



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

Más allá de los números: la participación parlamentaria de los pueblos indígenas

Informe sobre la encuesta



Septiembre de 2014

Agradecimientos

Elaborado para la UIP por Karin Riedl, bajo la dirección de Ph.D. Alessandro Motter, que también se ha ocupado de su edición. Han colaborado con sus aportaciones Akiyo Afouda, Lola García-Alix, Chief Wilton Littlechild, Andy Richardson y Paddy Torsney.

Copyright © Unión Interparlamentaria (2014)

Reservados todos los derechos. Quedan rigurosamente prohibidas sin la autorización de la Unión Interparlamentaria la reproducción total o parcial de esta publicación, su incorporación a un sistema de recuperación, y su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos.

Esta publicación no podrá ser distribuida de ninguna otra forma, ya sea comercial o de otro tipo, sin la autorización de los editores, ni por cualquier otro medio distinto del original, salvo en caso de que el editor cumpla las condiciones legales requeridas.

Puede solicitarse el derecho a reproducir o traducir este trabajo, entero o parcialmente, a la Unión Interparlamentaria. Los miembros de los Parlamentos así como las instituciones parlamentarias pueden reproducir o traducir este trabajo sin permiso, pero es necesario que informen de ello a la Unión Interparlamentaria.

ISBN: 078-92-9142-617-1 (UIP)

Unión Interparlamentaria

Chemin du Pommier 5
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Ginebra
Suiza
Tel.: +4122 919 41 50
Fax: +4122 919 41 60
Correo electrónico: postbox@ipu.org
Sitio web: www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la Unión Interparlamentaria ante las Naciones Unidas

336 East 45th Street, Tenth Floor
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América
Tel: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
Correo electrónico: ny-office@ipu.org

Traducción al español del original inglés
Diseño y maquetación: Ludovica Cavallari

Imagen de la cubierta: Los tuaregs y la conmemoración de su cultura tradicional, de su folclore y de su patrimonio.
La representación política es esencial para garantizar los derechos y las tradiciones de las poblaciones indígenas.
© Reuters/E. Al-Fetori, 2013

Índice

Introducción	4
Parte 1: La representación de los pueblos indígenas en el Parlamento	5
Sin reconocimiento legal, no es fácil determinar el número de parlamentarios indígenas	5
Algunos parlamentos reclamarán la representación proporcional de los pueblos indígenas	6
Son pocos los parlamentos que han adoptado medidas que garanticen un nivel mínimo de representación de las poblaciones indígenas	7
El sistema electoral puede ser un factor de acceso al parlamento para las poblaciones indígenas	7
Las mujeres indígenas siguen teniendo una escasa representación parlamentaria	8
Cómo influyen los parlamentarios indígenas en su electorado en su condición de representantes de las poblaciones indígenas	8
La representación proporcional de las poblaciones indígenas en los parlamentos puede no ser una verdadera representación significativa	9
La actividad de los organismos parlamentarios puede estimular la representación de los intereses de las poblaciones indígenas	9
La existencia de estructuras de toma de decisiones de ámbito interno puede afectar a la participación en las estructuras de toma de decisiones de orden externo	10
Parte 2: La acción parlamentaria destinada a la implementación de los derechos indígenas	11
El principio del consentimiento libre, previo e informado no se aplica en la práctica ni se entiende convenientemente	11
Conclusión	13
Recomendaciones	13
Apéndice I: Cuestionario	14
Apéndice II: Visión general	15
Apéndice III: Parlamentos incluidos en el informe	17
Notas finales	18

Introducción

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) hace especial hincapié en la importancia que tiene la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en todos los extremos. El Artículo 5 de la DNUDPI distingue especialmente entre el derecho de los pueblos indígenas a la toma de decisiones *dentro de su ámbito*, para desarrollar y mantener sus propias instituciones de autogobierno, y su derecho a tomar decisiones de carácter *externo*, destinadas a su plena participación en la vida política, económica, social y cultural de sus respectivos Estados. La Declaración de Santa Cruz de la Sierra de la UIP, de 2014, atribuye una gran importancia a la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en el ámbito estatal; afirma que su participación *específica* es necesaria, a todos los efectos —tanto en el Parlamento, como en el Gobierno— a fin de garantizar políticas destinadas a resolver los problemas generados por su situación, a satisfacer sus necesidades, hacer realidad sus aspiraciones y añade que, por todo ello, debe contar con la suficiente atribución de recursos.

En este informe se analiza hasta qué punto los pueblos indígenas están realmente participando en los procesos de toma de decisiones de carácter externo en el seno de las estructuras parlamentarias. Se basa en una encuesta efectuada en los países en los que consta la existencia de poblaciones indígenas (han participado 26 Parlamentos de 77), así como en los datos secundarios de otros 10 parlamentos¹. En la medida en que los datos de que se dispone son relativamente limitados, el informe, antes que cuantificar, trata de llegar a una comprensión más profunda de la participación de los pueblos indígenas en los parlamentos. Analiza los datos contrastándolos con otras observaciones relativas a la participación política y con otras variables relativas al ámbito externo, tales como el tipo de sistema electoral vigente en cada país.

En cualquier caso, el informe corrobora como criterio incuestionable que el número de representantes indígenas en los parlamentos es un importante indicador simbólico de la calidad representativa de los parlamentos y, así mismo, que los intereses y contribuciones de los pueblos indígenas exigen la relevancia que los procesos políticos pueden darle. El informe distingue los órganos parlamentarios que atribuyen a los representantes indígenas la capacidad de elaborar la agenda e influir más eficazmente en el proceso de toma de decisiones. Este informe se divide en dos partes. La Parte 1 trata de la representación de los pueblos indígenas, mediante los parlamentarios indígenas. La Parte 2 presenta una perspectiva de cómo los parlamentos están implementando la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) y el principio del consentimiento libre, previo e informado.

Parte 1: La representación de los pueblos indígenas en el Parlamento

La representación parlamentaria de los pueblos indígenas —grupos tradicionalmente no representados e históricamente marginados— es el modo de asegurar que sus derechos estén protegidos; que sus intereses exclusivos sean atendidos; que esos mismos intereses se transformen en políticas relevantes, y que, al mismo tiempo, se asegure la prevención de conflictos. La representación parlamentaria de los indígenas puede, además, redundar en beneficio de la sociedad en general, ya que las prácticas de los indígenas y sus conocimientos pueden aportar soluciones a los difíciles problemas de medio ambiente, desarrollo y gobernanza con que se enfrenta la sociedad actual.

Sin reconocimiento legal, no es fácil determinar el número de parlamentarios indígenas

La representación de los pueblos indígenas en el parlamento es, ante todo, un reflejo y un símbolo del reconocimiento por parte del Estado de los intereses exclusivos, las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas. Esta representación presupone el reconocimiento de los pueblos indígenas en su condición de identidad diferenciada y de entidad legal en cada país. Muy a menudo se suele agrupar a los grupos indígenas con minorías u otros sectores vulnerables de la sociedad. Y, sin embargo —a diferencia de los de cualquier otro grupo— conforme al ejercicio de la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas (DNUDPI, art. 4).

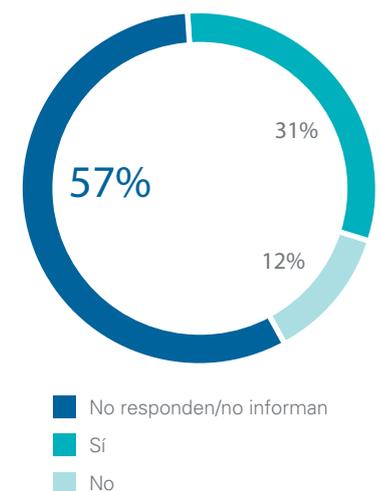
Sobre la base de fuentes primarias y secundarias, en la encuesta se señala que sólo 24 parlamentos (el 31% de los 77 encuestados) tienen representantes que se autoidentifiquen como indígenas². Nueve parlamentos de los que se dispone de datos (el 12% de los encuestados) no tienen representantes que se autoidentifiquen como indígenas. No se dispone de datos relativos a 44 de los parlamentos encuestados (el 57%).

Este conjunto de datos, no obstante, no refleja exactamente a los representantes de los pueblos indígenas, que no son reconocidos como tales por muchos Estados, especialmente en amplias regiones de África y Asia. De los parlamentos que contestaron a la encuesta, seis (Francia, India, Kenia, Namibia, Sudáfrica y Zambia) declararon que el concepto de pueblos indígenas no existe en sus países respectivos. Allí donde el concepto de pueblos indígenas no está reconocido en la legislación, los representantes de los ámbitos indígenas pueden actuar en el parlamento, pero no estarán identificados como tales³.

En algunos parlamentos hay representantes de grupos que se ajustan a la definición de “indígena”, comúnmente aceptada, aunque no esté reconocida por la legislación de esos Estados⁴. La población japonesa de Okinawa, por ejemplo, está representada en el parlamento, pero no está reconocida en su condición de indígena. El Frente de las Fuerzas Socialistas de Argelia es un partido político que tiene 21 escaños en el parlamento y que reclama, entre otras cosas, el reconocimiento de la lengua bereber. Por otra parte, algunos de los datos recogidos en la encuesta (expuestos en el Apéndice II) reflejan políticas de Estado que agrupan colectivos no identificados como indígenas por los organismos internacionales con grupos que sí lo están. Tal es el caso, por ejemplo, de Myanmar, grupo para el que la extensión del concepto de “indígena” es bastante más amplia que la utilizada por las organizaciones internacionales. Otros países, como China, incluyen grupos indígenas en categorías más anchas que las minorías étnicas⁵.

Tabla 1

Parlamentos que informan sobre sus miembros indígenas



Como se informó a la UIP, el Gobierno de la **India**, en el momento de la independencia consideró a toda la población y a sus sucesores como población indígena; por lo que el término “pueblo indígena” no es aplicable en el contexto de la India. No obstante, en la medida en que algunas tribus quedaron rezagadas, debido a sus culturas únicas, sus costumbres diferentes y, dado su aislamiento geográfico, su falta de contacto con el resto de la comunidad, especialmente en lo que se refiere al desarrollo económico y educativo, la Constitución de la India previó una “ordenación” especial, tal como la elaboración de relaciones de tales tribus para las que se previó disposiciones sociales, económicas y políticas especiales determinadas a implementar su desarrollo integral. A tal fin, los representantes de estas tribus disponen de 47 escaños en el Parlamento.

Algunos parlamentos reclamarán la representación proporcional de los pueblos indígenas

Los parlamentos son los organismos de toma de decisiones más representativos, es función suya específica reflejar la diversidad de la sociedad que representan. Ello implica que deben asegurar la representación de todos los grupos y que cada grupo está representado proporcionalmente en relación con su dimensión social. Cualquier fallo de proporcionalidad en relación con los grupos (con intereses políticos específicos) será indicativo de que se interponen obstáculos a la participación política, que impiden el libre ejercicio del voto y la libertad para presentar candidaturas. La proporcionalidad es, pues, índice del vigor de un sistema democrático.

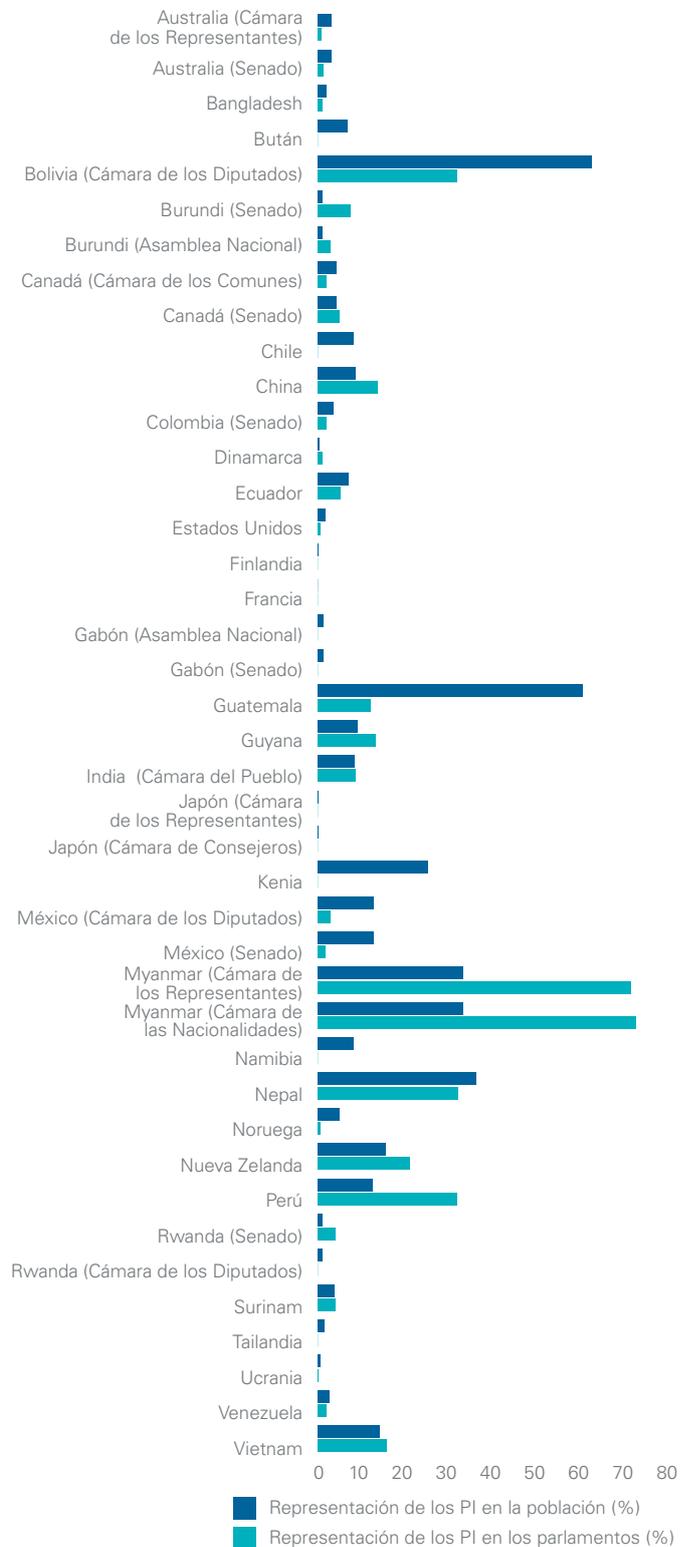
La encuesta registró 979 parlamentarios indígenas localizados en 24 parlamentos (o en 29 cámaras, si se cuentan por separado las correspondientes a los parlamentos bicamerales)⁶. En aquellos parlamentos de los que disponemos de datos, ya sea por la encuesta, ya sea gracias a fuentes secundarias, la representación de los pueblos indígenas mediante delegados indígenas es prácticamente paritaria⁷. Si se compara el porcentaje de representantes indígenas en estos parlamentos con el porcentaje de pueblos indígenas en el conjunto de países, la representación de los pueblos indígenas es de un 81%⁸. Los pueblos indígenas están proporcionalmente representados (o representados en exceso) en parlamentos tales como Burundi, Canadá (en el Senado únicamente), China (donde figuran todas las minorías étnicas), Dinamarca, Guyana, India (en la Cámara del Pueblo únicamente), Myanmar, Nueva Zelanda, Perú, Rwanda (en el Senado únicamente), Surinam y Vietnam.

De los parlamentos de que se dispone de datos hay 12 en los que las poblaciones indígenas están defectuosamente representadas (13 cámaras parlamentarias) y no están en absoluto representadas en nueve parlamentos (12 cámaras parlamentarias). Algunos países —pocos— con un importante contingente de poblaciones indígenas, como Bolivia, Guatemala y México destacan por el escaso número de Parlamentarios indígenas (MP). Tal representación defectuosa se debe probablemente a los obstáculos que se oponen a la participación así como a una cierta oposición ejercida contra la participación en los procesos electorales. Entre los obstáculos opuestos a la participación, aunque no sean los únicos, se incluyen las dificultades creadas para la inscripción, los problemas de acceso a las zonas en que se encuentran las urnas en las áreas rurales, la falta de voluntad política de los partidos para incluir candidatos indígenas o la colocación de éstos al final de las listas electorales y a la carencia de recursos económicos dedicados al proceso⁹.

La ya tradicional discriminación histórica, ejercida contra los candidatos indígenas, el escaso impacto político de los representantes indígenas en las vidas de las poblaciones indígenas y una desconfianza general en los organismos nacionales de toma de decisiones, que, por otra parte, pueden estar en contradicción con las instituciones indígenas, explicarían la relativa apatía de los votantes indígenas y la escasa representación de las poblaciones indígenas en los parlamentos¹⁰.

Tabla 2

Índice de pueblos indígenas (PI) y de parlamentarios indígenas por países



Son pocos los parlamentos que han adoptado medidas que garanticen un nivel mínimo de representación de las poblaciones indígenas

De los parlamentos que contestaron a la encuesta (o de los que contamos con datos secundarios), apenas nueve toman medidas para facilitar el acceso a las poblaciones indígenas; ocho, mediante la reserva de escaños; dos, mediante la creación de cuota voluntarias para los partidos políticos; tres, mediante el nombramiento de representantes indígenas, y, uno, finalmente, mediante la determinación de límites de las circunscripciones para que las poblaciones puedan elegir a sus propios representantes.

Entre los países que reconocen legalmente a las poblaciones indígenas, muchos están tomando medidas para eliminar los obstáculos que se oponen a que estas poblaciones accedan a candidaturas electorales o puedan participar en los procesos electorales. Entre tales medidas se cuenta el apoyo a las organizaciones políticas específicas de las poblaciones y el apoyo internacional determinado a incrementar la capacidad política de estas poblaciones. A escala nacional, el incremento de la participación en los procesos electorales será también eficaz para extender la actividad política de las poblaciones indígenas a escala nacional y local.

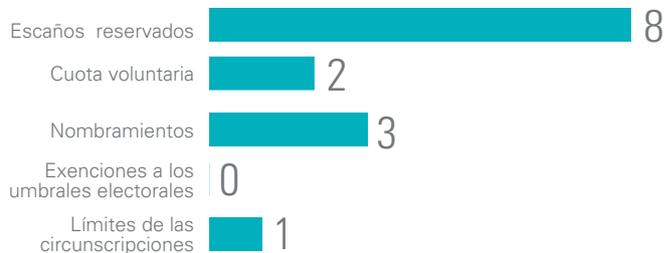
El sistema electoral puede ser un factor de acceso al parlamento para las poblaciones indígenas

Si se compara el número de parlamentarios indígenas y el sistema electoral vigente en los distintos países, cabe deducir que los sistemas de representación proporcional y los sistemas mixtos son los más propicios para el acceso al parlamento¹¹. De los 20 países que han adoptado representación proporcional, el 85% tiene representantes indígenas en el parlamento. Por el contrario, en los 12 países en que se han adoptado sistemas de votación de distritos de un solo miembro (sistemas de mayoría absoluta o mayoría simple), sólo el 58% tienen representantes indígenas en el parlamento. Pero se requeriría un conjunto de datos más completo para llegar a conclusiones más definitivas a propósito de los sistemas electorales, las medidas especiales y la representación de las poblaciones indígenas.

El caso de **Nueva Zelanda** es un buen ejemplo de cómo la asunción de determinadas distintas medidas puede conducir a una representación parlamentaria que supere la representación en la sociedad. Tal y como informó el Parlamento de Nueva Zelanda el número de distritos maorís creció de cuatro, en 1996, a siete a partir de 2002. Este número se basó en la población maorí e incluía a las personas que se habían registrado en los distritos electorales maorís, a los que se sumaron los jóvenes no registrados menores de 18 años. Además se añadieron otros 15 representantes de ascendencia maorí, mediante la aplicación del Sistema Proporcional Mixto (SPM), adoptado in 1993, que permite a los electores maorís llevar a efecto determinadas estrategias encaminadas a elegir sus representantes en el parlamento nacional.

Tabla 3

Medidas especiales para facilitar el acceso al parlamento (número de parlamentos)



El exceso de representación de los maorís en el parlamento ha suscitado el problema de que los distritos electorales pudieran haber dejado de ser adecuados. No obstante, la posición de los maorís es que los escaños reservados constituyen un reconocimiento simbólico por parte del Estado del derecho al autogobierno de su población. Por otra parte, la voluntad política de situar a los candidatos maorís en la parte superior de las listas electorales es un indicador del sistema de integración social de Nueva Zelanda. Sólo tres de los 22 representantes maorís son miembros del autodenominado Partido Maorí, mientras que los 19 restantes son miembros de los demás partidos.

Las mujeres indígenas siguen teniendo una escasa representación parlamentaria

Aun cuando las poblaciones indígenas están representadas en los parlamentos, las mujeres indígenas están significativamente poco representadas. De los 923 parlamentarios, 742 (80%) son hombres y sólo 181 (20%) son mujeres. Vietnam es el único parlamento en que el número de hombres

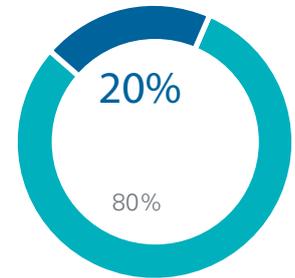
y mujeres es paritario (39 escaños para cada grupo).

La tabla reproduce gráficamente la desigualdad de género de los parlamentos. Según los datos de la UIP, las mujeres tienen una representación mundial de tan sólo un 21,9%¹². Pero, además, las mujeres indígenas se enfrentan

al “triple desafío” de ser mujeres, pobres e indígenas. La paridad de género entre los parlamentarios indígenas exige un conjunto de medidas políticas, sociales y económicas mucho más vigoroso.

Tabla 4

Relación hombres/mujeres entre los parlamentarios indígenas



■ Mujeres ■ Hombres

Cómo influyen los parlamentarios indígenas en su electorado en su condición de representantes de las poblaciones indígenas

Los representantes parlamentarios de las poblaciones indígenas no representan necesariamente los intereses de su electorado. Algunas respuestas de la encuesta son indicativas de que el modo en que los representantes indígenas obtienen su escaño repercute en su mandato.

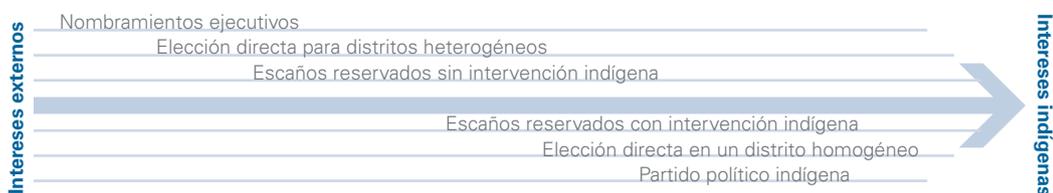
Considérese a dos parlamentarios indígenas de Groenlandia, una comunidad autónoma del Reino de Dinamarca, elegidos como miembros del Parlamento danés. Ahora bien, el Parlamento danés indica que estos representantes han sido elegidos como representantes de Groenlandia, pero no como indígenas de Groenlandia; dicho de otro modo, no son necesariamente miembros indígenas del parlamento, en orden a sus raíces étnicas.

En un extremo del espectro político están los representantes de los partidos políticos que han ganado sus escaños en unas elecciones directas y que tienen un mandato que ejercer en representación de los intereses de las poblaciones indígenas. Cuando un distrito es mayoritariamente indígena, dada la concentración de este tipo de población, como es el caso de Nueva Zelanda (véase el recuadro de la página 6), su representante desempeñará naturalmente su función de defensa de sus intereses. Pero cuando el distrito es heterogéneo, el mandato del representante deberá ser más diversificado y tendrá que conciliar los distintos intereses. En los sistemas de listas cerradas proporcionales, en los que los líderes de los partidos controlan la elaboración de las listas y, por tanto, las posibilidades de que un miembro u otro del partido sea el que vaya a ocupar el escaño, pueden generarse incentivos políticos que entren en contradicción con los intereses de las poblaciones indígenas; lo que puede constituir un impedimento para que los indígenas sean candidatos o para que se voten disposiciones a favor de los derechos de las poblaciones indígenas.

En el otro extremo del espectro los escaños están reservados, mediante nombramientos ejecutivos que aseguran la representación de las poblaciones indígenas. La importancia política de esta práctica depende de que las poblaciones indígenas puedan realmente influir en la elección de sus representantes, mediante la creación de distritos electorales indígenas, por ejemplo, o —en su caso— mediante la elección de los representantes por parte de otros líderes políticos. En este último caso, en que la decisión depende de valores como la lealtad política o la afinidad por parte de las poblaciones indígenas, los nombramientos pueden tener un valor simbólico limitado. De todo ello se sigue que la influencia real de los parlamentarios indígenas dependa de una gran variedad de factores que sólo puede ser debidamente valorada en el contexto de cada país.

Tabla 5

Valoración del mandato para representar los intereses indígenas



La representación proporcional de las poblaciones indígenas en los parlamentos puede no ser una verdadera representación significativa

Una verdadera representación de las poblaciones indígenas y de sus intereses depende de la capacidad de sus representantes para elaborar la agenda e intervenir en la toma de decisiones. Pero esto solo puede darse realmente en aquellos países en los que la población indígena es lo suficientemente numerosa como para poder elegir un número significativo de parlamentarios. Tal y como confirma la encuesta, solo unos pocos países –Bolivia, Guatemala y Nepal– cuentan con una representación proporcional de las poblaciones indígenas suficiente como para atribuir a los representantes la capacidad de influir en los debates parlamentarios y asegurar la gestión política de los intereses de sus representados¹³.

En la mayoría de los países, la representación (o en su caso el exceso de representación) no alcanza el nivel de representatividad política necesario. Nueva Zelanda y Vietnam son países en los que las poblaciones indígenas constituyen un sector de la sociedad políticamente significativo –15,4% y 14% respectivamente– y están representados por exceso en el parlamento. En otros casos, las poblaciones indígenas son mucho más pequeñas, no alcanzan el número suficiente para participar efectivamente en los debates parlamentarios.

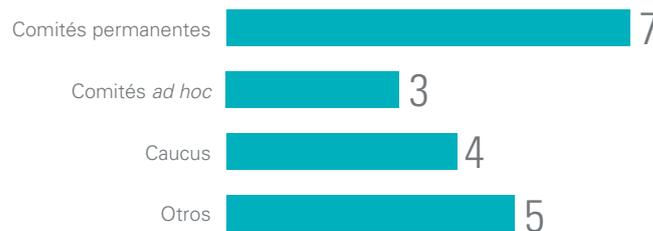
La actividad de los organismos parlamentarios puede estimular la representación de los intereses de las poblaciones indígenas

Más allá de los números, una verdadera representación exige que se consulte a las poblaciones indígenas y que se comprometan en los procesos la toma de decisiones. Los procesos de toma de decisiones colectivos —en oposición a la toma de decisiones individuales— constituye un sistema característico inherente de vida de las poblaciones indígenas que informa los sistemas de participación de estas poblaciones en los procesos electorales. Tales sistemas colectivos representan el derecho de los grupos a ejercer, en tanto que autores, la toma de decisiones en su condición de *pueblo*. Tal como indica el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, la participación de las poblaciones indígenas en los asuntos políticos —como en las elecciones, por ejemplo— no es únicamente expresión de participación, sino que implica también actividades de carácter civil, cultural y social¹⁴.

A fin de conciliar la toma de decisiones colectiva con la democracia representativa, las estructuras parlamentarias tienen que hacer posible que las comunidades indígenas participen en los procesos de toma de decisiones, con independencia de la representatividad de los parlamentarios. Tal participación de las poblaciones indígenas en los parlamentos contribuirá a la afirmación de las diferentes voces de las comunidades indígenas en general. Además de los intereses comunes y de los problemas que afectan a las distintas comunidades, hay otras voces que requieren ser oídas, pues la opinión pública de las poblaciones no es homogénea.

Tabla 6

Organismos de dedicación parlamentaria (número de parlamentos)



Una verdadera representación, por tanto, requiere determinados organismos parlamentarios que hagan posible que los representantes indígenas aborden sus problemas específicos relativos a sus derechos a través de canales institucionales, de forma que puedan encontrar apoyos entre los representantes no indígenas, y abarcar, así, una dimensión política general. Si los asuntos relativos a las poblaciones indígenas pueden tratarse en los organismos parlamentarios de orden general, se conseguirá una mayor coherencia política que si se tratan tan sólo en organismos específicos. Estos procedimientos pueden ser especialmente eficaces en aquellos países en los que los representantes indígenas no alcanzan el número suficiente para debatir sus propios asuntos, de tal forma que requieren instituciones que les permitan cooperar más efectivamente con parlamentarios no indígenas.

La Comisión de **Bolivia** para las Poblaciones Indígenas, por ejemplo, está encargada —en los procesos parlamentarios— de la redacción de leyes que defiendan los intereses de las comunidades indígenas, promuevan el desarrollo de los valores y de las culturas de las poblaciones indígenas, así como sus derechos y el fomento de las relaciones con otros parlamentos en estos aspectos.

Sorprendentemente son muy pocos los parlamentos que disponen de tales organismos: solamente 12 (55%) de los 22 parlamentos de los que disponemos de datos tienen algún órgano en su sede. De ellos, siete disponen de un Comité Permanente (en una u otra de las cámaras, según el caso), tres tienen un Comité *ad hoc* y cuatro disponen de un caucus parlamentario en su sede. Aún hay otros cinco que disponen de organismos en su sede (en general, comisiones parlamentarias).

El Grupo Parlamentario de Pastoreo (GPP) de **Kenia** (*Parliamentarian Pastoralist Group -PPG-*) ha constituido una fuerza específica en la defensa de los derechos de los pastores y un poderoso mecanismo para el reconocimiento de importantes comunidades de pastores del país. A lo largo del 10º Parlamento (2008-2013), el GPP presionó con éxito para el reconocimiento de los pastores como grupo marginado considerado en la nueva Constitución del país. El Grupo consiguió que los intereses de los pastores se integraran en la *Wildlife and Conservation Management Act of 2013* (Ley 2013 de Ordenación y Conservación de la Vida Natural) y en la *Kenya Police Service Act of 2014* (Ley 2014 del Servicio policial de Kenia). Actualmente está trabajando en la *Mining Bill* (Ley de minería), the *Water Bill* (Ley del agua) y en la *Climate Change Bill* (Ley del Cambio Climático). Con objeto de que las reformas legislativas y constitucionales tengan una efectividad real, el GPP ha creado una secretaría permanente, dotada de un coordinador, un asesor de género y un administrador. Será función de esta Secretaría apoyar y a asesorar a los 85 parlamentarios en su trabajo de representación y solución de los problemas reales de los pastores.

La existencia de estructuras de toma de decisiones de ámbito interno puede afectar a la participación en las estructuras de toma de decisiones de orden externo

Algunas de las respuestas a la encuesta indican que las estructuras de toma de decisiones de ámbito interno requieren una especial atención para evaluar la representatividad de las poblaciones indígenas. Estas estructuras tienden a facilitar la toma de decisiones colectivas, en la medida en que contribuyen a tener en cuenta consideraciones generales e intereses de la comunidad en general. La importancia de los procesos de toma de decisiones de ámbito general –en los parlamentos, por ejemplo– para las poblaciones indígenas puede variar de un modo considerable. Ello dependerá de la existencia y del vigor de las estructuras de toma de decisiones de orden nacional o doméstico. Y a la inversa, los representantes indígenas en el parlamento pueden llegar a desempeñar su función de un modo mucho más significativo si cuentan en los parlamentos con fuertes estructuras de toma de decisiones de ámbito interno.

Son estructuras de toma de decisión de ámbito interno las siguientes:

- Parlamentos indígenas, como los Parlamentos sami en los países escandinavos;
- Regiones autónomas, como las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur en Nicaragua;
- Organizaciones indígenas instituidas a nivel local, nacional, regional e internacional, comprometidas en distintas funciones estatales, tales como el *National Congress of Australia's First Peoples* (Congreso Nacional de los Primeros Pueblos de Australia).

Parte 2: La acción parlamentaria destinada a la implementación de los derechos indígenas

Apoyada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la DNUDPI establece un modelo internacional para el tratamiento de las poblaciones indígenas. Los parlamentos ejercerán una función esencial para la implementación de la DNUDPI mediante su legislación, supervisión, y mandato representativo. Con esta finalidad las dos Declaraciones de la UIP –la Declaración de Chiapas de 2010 y la Declaración de Santa Cruz de la Sierra de 2014– hacen una llamada a los parlamentos para que adopten un Plan de Acción destinado a que la consecución de la no discriminación de las poblaciones indígenas y la igualdad de derechos de participación de las poblaciones indígenas sea una realidad¹⁵.

Hasta la fecha, son pocos los Estados que han establecido un Plan Nacional de Acción para implementar la DNUDPI. De los parlamentos que han contestado a la encuesta, tan sólo cinco han informado de que habían dispuesto un Plan Nacional de Acción. En cualquier caso, otros parlamentos han informado de que habían dispuesto medidas para aplicar la DNUDPI.

El principio del consentimiento libre, previo e informado no se aplica en la práctica ni se entiende convenientemente

Las disposiciones sobre el principio del consentimiento libre, previo e informado (PCLPI) son importantes para los parlamentos. El principio del PCLPI fue planteado formalmente, en sus distintas dimensiones, por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT 169), de la Organización Internacional del Trabajo, 1989, que determina que el consentimiento debe ser otorgado antes de que las comunidades indígenas sean situadas en un nuevo asentamiento o antes de que se emprendan las tareas de desarrollo en sus tierras (Artículos 6, 7 y 9). La obligación de los Estados de obtener –o, en su caso, tratar de obtener– el consentimiento libre, previo e informado, se declara explícitamente en la DNUDPI, especialmente en lo que afecta a los territorios, intereses territoriales y recursos de las poblaciones indígenas (Artículos 10, 11, 19, 28, 29(2) y 32(2)). La DNUDPI exige que el consentimiento sea obligatorio cuando se trata de efectuar reasentamientos de las poblaciones indígenas, así como instalar depósitos o almacenamientos de residuos peligrosos en las tierras o en los territorios de las poblaciones indígenas. Existe el consenso a propósito de la obligación de la exigencia del consentimiento en los casos en que vaya a darse cualquier clase de actividad de impacto grave, importante y directo sobre las poblaciones indígenas

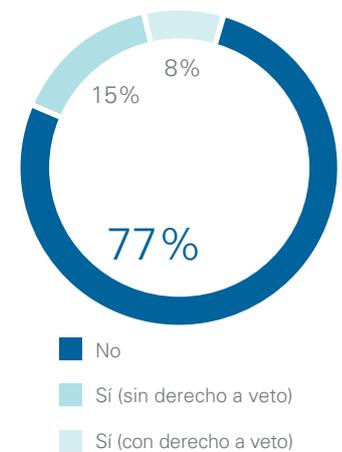
El parlamento de **Perú** informa de que una ley del año 2011 concede a las comunidades indígenas el derecho a solicitar la apertura de un proceso de consultas sobre cualquier asunto que afecte a sus tierras. El proceso de consulta se iniciará ante la entidad gubernamental que promueva la medida legislativa o administrativa que vaya a afectarlas. En caso de que aquella entidad gubernativa rechazara la petición de la comunidad indígena, ésta podrá apelar a una Entidad Técnica Especializada en Asuntos Indígenas. Si se agotara este proceso administrativo, el caso podrá ser llevado ante los tribunales de justicia.

Tan sólo 6 de los 26 parlamentos que contestaron a la encuesta han informado de que los principios del PCLPI se han incluido en la legislación vigente. Uno de ellos, el parlamento de Bolivia, informa de que actualmente está en discusión parlamentaria una ley sobre PCLPI, y que está siendo sometida a un proceso de consulta con 36 grupos de indígenas y otras organizaciones acreditadas. Las disposiciones legales sobre el PCLPI, en los cinco casos en que ya está incluido en la legislación, prevén el derecho de reparación, en caso de que el PCLPI fuera transgredido.

Tan sólo 2 parlamentos (Bután y Guyana) informan de que la ley del PCLPI incluye el derecho de las poblaciones indígenas a vetar acciones propuestas por el gobierno; lo que conduce a un debate sobre cómo interpretar el concepto de *consentimiento*, en tanto que concepto que va mucho más allá de una simple *consulta*.

Tabla 7

PCLPI incluido en la legislación (porcentaje de países)



En noviembre de 2012, tal y como informó su parlamento, **Canadá** suscribió formalmente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que incluye un conjunto de disposiciones sobre el principio del consentimiento libre, previo e informado. En su declaración, Canadá expresaba que los principios contenidos en la Declaración se enmarcaban armónicamente en los principios de la Constitución nacional y en su marco legal general; expresaba, asimismo, que estaba entre sus deberes jurídicos la consulta y acogimiento de las poblaciones aborígenes en todo lo que pudiera afectar a sus derechos. Ahora bien, si, por un lado, los gobiernos provinciales tienen la obligación de consultar y, en su caso, adaptar disposiciones relativas a las poblaciones indígenas, en aquellos casos en que determinadas disposiciones puedan contravenir los derechos de los aborígenes o afectar negativamente sus derechos o contravenir sus tratados, en tales casos, la jurisprudencia canadiense no reconoce el derecho a veto de tales poblaciones indígenas. No obstante, además de lo dispuesto en el derecho común, hay una serie de disposiciones que prevén la consulta a las poblaciones indígenas, así, la *Canadian Environmental Assessment Act* (Ley canadiense de valoración del medio ambiente) y la implementación de determinadas políticas gubernamentales como las *Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult* (2011) –Directrices actualizadas para los funcionarios federales determinadas al desempeño de su labor de consulta (2011)- . En dos recientes sentencias del Tribunal Supremo de Canadá ((*Delgamuukw v. British Columbia* [1997] 3 S.C.R. 1010 and *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44) se determina que, en caso de grave impacto, se tiene que contar con el consentimiento de las poblaciones indígenas interesadas.

Conclusión

Como se analiza en este informe, el número de parlamentarios indígenas que pueda haber en un determinado país no es significativo de la representatividad de la población indígena ni de la calidad de la participación política de esa población. Otros factores tales como el modo en que los representantes de las poblaciones acceden a las candidaturas; la relación que se establece entre los parlamentarios indígenas y los partidos políticos; el sistema electoral del país; la relación cuantitativa entre las poblaciones indígenas y la población general del país; la entidad política de las estructuras de autogobierno y, naturalmente, el hecho de que las poblaciones indígenas estén, o no, reconocidas; todo ello es lo que determina la importancia real de los representantes indígenas en cada uno de los países.

Dicho esto, es también evidente que la representación indígena en el parlamento –tanto individualmente como en grupo– no dejará de contribuir a la defensa de los derechos de los indígenas. En último término, la representación indígena en los parlamentos es signo de una democracia sana. Los datos que recoge este informe dan cuenta de ciertos avances en algunos Estados en relación con el reconocimiento de las poblaciones indígenas. En distintos países se han arbitrado medidas encaminadas a fomentar las posibilidades de elección democrática para las poblaciones indígenas, lo que ha contribuido a que estas poblaciones accedieran a los parlamentos.

Nuestro estudio muestra que al menos hay 979 representantes parlamentarios indígenas, lo que no deja de ser una porción considerable entre los 44.000 parlamentarios que hay en el mundo. Este panorama global es muy poco revelador, porque las poblaciones indígenas sólo son cuantiosas en unos pocos países y sus proporciones varían mucho de país a país. La representación de las poblaciones indígenas mediante parlamentarios indígenas no tiene la misma proporcionalidad en todos los países (en algunos es excesivamente alta y en otros excesivamente baja). No obstante, dados los muy diversos factores que intervienen en el impacto de la representatividad indígena –como se analiza en este estudio– no se debe concluir que sería conveniente una política de proporcionalidad en aquellos países en los que la población indígena está defectuosamente representada. A este respecto, no cabe un enfoque general. Desde un punto de vista práctico, se analizará país por país el número de parlamentario que deberá haber y ello, además, dependerá de las consultas que se efectúen a las distintas poblaciones indígenas.

Más allá de la estrecha cuestión de los “números”, lo que una auténtica representación deberá tratar de conseguir es la efectiva satisfacción de los intereses de los indígenas. Pues el hecho de que las poblaciones indígenas están proporcionalmente representadas en los parlamentos, no garantiza necesariamente una verdadera representación y esto es especialmente cierto cuando el número de representantes indígenas no alcanza el número necesario para ejercer una legítima influencia o cuando carecen de incentivos para representar los intereses exclusivos de las poblaciones

indígenas. Una auténtica representación parlamentaria exige la existencia en los parlamentos de instituciones que garanticen a los parlamentarios indígenas la representación de los intereses indígenas cuando se está operando para construir el apoyo de los parlamentarios no indígenas.

También se requieren instituciones que faciliten a las poblaciones indígenas participar en los procesos de toma de decisiones, ya sea mediante sus representantes ya sea como tales colectivos. Este tipo de participación supone un paso importante hacia la creación de una confianza mutua entre las poblaciones indígenas y las instituciones gubernamentales.

Recomendaciones

- Los parlamentos tienen que reconocer legalmente a las poblaciones indígenas como requisito que garantice sus derechos. Tienen, asimismo, que reunir y ordenar los datos dispersos con objeto de comprender los niveles de participación de las poblaciones indígenas en la vida pública, hacer frente a sus problemas y llegar a soluciones.
- Los parlamentos deben adecuar las medidas necesarias para aumentar el número de representantes indígenas en los procesos electorales. Tomarán medidas especiales que garanticen la representatividad; arbitrarán ajustes en los sistemas y en los distritos electorales de tal forma que se incrementen las oportunidades para que los representantes de los indígenas sean elegidos y, del mismo modo, incrementarán las capacidades de las comunidades indígenas. Por otra parte, deben también acabar con las barreras y obstáculos que se oponen a la participación de los votantes indígenas.
- Desde la perspectiva de la igualdad de género –un aspecto esencial en democracia–, los parlamentos tienen que tomar medidas que mejoren la representación parlamentaria de las mujeres indígenas.
- Los parlamentos tienen que fortalecer o, en su caso, crear, organismos parlamentarios determinados a generar una vida parlamentaria de orden general en la que los parlamentarios indígenas traten sus problemas específicos dentro del proceso parlamentario global.
- Los parlamentos tienen que revitalizar –o crear– instituciones que hagan posible la participación de las poblaciones indígenas en su condición de colectivos e institucionalizar la comunicación específica de estas poblaciones. Estas instituciones serán organismos parlamentarios, también caucus, que institucionalicen canales de comunicación con las poblaciones indígenas.
- Las estructuras de autogobierno y otras estructuras de toma de decisiones referidas a la vida comunal, instituidas en procesos electorales, constituyen formas complementarias de representación de las poblaciones indígenas. Se deberán abordar, de todas formas, más estudios empíricos que den forma a la interrelación de los distintos ámbitos (interno y más general) de participación política de las comunidades indígenas.

Apéndice I: Cuestionario

El siguiente cuestionario se envió a 79 parlamentos (véase el Apéndice III para una lista completa)

1. Consigne, por favor, el número de parlamentarios que se identifican como pertenecientes a grupos indígenas, después de las últimas elecciones¹⁶

Hombre	Mujer
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si dispone de ello, facilite la lista con los nombres de los parlamentarios y de los grupos indígenas que se identifican.

2. ¿Existen medidas específicas determinadas a asegurar la presencia de parlamentarios procedentes de los grupos indígenas en el parlamento?

Sí No

En caso afirmativo: Qué medidas se utilizan?

	Sí	No	No sabe
Escaños reservados ¹⁷	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cuotas voluntarias ¹⁸	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nombramientos ¹⁹	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Exenciones a los umbrales electorales ²⁰	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Límites de las circunscripciones ²¹	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En caso de que se den otras medidas, especifíquense:			

3. ¿Existe algún organismo parlamentario que se ocupe específicamente de las cuestiones indígenas?

Sí No

(Marque aquellos que existan)

<input type="checkbox"/> Comité Permanente
<input type="checkbox"/> Comité <i>Ad hoc</i>
<input type="checkbox"/> Caucus
<input type="checkbox"/> Otros:

En caso de que exista alguno de tales organismos, describa sus funciones [por ejemplo: consultas con los grupos indígenas, supervisión, funciones legislativas, etcétera]:

4. ¿Existe un Plan de Acción Nacional para la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Poblaciones Indígenas?²²

Sí No

5. ¿Está el principio del consentimiento libre, previo e informado (PCLPI) de las poblaciones indígenas definido como una exigencia legal²³?

Sí No

En caso afirmativo:

- a. ¿Prevé la ley el derecho al ejercicio del veto por parte de las poblaciones indígenas?

Sí No

- b. En caso de violación de la ley, ¿tienen derecho de reparación las poblaciones indígenas?

Sí No

En caso negativo: ¿Existe la posibilidad de aplicar iniciativas parlamentarias o gubernamentales que sustituyan la implementación del PCLPI?, ¿podría especificarlas?

Apéndice II: Visión general

Se envió un cuestionario a 79 parlamentos (para una lista completa véase el Apéndice III). Lo que sigue constituye una visión general de las respuestas recibidas.

1. Consigne, por favor, el número de parlamentarios que se identifican como pertenecientes a grupos indígenas, después de las últimas elecciones
Hombre (H); Mujer (M)
2. ¿Existen medidas específicas determinadas a asegurar la presencia de parlamentarios procedentes de los grupos indígenas en el parlamento?
Escaños reservados (ER); Cuotas voluntarias (CV); Nombramientos (N); Exenciones a los umbrales electorales (EUE); Límites de las circunscripciones (LC); Otras.
3. ¿Existe algún organismo parlamentario que se ocupe específicamente de las cuestiones indígenas?
Comité Permanente (CP); Comité *Ad-hoc* (C Ah); Caucus (C); Otros
4. ¿Existe un Plan de Acción Nacional (PAN) para la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Poblaciones Indígenas?
5. ¿Está el principio del consentimiento libre, previo e informado (PCLPI) de las poblaciones indígenas definido como una exigencia legal ?
a. ¿Prevé la ley el derecho al ejercicio del veto por parte de las poblaciones indígenas? (V)
b. En caso de violación de la ley, ¿tienen derecho de reparación las poblaciones indígenas? (R)
6. Sistema electoral: representación proporcional de listas cerradas (RP); sistema mixto (SM) con rasgos de RP y un sistema electoral de un sólo miembro por distrito (SMD); sistema electoral basado en la pluralidad (P) y sistema electoral de mayoría simple o absoluta (M); elección indirecta (EI).

√	Sí, en el parlamento
X	No, no en el parlamento
P	Parlamento
S	Secundaria
n/a	No aplicable
ND	No disponible

País	# Parl. ind.		Medidas especiales para incrementar el número de parlamentarios indígenas						Organismos parlamentarios significativos				PAN	PCLPI			Sistema electoral	Fuente	
	H	M	ER	CV	N	EUE	LC	Otras	CP	C Ah	C	Otros		Sí	V	R			
Australia (Cámara de los Representantes)	1	0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	√	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	M	S
Australia (Senado)	0	1	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	M	S
Bangladesh	4	0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	M	S
Bolivia	32	9	√	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√	X	n/a	n/a	SM	P	
Burundi (Senado)	1	2	√	√	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	EI	P	
Burundi (Asamblea Nacional)	3	0	X	X	√	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	RP	P	
Bután	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√	P	P	
Canadá (Cámara de los Comunes)	4	2	X	X	X	X	X	X	√	√	√	X	X	√	X	√	P nombramiento	P	
Canadá (Senado)	3	2	X	X	X	X	X	X	√	√	√	X	X	√	X	√			
Chile	0	0	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X	X	X	n/a	n/a	M	P	
China ²⁴	409		ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	M	S	
Colombia (Senado)	2		√	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	RP	S	
Dinamarca	0	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	RP	P	

País	# Parl. ind.		Medidas especiales para incrementar el número de parlamentarios indígenas						Organismos parlamentarios significativos				PAN	PCLPI			Sistema electoral	Fuente	
	H	M	ER	CV	N	EUE	LC	Otras	CP	C Ah	C	Otros		Sí	V	R			
Ecuador	5	2	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	SM	S
Estados Unidos	2		X	X	X	X	X	X	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	P	S
Filipinas	1		ND	ND	ND	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	SM	S
Finlandia	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	√		RP	P
Francia (Asamblea Nacional) ²⁵	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	n/a	n/a		M	P
Francia (Senado)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	n/a	n/a		EI	P
Gabón (Asamblea Nacional)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		M	P
Gabon (Senado)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		EI	P
Guatemala	18	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	n/a	n/a		SM	P
Guyana	2	7	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√		RP	P
India (Cámara del Pueblo) ²⁶	47		√	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	n/a	n/a		M	P
India (Consejo de los Estados) ²⁷	n/a	n/a	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X	X	X	n/a	n/a		M	P
Japón (Cámara de los Representantes)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	n/a	n/a		SM	P
Japón (Cámara de Consejeros)	0	0	X	X	X	X	X	X	√	√	X	X	√	X	n/a	n/a		SM	P
Kenia ²⁸	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		P	P
México (Cámara de los Diputados)	10	4	X	X	X	X	X	X	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		SM	S
México (Senado)	2	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	n/a	n/a		SM	P
Myanmar (Cámara de los Representantes)	288	24	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	√	√	X	√		M	P
Myanmar (Cámara de las Nacionalidades)	158	4	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	√	√	X	√		M	P
Namibia	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a		RP	P
Nepal	121	62	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		SM	S
Noruega	0	1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		RP	P
Nueva Zelanda	13	12	√	X	X	X		X	√	X	√	X	X	X	n/a	n/a		SM	P
Perú	35	6	X	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√	√	0	0		RP	P
Rwanda (Cámara de los Diputados)	0	0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		PR	S
Rwanda (Senado)	1		√	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	NDD	ND	ND		EI & nombramiento	S
Sudáfrica ²⁹	n/a		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a		RP	P
Surinam	2	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		RP	P
Tailandia ³⁰	0	0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		RP	P
Ucrania	1	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	n/a	n/a		SM	P
Venezuela	3		√	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		SM	S
Vietnam	39	39	√	√	√	X	X	X	√	X	X	X	√	X	n/a	n/a		M	P
Zambia ³¹	n/a		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a		M	P

Apéndice III: Parlamentos incluidos en el informe

Los parlamentos que han contestado a la encuesta aparecen en **negrita**

Los parlamentos para los que se han utilizado los datos secundarios de que se pudo disponer aparecen en itálica

Argelia, Angola, Argentina, *Australia, Bangladesh*, Belice, **Bután, Bolivia**, Botsuana, Brasil, **Burundi**, Camboya, Camerún, **Canadá**, República Centroafricana, **Chile**, *China, Colombia*, Costa Rica, República Democrática del Congo (RDC), **Dinamarca**, *Ecuador*, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Etiopía, **Finlandia, Francia** (en relación con la población indígena de la Guayana Francesa), **Gabón, Guatemala, Guyana**, Honduras, **India**, Indonesia, Israel, **Japón, Kenia**, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Libia, Malasia, Mali, Islas Marshall, **México**, Micronesia, Marruecos, **Myanmar, Namibia**, *Nepal, Nueva Zelanda*, Nicaragua, Níger, Nigeria, **Noruega**, Pakistán, Panamá, Paraguay, **Perú**, *Filipinas*, República del Congo, Federación Rusa, *Rwanda*, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, **Sudáfrica**, Sri Lanka, **Surinam**, Suecia, **Tailandia**, Tanzania, Timor Oriental, Túnez, Tuvalu, Uganda, **Ucrania**, *Estados Unidos de América, Venezuela, Vietnam, Zambia*, Zimbabue³²

Notas finales

1. Los países en los que se hizo la encuesta, mediante cuestionarios enviados a los parlamentos (también se indagó a partir de otras fuentes secundarias) fueron seleccionados a partir de los datos del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GITA), una autoridad reconocida en relación con las poblaciones indígenas, que cuantifica las poblaciones autóctonas en todo el mundo. Se ha estimado que los países que tienen grupos que se reconocen a sí mismos como indígenas oscilan entre 72 y 90. En el Apéndice III se facilita una lista completa de los países que fueron objeto de la encuesta. También se han utilizado los datos procedentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el número de parlamentarios indígenas con objeto de disponer de un panorama lo más completo posible. En el Apéndice II se facilita una visión general de las respuestas recibidas de los parlamentos así como de los datos recogidos a partir de las fuentes secundarias.
2. En la encuesta se incluía Micronesia y Tuvalu, como se indica en el Apéndice III. Aun cuando las poblaciones de estos dos Estados son predominantemente indígenas, sus datos no se han incluido en los análisis de datos de este informe. Es cierto que muchos de los factores que suelen afectar a los países con poblaciones indígenas están presentes en estos países, pero en este informe no se analiza la participación política de los pueblos indígenas en su condición de posible grupo vulnerable *dentro* del Estado.
3. La escasa respuesta a la encuesta refleja seguramente el corto número de países que reconocen legalmente a los pueblos indígenas. No hay una lista oficial de estos países. Considérese, asimismo, la exigua ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT 169), de la Organización Internacional del Trabajo, 1989 —la ley internacional operativa más importante destinada a garantizar los derechos de los pueblos indígenas, antecedente de la DNUDPI—reveladora de los problemas que plantea este reconocimiento.
4. Dada la diversidad de pueblos indígenas, no existe una definición oficial de “indígena” formulada por ningún organismo de Naciones Unidas. No obstante, se ha desarrollado un posible sistema para la comprensión del término, que se funda en: la identificación individual como indígena; en la aceptación por parte de la comunidad como miembro de la misma; en la continuidad histórica desde las sociedades anteriores a los asentamientos de colonias; en la vinculación con el territorio y con los recursos naturales; en el hecho diferencial de los sistemas sociales, económicos o políticos; en las diferencias de lengua, cultura y creencias; en la formación de grupos sociales no dominantes; en la resolución de mantener y reproducir entornos y sistemas ancestrales como rasgos distintivos de los pueblos y las comunidades.
5. Se podría argumentar que la cantidad numérica no sólo debería incluir a los representantes que los Estados consideran indígenas. De hecho ningún organismo de Naciones Unidas ha adoptado una definición formal del concepto de “pueblos indígenas”. Actualmente, predomina la opinión de que no es conveniente una definición universal del término, en la medida en que una definición única o bien reduciría la extensión del significado o bien la ampliaría, dada las diferencias de los referentes. Para este trabajo nos basamos en la hipótesis de que la representación de los derechos indígenas no puede darse si los pueblos no se reconocen como tales.
6. No se incluyen aquí los representantes indígenas del Parlamento de China, en el que figuran 55 grupos étnicos reconocidos. Actualmente están representados en el Parlamento todos los grupos étnicos, pero se dispone de una clasificación de los distintos grupos.
7. Estos datos, así como los otros datos que se facilitan más abajo, ofrecen también información sobre las tribus catalogadas de la India. En la medida en que tales tribus no se caracterizan *per se* como indígenas, el Parlamento indio facilitó información sobre tales grupos, identificados como tales por organizaciones externas. Del mismo modo la actividad parlamentaria relativa queda registrada, aun cuando no se reconozca el concepto de “pueblos indígenas” (véase el Apéndice II). Se ha tratado de ofrecer un panorama más completo recurriendo a fuentes secundarias para facilitar más datos sobre países como Australia (Comisión electoral australiana <http://www.aec.gov.au/indigenous/milestones.htm>); Bangladesh y Nepal (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas GITA en http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0671_I2014eb.pdf); Colombia (véase el Artículo 176 de la Constitución del país, en https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf); China, (Asamblea Popular Nacional de China en http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Focus/2013-02/27/content_1759084.htm); Bolivia y Ecuador (UNDP's publication *Intercultural Citizenship—Contributions from the political participation of indigenous peoples in Latin America* en <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2013/05/22/indigenous-peoples-in-latin-america-improve-political-participation-but-women-lag-behind-says-undp/>); Rwanda (Informe *Representación política de las minorías como daño colateral o ventaja: Los Batwa en Burundi y Rwanda*, en <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/afsp/article/viewFile/712/710>); Venezuela (Asamblea Nacional de Venezuela en <http://venezuela-us.org/nacional-assembly-2011-2015/>)
8. Este resultado no debe considerarse como un indicador efectivo de los representantes indígenas a escala universal, puesto que se basa únicamente en los datos disponibles, procedentes de aquellos países que reconocen el concepto de pueblos indígenas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el contingente de pueblos indígenas en cada uno de los países se basa en estimaciones procedentes de fuentes diversas. El número se obtiene dividiendo el nivel medio de representación entre todos los parlamentos de los que se tienen datos (8,78%) por la representación media de los pueblos indígenas en la sociedad (10,9%). Una vez más, los números referidos a China no se incluyen en esta cifra, dado que en este país se incluyen otros grupos minoritarios.
9. El informe del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas titulado *Examen de la situación de los pueblos indígenas y su participación en las democracias y los procesos electorales en América Latina a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* que se puede consultar en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/247/25/PDF/N1424725.pdf?OpenElement> constituye una ilustración

excelente sobre los obstáculos que se oponen a los procesos democráticos.

10. Véase el informe de 2011 del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas titulado *Informe final de estudio sobre las poblaciones indígenas y el derecho a la participación en la toma de decisiones* que se encuentra en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/154/84/PDF/G1115484.pdf?OpenElement>
11. La base de datos *PARLINE* de la UIP facilita información sobre los sistemas electorales en vigor en cada país. El número relativamente escaso de parlamentos de los que se dispone de datos condiciona que los datos no sean válidos. Cabe obtener conclusiones de más valor cuando se dispone de datos sobre los representantes indígenas en los parlamentos.
12. Véanse los datos de la Unión Interparlamentaria en “Mujeres en los Parlamentos”, en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
13. Se suele considerar como representatividad necesaria un contingente de 30%. Los pueblos indígenas de Bolivia suponen un 62%; los de Guatemala, un 60% y Nepal un 36%.
14. Véanse los Consejos nº 2 (2011) y nº 4 (2012) de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Véanse también el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Artículos 2, 5-7, 15-17, 20, 22, 23 y 35 de Convención 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.
15. La Declaración de Chiapas se encuentra en <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/declaration-s.pdf>; la Declaración de Santa Cruz de la Sierra se encuentra en <http://www.ipu.org/splz-e/bolivia14/declaration-sp.pdf>.
16. El término “indígena” se utiliza de un modo genérico para los grupos que se identifican a sí mismos como tales. El término varía en gran cantidad de expresiones: tribus; primeros pueblos/naciones; aborígenes; grupos étnicos; adivasi; janajati. También varía en expresiones de tipo ocupacional o geográfico, como cazadores/recolectores, nómadas, campesinos, montañeses, etcétera.
17. Los escaños reservados son una forma de cuota legal, mediante la cual se garantiza a las poblaciones indígenas un número mínimo de escaños parlamentarios. Estas cuotas están definidas por ley.
18. Son cuotas que incrementan el número de candidatos indígenas. Estas cuotas se pactan por los partidos políticos y no están definidas por la ley.
19. Son escaños garantizados para representantes indígenas, directamente nombrados por el poder ejecutivo.
20. Esta medida se aplica en los sistemas de representación proporcional, en los que se puede exigir un porcentaje mínimo de votos para obtener los correspondientes escaños.
21. Esta medida consiste en modificar los límites de las circunscripciones electorales con objeto de aumentar las posibilidades de los representantes indígenas.
22. Un Plan de Acción podría ser un documento en el que se definiera una estrategia o se recogiera un conjunto de leyes o normas determinadas a poner en práctica la Declaración.
23. La Declaración de la ONU establece que la aplicación del PCLPI es obligatorio antes de volver a asentar a una población indígena en otro territorio (Art. 10), antes de adoptar o implementar nuevas medidas legislativas o administrativas (Art. 19), antes de almacenar o depositar materiales peligrosos en sus tierras (Art. 29) y antes de que se apruebe cualquier proyecto de desarrollo que afecte a las poblaciones indígenas a sus tierras o a sus recursos (Art. 32).
24. Este número incluye a los representantes de 55 minorías étnicas. China no admite el concepto de poblaciones indígenas, de modo que el número que se facilita aquí no refleja el contingente real de pueblos indígenas. No obstante, según las fuentes oficiales chinas, las 55 minorías étnicas obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones generales de 2013.
25. Francia no reconoce el concepto de “poblaciones indígenas” en su territorio definido por el derecho internacional. Pues su Constitución define el país como una República indivisible.
26. Hay que tener en cuenta que la India considera a la totalidad de su población como indígena; de tal forma que el término no se aplica con el mismo significado que se le da en este informe. En cualquier caso, India reconoce a 460 grupos étnicos que tienen un estilo de vida y una cultura característica de población indígena; están clasificados como tribus. El número y la información que proporciona este informe se refiere a esas tribus.
27. The Rajya Sabha (Consejo de los Estados) informa de que la Cámara Alta del Parlamento indio representa a los distintos estados, sin que exista ninguna disposición, ni en la constitución, ni en el desarrollo del sistema jurídico, que permita distinguir a sus miembros como pertenecientes a ninguna entidad indígena. Cabe la posibilidad de que algunos parlamentarios representen a grupos tribales o étnicos, pero tal condición no tiene un valor específico.
28. Kenia no reconoce el concepto de “poblaciones indígenas”.
29. El parlamento indica que la Constitución de la República de Sudáfrica, de 1996, y las leyes electorales definen un sistema democrático, basado en el pluripartidismo, en el que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y las mismas condiciones. Estos derechos están contenidos en la Carta de Derechos de la Constitución que es la pieza central de la democracia del país. Esta carta define los derechos de todos los ciudadanos del país y garantiza los valores democráticos, la dignidad humana, la igualdad y la libertad. De tal forma que el sistema de gobierno de Sudáfrica no prevé ninguna medida de representación para ningún grupo o población que pueda tener una representatividad específica en el Parlamento.
30. Este número se refiere a un parlamento anterior. Actualmente no hay actividad parlamentaria.
31. El concepto de “poblaciones indígenas” no existe para la legislación de Zambia.
32. Las poblaciones de Micronesia y de Tuvalu son mayoritariamente indígenas. Y aun cuando en estos dos Estados se dan problemas muy similares a los que se generan allí donde existen poblaciones indígenas, el enfoque de este estudio sobre la participación política de las poblaciones indígenas, en tanto que grupo vulnerable dentro de un Estado no es pertinente. De tal modo, se excluye a estos dos países del estudio.



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Casilla postal 330
1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra - Suiza
www.ipu.org