un país compuesto por más de 35 millones de personas. La única excepción se genera en algunos distritos del norte de Canadá, en donde los indígenas exceden el 70% de la población. Esta limitada participación en las políticas ha generado que en los últimos años, las Primeras Naciones, Metis y Inuits tengan severas limitaciones de presupuesto y por lo tanto, de desarrollo en materias de educación, salud y previsión social. Junto a ello, el actual gobierno conformado mayoritariamente por el partido conservador son reacios a encauzar las demandas indígenas provocando un distanciamiento entre los grupos aborígenes y el gobierno. Sin embargo, esta situación podría revertirse el presente año debido al nuevo primer ministro liberal electo, Justin Trudeau, quien cierra un ciclo de 9 años de gobierno conservador, bajo el alero de Stephen Harper, cuya tónica fue la continua tensión con los indígenas de Canadá. De hecho, postuló un un record de 54 candidatos de las Primeras Naciones (repartidos en Nuevos Demócratas, Liberales, Verdes, Conservadores y Libertadores), de los cuales 10 de ellos obtuvieron asientos parlamentarios, uno de los dígitos más altos en los últimos años (2011 solo habían sido electo 7). Sin embargo, los candidatos indígenas electos representan sólo un 3% de los 338 asientos de la Casa de los

¹⁵ Laurent, Virginie (2012) Multiculturalismo a la colombiana y veinte años de movilización electoral indígena: circunscripciones especiales en la mira. Análisis político n° 75, Bogotá.

Comunes (House of Commons), lo cual deja en evidencia la baja participación en el Congreso que tienen los pueblos¹⁶.

AUSTRALIA En 1995, la Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC en inglés) sugirió la posibilidad de otorgar asientos reservados a una cantidad de aborígenes en el parlamento australiano, el estatus de observador, poder opinar en ambas cámaras cuando traten propuestas legislativas en materia de indígenas y poder elaborar un reporte anual nacional sobre los temas indígenas. Si bien ninguna de estas medidas se aplicaron, el ATSIC logró direccionar parte del presupuesto nacional hacia temas indígenas y jugar un rol en el desarrollo de las políticas públicas y su implementación en dicha materia. El 2005, el gobierno abolió el ATSIC y creó el Consejo Nacional Indígena (NIC en inglés) como ente consejero sin un rol representativo, y cuyos miembros indígenas eran escogidos por el propio gobierno. Para el 2008, el NIC había sido abolido.

Ese mismo año, el Comisionado de Justicia Social para Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres, Tom Calma, elaboró una investigación en donde comparaba la situación de otros países con presencia indígena y la posibilidad de otorgarles a los aborígenes un cuerpo representativo. A pesar de estos esfuerzos, actualmente Australia no contempla asientos reservados ni tampoco un ente representativo para los indígenas, hecho que le ha costado varias protestas ciudadanas en pro del reconocimiento e implementación de derechos políticos para los indígenas australianos¹⁷.

NUEVA ZELANDA Representando el 10% del total de la población, los indígenas Maorí adquirieron derechos participativos en 1867 mediante el Maorí Representation Act (Acta de Representación Maorí), instrumento que les otorgó cuatro asientos asegurados en el House of Representatives (Casa de Representativos). Hasta 1993, el sistema electoral que regía a los Maorí era el sistema “from a first past the post system” (FPP) mejor conocida como Sistema de Mayoría Simple. Ésta funcionaba bajo la lógica de que el candidato que obtenía el mayor número de votos ganaba; sin embargo, después de la reforma electoral de 1993, el FPP se cambió al sistema “mixed member proportionnal system” (MMP) también conocido como Sistema de Semi-Representación Proporcional ó Sistema Híbrido. Éste sistema

¹⁶ Diario The Guardian 22 de Octubre 2015. Canada's new parliament is most diverse ever.

Jutras, Célia y Niemczak, Peter (2008) Aboriginal Political Representation: A review of several jurisdictions. Parliamentary Information and Research Service. Law and Government Division. BP-359E.

Schmidt, Jennifer (2003) Aboriginal Representation in Government: A comparative examination. Law Commission of Canadá.

¹⁷ Jutras, Célia y Niemczak, Peter (2008) Aboriginal Political Representation: A review of several jurisdictions. Parliamentary Information and Research Service. Law and Government Division. BP-359E.

Schmidt, Jennifer (2003) Aboriginal Representation in Government: A comparative examination. Law Commission of Canadá.

combina la elección distrital no-proporcional (sistema de mayoría simple) con la Representación Proporcional en las listas de partidos, adicionándole un número de miembros elegidos por distritos electorales geográficos. Cada votante tiene dos votos: el primer voto es para los partidos políticos que el votante escoge, este voto decide el número total de asientos que los partidos políticos ganan en el Parlamento. El segundo voto (voto electoral) es para elegir al parlamentario que el votante desea que represente su distrito, el candidato que obtiene el mayor número de votos gana. Con el nuevo sistema MMP, el número de asientos maorí incrementó proporcionalmente, de 5 asientos a 7, al número de electores registrados en el registro electoral Maorí.

Cada cinco años, luego del censo nacional, los votantes maorís tienen dos opciones: enlistarse en registro electoral general, votando por un candidato general ó enlistarse en el registro electoral Maorí, el votando por un candidato maorí. Para ello, el votante debe haber indicado en el censo que es un descendiente maorí. Por otro lado, los que deciden votar en el registro electoral Maorí tienen 2 votos: uno en donde elige al parlamentario maorí y el otro en donde elige el partido que prefiere en la Casa de los Representativos (puede ser un partido maorí o un partido neozelandés). Por su parte, los candidatos maorís tienen la opción de candidatearse como independientes ó como parte de un partido político.

Una de las grandes debilidades del sistema neozelandés, es el tamaño de los distritos Maorí. Los siete miembros Maorí representan menos del 6% de los asientos parlamentarios, sin embargo los distritos abarcan todo el país. Considerando el tamaño de los distritos maorí, a sus miembros se les hace muy difícil representar y servir a sus electorados al mismo nivel que los otros parlamentarios¹⁸.

ESTADOS UNIDOS (ESTADO DE MAINE) El estado de Maine, al igual que Nueva Zelanda, se rige por el sistema de representación garantizada para los pueblos aborígenes. Las tribus indígenas Penobscot y Passamaquoddy (representan un 0,4% aprox. del total de la población) les corresponden, a cada una, una cuota representativa en la legislatura estatal, conocidas como Gobierno Tribal. Junto a esto, ellas pueden votar en el registro electoral general, lo cual las hace tener una representación dual. Sin embargo, los parlamentarios del Gobierno Tribal tienen los mismos derechos y privilegios que un parlamentario común, con tres excepciones: primero, no pueden votar una legislación; segundo, tienen restricciones en introducir legislaciones; tercero, no tienen el estatus oficial de miembros de la legislatura estatal. Producto de este poder limitado, los miembros de las tribus Penobscot y Passamaquoddy pueden votar en las elecciones generales en las cuales no tienen ningún derecho o

¹⁸ Jutras, Célia y Niemczak, Peter (2008) Aboriginal Political Representation: A review of several jurisdictions. Parliamentary Information and Research Service. Law and Government Division. BP-359E.
Schmidt, Jennifer (2003) Aboriginal Representation in Government: A comparative examination. Law Commission of Canadá.

privilegio especial.

FINLANDIA Fue el primer país escandinavo en asegurarle el derecho a representación al pueblo Sami, por medio del mecanismo de Parlamento Sami separado del Parlamento Finés, creándose en 1973 la “Delegación para los Asuntos Sami”. El Sameting o Parlamento Sami, está compuesto de 21 miembros los cuales son elegidos no por el criterio partidario sino que por el criterio personal (se vota por la persona), y tienen una duración de 4 años. Los requisitos para votar en el Sameting son definidos étnicamente: declararse Sami y saber el lenguaje Sami. Por su parte, el mandato del Sameting viene a partir del Acta Sami de 1995, la que establece: “las áreas relacionadas al lenguaje, cultura y derechos colectivos de los Sami, el Sameting tiene la facultad de tomar iniciativas, hacer propuestas y afirmaciones temáticas a las autoridades; además tiene la facultad de tomar decisiones en ellas” (Acta Sami, 1995:5). Junto a estas facultades, el Sameting tiene una limitada autoridad sobre los fondos que el parlamento finés aprueba para proyectos relacionados al pueblo Sami¹⁹.

NORUEGA En 1980, el gobierno noruego estableció la Comisión de Derechos Sami a modo de investigar las necesidades políticas, económicas y culturales del pueblo Sami. Una de las recomendaciones, al igual que Finlandia, fue la creación de un Parlamento Sami (Sametinget), el cual fue establecido en 1987 bajo la jurisprudencia del Acta Sami. Los votantes Sami eligen tres miembros para cada una de los 13 distritos establecidos por el Acta. El sistema de votación para elegir a los miembros del parlamento se basa en el de Representación Proporcional con lista abierta.

Junto al Parlamento, el Acta también estableció un Registro Electoral Sami, en el cual los votantes deben auto-identificarse como Sami y tener el idioma Sami como primera lengua o tener un pariente o abuelos que lo hablen. Al igual que Finlandia, el Parlamento Sami noruego es de naturaleza consultiva con el poder de hacer recomendaciones en sus materias pertinentes tanto autoridades públicas como instituciones privadas²⁰.

SUECIA A diferencia de sus vecinos Noruega y Finlandia, el proceso para la aprobación de un Parlamento indígena fue más lento, sólo en 1992 el gobierno sueco aprobó la legislación que creaba el Parlamento Sami. Su rol es muy limitado a un aspecto meramente cultural, haciéndolo la institución

¹⁹ Jutras, Célia y Niemczak, Peter (2008) Aboriginal Political Representation: A review of several jurisdictions. Parliamentary Information and Research Service. Law and Government Division. BP-359E.

Schmidt, Jennifer (2003) Aboriginal Representation in Government: A comparative examination. Law Commission of Canadá.

²⁰ Ídem

más débil de los tres. Además de ser consultivo, como los dos anteriores, no tiene un poder efectivo sobre materias legislativas que afecten directamente a los Sami. Se rige por un sistema proporcional de elección de candidatos y también existe un Registro electoral Sami en el cual son votantes los que se auto-identifican Sami y, en caso que no sea su primera lengua, tienen familiares que la hablen.

3.1 Participación política indígena en Chile: escaños parlamentarios reservados.

El contexto indígena de Chile, la población que declaró ser perteneciente a alguno de los (entonces 8) pueblos indígenas reconocidos por el Estado alcanzó el 4,6% del total del país²¹. Tres de las antiguas 13 Regiones (Araucanía, Metropolitana y de Los Lagos) acumulan el 71,9% del total de la población indígena del país²². Otro dato importante es que la población indígena está distribuida de la siguiente forma: el 12,3% Yamana vive entre la I y IV región, 33,6% de los mapuches viven en la IX región, un 49,1% de los Alacalufes en las Regiones X, XI y XII, el 51,1% de los Quechua en la I y II, el 54,3% de los Colla en la III, el 56,7% de los Rapa Nui en la V, el 66% de los Atacameños en la II y el 84,4% de los Aymara en la I. Por último un gran número de Mapuche, Quechua, Rapa Nui, Alacalufe y Yamana viven en la RM²³.

El proyecto planteado el 2012 por los parlamentarios Auth, Arenas, Chahín, De Urresti, Monckeberg, Jaramillo, Meza, Teillier, Tuma y Vargas (Boletín 8438-07) que buscaba crear 10 escaños de senadores y 4 de diputados los que serían ocupados por candidatos pertenecientes a las etnias indígenas reconocidas en la Ley N° 19.253, creándose además un padrón electoral indígena. Este proyecto de ley buscaba: i) reconocimiento constitucional a las etnias indígenas del país, ii) asegurar su representación en órganos colegiados de elección popular, como el Congreso Nacional, el Consejo Regional y el Concejo Municipal. Cabe destacar que este proyecto planteaba la necesidad de un registro electoral indígena sin embargo no especifica los requisitos para conformarlo²⁴.

Cabe destacar que una de las grandes cuestiones que suscitan duda es el criterio de proporcionalidad que se debe asignar a cada pueblo indígena a razón de escaños reservados. Un 87% de los indígenas se identifican como mapuche²⁵, y el resto se distribuye en porcentajes menores, por lo tanto ¿sería

²¹ Censo 2002

²² Soto (2015) Representación Política de Pueblos Indígenas en Chile: propuesta para la creación de escaños reservados. Observatorio Político Electoral- Universidad Diego Portales.

²³ Ídem

²⁴ Boletín 8438-07; Soto (2015) Representación Política de Pueblos Indígenas en Chile: propuesta para la creación de escaños reservados. Observatorio Político Electoral- Universidad Diego Portales

²⁵ Censo 2002

prudente distribuir los escaños según un parámetro proporcional o crear un distrito general para ambas cámaras?²⁶

Entre las opciones que se pueden aplicar a nuestro contexto nacional (sistema electoral proporcional, cuotas indígenas dentro de los partidos tradicionales y/o distritos exclusivamente indígenas) la conjunción entre un sistema proporcional y distritos indígenas exclusivos sería una de las mejores opciones para asegurar el éxito electoral de las minorías indígenas. Es importante destacar que los sistemas proporcionales tienden a distribuir de forma más homogénea el poder entre los competidores, por ello es una fórmula ampliamente utilizada en países con grandes clivajes y/o con minorías étnicas (Reilly, 2001; Norris, 2003; Lijphart, 1984). Por otro lado, presenta una baja barrera de entrada para las candidaturas lo cual le permite a los partidos pequeños entrar en el juego electoral con una alta probabilidad de ganar.

Claramente, Chile posee una heterogeneidad de etnias indígenas las cuales se destacan por tener organizaciones socio-culturales de tipo atomizadas, en donde no hay un solo representante sino que varios, por lo tanto los intereses intra-grupales no son homogéneos, sino que varían según comunidades.

Tal es el caso de los mapuches en la Araucanía, en donde cada lof es liderado por un lonko o jefe quien representa a su comunidad diferenciándola de otras. Esta aseveración se justifica cuando sólo el 66,2% de los mapuches considera necesario vivir de la tierra y en comunidad para mantener la cultura (en el 2003 el 92% respaldaba dicha posición); el 23,3% de ellos cree que las tierras es la principal deuda del Estado, el 52,7% opina que la tierra puede ser reemplazada por otros beneficios del Estado y el 85,5% es partidario de la propiedad por título individual de tierras (Fundación Aitué, Encuesta 2013)²⁷. Esto demuestra el gran divorcio generado entre lo que demandan la mayoría de las comunidades de la zona sur y lo que demandan las “supuestas” autoridades extremistas, representantes de la demanda mapuche, lo que se traduce en que un 85,2% no considera legítimas las acciones violentas de recuperación.

²⁶ Aninat y González (2014) Representación de los pueblos indígenas en el Congreso. Preguntas a considerar. Centro de Estudios Públicos.

²⁷ Fundación Aitué, Encuesta 2013 - Personas que se autodefinen como mapuche de 18 años o más, Muestra de 1.211 (Bio-bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos)