



**Promover parlamentos incluyentes:
La representación de las minorías y los
pueblos indígenas en el parlamento**



VISIÓN GENERAL

La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

Dr. Oleh Protsyk



Promover parlamentos incluyentes:

La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento



VISIÓN GENERAL

La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

Dr. Oleh Protsyk

Copyright

© UIP y PNUD 2010

Todos los derechos reservados

Impreso en México

ISBN: 978-92-9142-464-1

Puede solicitarse el derecho de reproducir esta obra, en su totalidad o en parte, dirigiéndose a la UIP o al PNUD. Los Parlamentos, los Estados Miembros y sus instituciones públicas pueden reproducir esta obra sin necesidad de solicitarlo; sin embargo, deberán comunicarlo a la UIP y/o el PNUD, y mencionar a la UIP en la reproducción.

Publicado por UIP y PNUD

Unión Interparlamentaria
5 chemin du Pommier
1218 Le Grand Saconnex
Ginebra
Suiza

Teléfono: +41 22 919 4150
Fax: +41 22 919 4160
Correo-e: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**
Grupo de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo
304 East 45th Street, 10th Floor
Nueva York, NY 10017 EE.UU.

Teléfono: +1 (212) 906-5000
Fax: +1 (212) 906-5001

www.undp.org/governance

Diseño y maquetación: Julian Knott (www.julianknott.com)
Rick Jones (rick@studioexile.com)

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no representan necesariamente las de la UIP, las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni las de sus Estados Miembros.

Agradecimientos

El principal autor de la Visión General es el Dr. Oleh Protsyk (protsyk@ecmi.de). Julian Burger revisó el borrador. Colaboraron en la formulación de la encuesta: Jean Augustine, Alain Chablais, Krzysztof Drzewicki, Ngo Anh Dzung, Syada Greiss, Georgeta Ionescu, Antti Korkeakivi, Martin Kovats, Mark Lattimer, Gay McDougall, Andy Reynolds y Catalina Soberanis.

Imágenes de referencia

Todas las imágenes © Fotografías ONU, excepto las relativas al Parlamento de Rumania, pág. 6 (iStockphoto); Parlamento de Eslovenia, pág. 9 (Michael Bueker/Wikimedia Commons), Parlamento de Australia, pág. 10 (iStockphoto), y el Parlamento de Sudáfrica, pág. 13 (iStockphoto).





Introducción

La representación parlamentaria de las minorías y los pueblos indígenas es esencial para la participación efectiva de estos grupos en los asuntos públicos. La presencia real de las minorías y los pueblos indígenas en las legislaturas, la resonancia de sus opiniones y la medida en que se tienen en cuenta sus intereses constituyen importantes indicadores de la participación de las minorías y los pueblos indígenas en el ámbito de adopción de decisiones de nivel nacional. Esta participación tiene el potencial de beneficiar a todos los integrantes de una sociedad. Ayuda a fortalecer la democracia, mejora muchísimo la calidad de la vida política, facilita la integración social y previene conflictos.

Varios documentos jurídicos y políticos garantizan los derechos de las minorías y los pueblos indígenas a participar en la vida política; sin embargo, se ha constatado que a la hora de aplicar esos mecanismos se tropieza con dificultades. La representación parlamentaria de las minorías y los pueblos indígenas es una de las áreas clave en las que se plantean esas dificultades. Proteger los derechos de las minorías y los pueblos indígenas y conseguir que estos grupos estén suficientemente representados en un parlamento nacional son asuntos difíciles en todas partes. Abordar estas cuestiones exige respuestas propias para cada contexto, pero los formuladores de políticas pueden beneficiarse de las prácticas y experiencias de otros lugares del mundo.

Motivados por lo que esas prácticas y experiencias pueden enseñar, el PNUD y la UIP decidieron realizar la encuesta de los parlamentos nacionales de 2009, que constituye la base de las conclusiones presentadas en este informe. El cuestionario de la encuesta y la base de datos figuran en línea en la dirección siguiente: www.ipu.org/minorities-e.

Este informe se estructura de la manera siguiente:

- I. Diseño de la encuesta. Resumen de la estructura del cuestionario, y presentación de las diferentes muestras de encuestados.

La tarea de reconocer a las minorías y a los pueblos indígenas y de definir su condición jurídica es, en última instancia, responsabilidad de los parlamentos nacionales.

- II. Normas y reglamentaciones nacionales que afectan la representación de las minorías. Esta sección del informe es la más amplia. Consta de un análisis de los mecanismos electorales, los procedimientos parlamentarios y la organización en materia legislativa.
- III. Normas y prácticas del ámbito de los grupos parlamentarios respecto de la inclusión de las minorías y los pueblos indígenas.
- IV. Cómo evalúan los parlamentarios la situación de la representación de las minorías y los pueblos indígenas.
- V. Conclusión: desafíos futuros para la representación de las minorías y los pueblos indígenas.

91

Noventa y un países respondieron a la primera parte del cuestionario.

I. Diseño de la encuesta



La encuesta de 2009 del PNUD y la UIP tenía por objeto entender mejor el carácter de la inclusión parlamentaria de las minorías y los pueblos indígenas, y proporcionar una visión general de la situación de la representación de estos grupos en las legislaturas de los países.

El cuestionario elaborado para la encuesta de 2009 del PNUD y la UIP consta de tres partes:

1. La primera parte fue ideada para recabar información sobre las normas y reglamentaciones de nivel nacional. Los encuestados eran autoridades parlamentarias. En general, cada país envió una respuesta si su legislatura era unicameral, y dos, si era bicameral (una por cámara).
2. La segunda parte del cuestionario se ocupaba de las normas y reglamentaciones en el plano de los grupos parlamentarios. Los encuestados eran representantes de grupos parlamentarios.
3. La tercera parte del cuestionario tenía por objeto recabar la opinión de los parlamentarios. Los encuestados eran parlamentarios. Por lo que respecta a las partes segunda y tercera, las respuestas de un mismo país corrieron por cuenta de más de una persona.

La encuesta se hizo llegar a todos los parlamentos nacionales. Noventa y un países respondieron a la primera parte del cuestionario. Varios factores pueden haber influido en la tasa de respuesta: algunos parlamentos pueden haber estimado que el tema



Campešina de Bujumbura (Burundi), país que prevé escaños reservados para los pueblos indígenas.

de las minorías y los pueblos indígenas, en su caso no era pertinente; es posible que otros no respondieran, por tratarse de un tema delicado desde el punto de vista político. En el caso de parlamentos con una administración parlamentaria reducida, la carencia de los elementos necesarios para responder a la encuesta puede haber sido un obstáculo.

Al exponer estos resultados, el presente informe se centra en los países, más que en las cámaras (en la base de datos de la encuesta de la UIP puede obtenerse información sobre los países y sobre cada cámara). Los países se agrupan por región, sobre la base del trazado de las regiones de la UIP, a saber: América, Asia, Estados Árabes, Europa, Pacífico, países nórdicos y África subsahariana. Respondieron a la segunda parte de la encuesta 45 encuestados, y a la tercera, 132. Se pueden solicitar más detalles sobre la distribución por país de origen de estas categorías de encuestados al equipo de la UIP para el proyecto de la encuesta.

Equilibrar la protección de los datos personales con la necesidad de contar con información confiable sobre exclusión y representación insuficiente, es esencial para avanzar hacia una representación adecuada de las minorías y los pueblos indígenas en las legislaturas.



II. Normas y reglamentaciones nacionales que afectan la representación de las minorías

Las normas y reglamentaciones adoptadas a nivel nacional condicionan drásticamente la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Entre las normas y reglamentaciones, cabe mencionar las siguientes:

- Normas y procedimientos electorales.
- Leyes de partidos políticos.
- Normativa general en materia parlamentaria.
- Órganos y procedimientos parlamentarios especiales para tratar temas sobre las minorías y los pueblos indígenas.

40%

Un 40 por ciento de los parlamentos encuestados respondió de modo afirmativo a la pregunta de si en su país existía algún tipo de medidas electorales especiales.

2.1 Normas electorales

Las normas electorales tienen un importante efecto tanto en el carácter como en el alcance de la presencia de las minorías en las legislaturas nacionales. Especifican los requisitos que ha de reunir un can-

didato a la oficina legislativa. También definen los canales institucionales a disposición de los candidatos que desean incorporarse al parlamento. Los candidatos de minorías pueden elegirse a través de los canales electorales ordinarios, o de procedimientos especiales ideados para facilitar la inclusión de las minorías en la legislatura. La encuesta del PNUD y la UIP permite examinar el recurso a procedimientos electorales especiales en todo el mundo.

Aplicación de medidas electorales especiales

Un 40 por ciento de los parlamentos encuestados respondió de modo afirmativo a la pregunta de si en su país existía algún tipo de medidas electorales especiales. Tal como se indica en el gráfico 1a, en todas las regiones geográficas hay casos de medidas especiales. La mayoría de los países del África subsahariana que participaron en esta encuesta indican la existencia de medidas especiales. Estas medidas también parecen estar relativamente generalizadas en Asia y Europa. También respondieron afirmativamente, parlamentos de cada uno



Gráfico 1: Medidas electorales especiales

Gráfico 1a. ¿Hay medidas especiales instituidas por ley a fin de asegurar o facilitar la presencia de parlamentarios de grupos minoritarios/indígenas en el parlamento?

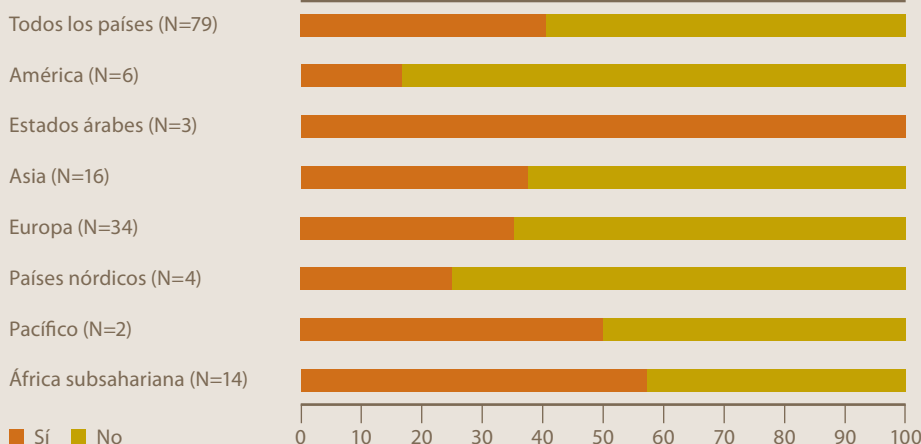
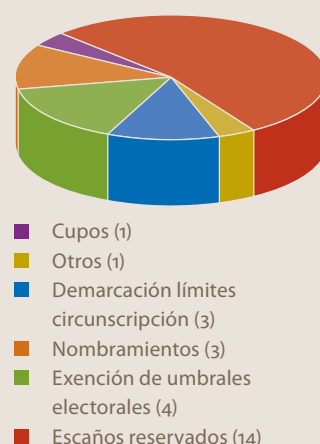


Gráfico 1b. En caso afirmativo: ¿Qué medidas especiales están en vigor?



II. Normas y reglamentaciones nacionales que afectan la representación de las minorías



- de los Estados Árabes comprendidos en la encuesta. Todos estos resultados indican que es bastante frecuente la aplicación de medidas electorales especiales para conseguir la presencia de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento.

Tipos de medidas electorales especiales

En la segunda parte de las preguntas relativas a las medidas especiales se pedía al encuestado que especificara las medidas en vigor. Los resultados indican que predomina el método de escaños reservados. Se interpretó que las respuestas de los países mencionados a continuación confirmaban la existencia de disposiciones que prevén escaños reservados para grupos minoritarios o pueblos indígenas: Afganistán, Burundi, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Jordania, Líbano, Montenegro, Nepal, Nueva Zelandia, Panamá, Rumania y Singapur. Tal como se señala en el gráfico 1b, con mucha menos frecuencia se utiliza otro tipo de medidas especiales, como las exenciones de los umbrales electorales, los nombramientos, la demarcación de una circunscripción electoral, los cupos y otras.

Medidas electorales: discusión

Teniendo en cuenta las estimaciones del recurso a disposiciones electorales especiales que figuran en la literatura académica, el nivel de respuestas afirmativas a la primera parte de la pregunta sobre normas electorales resulta bastante elevado. La proporción de respuestas afirmativas de algún modo induce a sobreestimar la aplicación real de ese tipo de medidas, pues no todos los encuestados que optaron por el "sí", no precisaron qué medidas estaban en vigor, como fundamento a su respuesta. Ello indicaría que, al responder afirmativamente, la intención de estos encuestados era más bien apoyar la idea de medidas electorales especiales, más que confirmar su aplicación.

Los resultados de la encuesta revelan que en la mayoría de los países en los que se aplican medidas electorales especiales no hay una oposición fuerte a esta forma de acción positiva hacia las minorías y los pueblos indígenas. El apoyo a estas medidas puede fortalecerse si periódicamente se las examina, y si se demuestra su utilidad para la participación política de las minorías. Un ejemplo de ello es la Real Comisión de 1986 sobre el Sistema Electoral,



Disposiciones electorales especiales: Rumania

Rumania introdujo una disposición electoral especial en relación con las minorías étnicas a principios del decenio de 1990. Aunque suele vinculársela a los escaños reservados, esta medida tiene que ver con la exención del umbral electoral: la legislación de Rumania concede un escaño en la cámara baja del parlamento a cada grupo minoritario que no logra obtener representación por medio de procedimientos electorales ordinarios. Las minorías pueden enviar a su representante al parlamento, siempre y cuando obtengan al menos el 10 por ciento del número promedio de votos necesarios para la elección de un diputado. El límite de un escaño por grupo minoritario impuesto por las disposiciones electorales equivale a que, en casos de competencia entre varias organizaciones de un grupo étnico, sólo accede a un escaño en el parlamento la que obtiene el mayor número de votos. En las elecciones de 1990, hubo 11 grupos de minorías étnicas diferentes que aprovecharon estas disposiciones y lograron representación en un escaño reservado. En la siguiente ronda electoral, el número de estos grupos representados en el parlamento aumentó, primero, a 13, tras las elecciones de 1992, y luego, a 15, tras las elecciones de 1996, para estabilizarse posteriormente en 18, tras las elecciones de 2000. Para más detalles, véase el estudio de caso PNUD-UIP sobre Rumania.



de Nueva Zelanda, en la que se reflexionó mucho sobre el futuro de los escaños para los maoríes. Cuando se sustituyó la Ley electoral en 1993, estos escaños se mantuvieron. En Croacia, cada año, el Gobierno presenta al Parlamento un informe sobre la aplicación de la Ley constitucional de minorías nacionales. En los informes, se analizan las medidas electorales especiales vigentes de modo regular.

La eficacia de las medidas electorales especiales para conseguir la representación de los intereses de los grupos minoritarios y los pueblos indígenas varía. La estructura general del sistema político, el contexto social y las características de las minorías y los pueblos indígenas perfilan el rendimiento de las medidas electorales especiales. El método de los escaños reservados, por ejemplo, puede resultar útil para hacer trascender los intereses de un grupo minoritario o un pueblo indígena, pero también puede utilizarse como muestra de que tienen representación o de que tienen cabida. Un estudio más a fondo de la aplicación de medidas especiales ayudaría

a poner de manifiesto las ventajas y las limitaciones de los diferentes tipos de medidas. Los estudios de casos por país realizados en el marco del proyecto PNUD-UIP comienzan a abordar estas cuestiones con más grado de detalle.

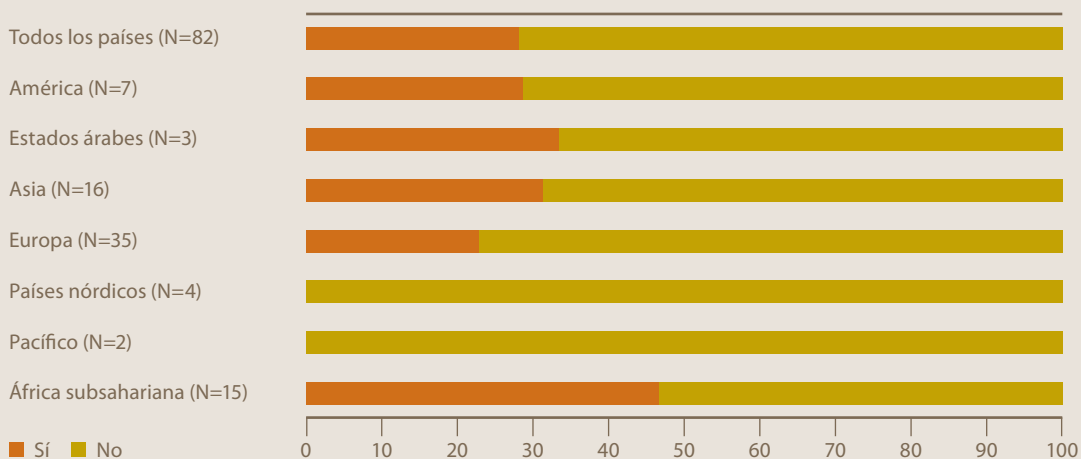
2.2 Leyes de partidos

En la mayoría de los Estados modernos, los partidos políticos desempeñan una función clave como mediadores entre los intereses de la sociedad y las instituciones públicas. Los partidos dominan el proceso de representación. Las normas que regulan la creación y el funcionamiento de un partido pueden tener una importante repercusión en la capacidad de los grupos minoritarios para conseguir una representación suficiente y efectiva en los parlamentos nacionales. La capacidad del grupo para organizarse políticamente puede verse limitada si hay restricciones jurídicas sobre la creación de partidos políticos sobre la base de una identidad étnica. Con frecuencia, los



Gráfico 2

¿Hay alguna restricción jurídica a la creación de partidos políticos sobre la base de la identidad cultural, religiosa o lingüística?



II. Normas y reglamentaciones nacionales que afectan la representación de las minorías



- Estados se ven tentados a introducir estas restricciones como medio de promover la integración nacional y contener los problemas de la fragmentación y el separatismo étnicos.

Restricciones jurídicas sobre la creación de partidos

Un porcentaje relativamente elevado de países participantes en la encuesta mencionaron restricciones jurídicas sobre la creación de partidos políticos basados en una identidad étnica, cultural, religiosa o lingüística. El 28 por ciento de los que respondieron a esta pregunta indicaron el uso de alguna clase de restricciones jurídicas. Tal como se observa en el gráfico 2, esas restricciones son muy frecuentes en el África subsahariana, región que hace frente a muchos problemas en relación con la gestión de la diversidad étnica y cultural. Casi la mitad de los encuestados de esta región señalaron la existencia de restricciones jurídicas en su país. Alrededor del 30 por ciento de los encuestados de América, los Estados árabes y Asia confirmaron la existencia de ese tipo de restricciones. Este recurso es menos generalizado en Europa, y completamente nulo en los países nórdicos. Nadie en la región del Pacífico mencionó su existencia. Sin embargo, en el gráfico, esta región sólo está representada por Australia y Nueva Zelanda, dos países cuya constitución étnica es muy distinta a la del resto de la región.

En los Estados heterogéneos desde el punto de vista étnico, las restricciones impuestas a la creación de un partido sobre la base de un idioma, una etnia o una religión suelen justificarse como forma de evitar la inestabilidad que podría causar la existencia de este tipo de partidos. En estos casos, las minorías se ven ante la opción de buscar representación en los grandes partidos tradicionales, o de disimular la naturaleza étnica de la organización política que crean. Un estudio más a fondo podría ayudar a entender de qué forma afrontan las restricciones los miembros de minorías étnicas políticamente activos, y qué repercusión tienen por lo general esas restricciones en la inclusión de las minorías en el parlamento. Un estudio de este tipo también puede servir para evaluar mejor el costo que entraña

la decisión de imponer restricciones jurídicas sobre la creación de un partido.

Medidas para alentar la inclusión de candidatos de grupos minoritarios/grupos indígenas

Con la encuesta también se procuraba investigar si existen medidas jurídicas u otras formas de orientación que alienten a los partidos políticos a promover candidatos pertenecientes a grupos minoritarios y grupos indígenas. Los encuestados de alrededor del 27 por ciento de los países participantes respondieron afirmativamente a esta pregunta. Al igual que con la pregunta anterior sobre el uso de medidas electorales especiales, no todas las respuestas afirmativas deberían interpretarse como fiel reflejo del verdadero uso de algunas medidas, sino más bien de la intención de apoyar la idea. Muchos encuestados que respondieron con un "sí" a la pregunta relativa a la existencia de medidas de promoción de los candidatos no justificaron su respuesta, ni indicaron el tipo de medidas utilizadas. Al mismo tiempo, el análisis de las respuestas en que sí se daba una explicación revela que esas medidas raramente se llevan a la práctica. Las más de las veces, se trata de normas y prácticas informales empleadas por partidos que procuran ser incluyentes desde el punto de vista social y étnico.

2.3 Procedimientos parlamentarios

Si bien la medida en que las minorías cuentan con representación en el parlamento viene determinada fundamentalmente por las normas electorales y de los partidos; en gran medida, son los procedimientos parlamentarios los que determinan la efectividad de la representación de las minorías. Las reglas, normas y reglamentaciones parlamentarias definen la organización interna del parlamento. También determinan formas en que los representantes de las minorías pueden participar en el proceso de adopción de decisiones en materia legislativa. Para facilitar tal participación, se podrían establecer disposiciones parlamentarias especiales.

28%

Un porcentaje relativamente elevado de países participantes en la encuesta mencionaron restricciones jurídicas sobre la creación de partidos políticos basados en una identidad étnica, cultural, religiosa o lingüística.



Gráfico 3: Normas y procedimientos parlamentarios

Gráfico 3a. ¿Figura explícitamente entre las normas alguna disposición respecto de la participación de grupos indígenas/minorías en el parlamento?

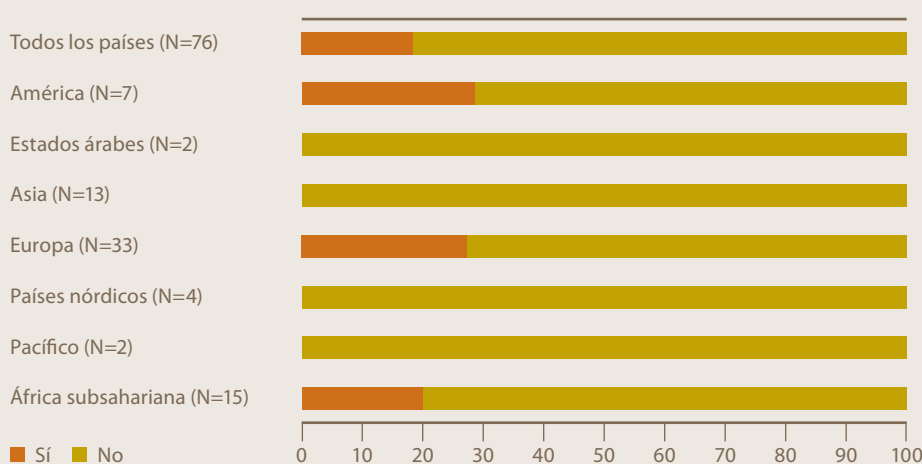
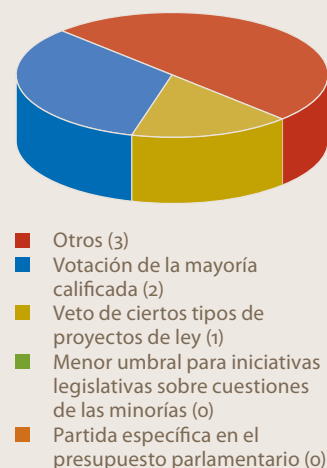


Gráfico 3b. En caso afirmativo: ¿qué tipo de disposiciones?



Uso de disposiciones parlamentarias especiales

Los resultados de la encuesta indican que, en algunos aspectos importantes, los procedimientos parlamentarios de los países parecen tener mucho menos en cuenta a los grupos minoritarios/grupos indígenas que las normas electorales de los países. Sólo el 18 por ciento de los parlamentos señaló que sus normas y procedimientos internos incluyen de manera explícita algunas disposiciones respecto de la participación de parlamentarios pertenecientes a grupos minoritarios y grupos indígenas. Tal como se observa en el gráfico 3a, dichas disposiciones existían en parlamentos de sólo tres regiones geográficas: América, Europa y el África subsahariana. Menos de un tercio de los países de cada región dieron cuenta de tales disposiciones.

Tipos de disposiciones

Un número aún menor de encuestados especificó el tipo exacto de disposición utilizada. Al contestar con la opción de respuesta "otras", que resultó ser muy utilizada por los encuestados, se mencionó un reconocimiento explícito en los procedimientos parla-

Procedimientos parlamentarios: Eslovenia

El párrafo 5 del artículo 64 de la Constitución de Eslovenia garantiza a los representantes de las dos comunidades nacionales el derecho de veto en asuntos de incumbencia directa a las comunidades. Sin el consentimiento de las comunidades nacionales, no se pueden aprobar leyes, reglamentos ni demás instrumentos que conciernan de manera exclusiva a los derechos y la postura de esas comunidades. En las normas de procedimiento de la Asamblea Nacional figura una disposición similar, que estipula, además de lo anterior, que se considerará que hay consentimiento si los dos diputados de las comunidades nacionales votan a favor de la ley. Para más detalles, véase el estudio de caso PNUD-UIP sobre Eslovenia.



II. Normas y reglamentaciones nacionales que afectan la representación de las minorías



- mentarios al derecho de los diputados de grupos minoritarios a crear un grupo minoritario. Otras dos disposiciones a las que aludieron los encuestados fueron la “votación de la mayoría calificada” y el “veto a ciertos tipos de proyectos de ley”. No hubo respuestas afirmativas a las opciones “partidas específicas en el presupuesto parlamentario” y “umbral más bajo para iniciativas legislativas sobre cuestiones ligadas a grupos minoritarios/grupos indígenas”.

Procedimientos que reflejan el respeto por los derechos y costumbres de los grupos minoritarios/grupos indígenas

Se recibió una proporción considerablemente más elevada de respuestas afirmativas a otra pregunta menos específica sobre los procedimientos parlamentarios, a saber: si el reglamento parlamentario contenía disposiciones explícitas que reflejaran el respeto por los derechos y costumbres de los grupos minoritarios/grupos indígenas. El 27 por ciento de los países contestó afirmativamente. Estas respuestas procedían de la mayoría de las regiones geográficas especificadas en este informe: América, Asia, Europa, países nórdicos, África subsahariana. Entre las disposiciones mencionadas en las respuestas figuraban el uso de un idioma; los días festivos, y la aceptación

Reconocimiento simbólico: Australia

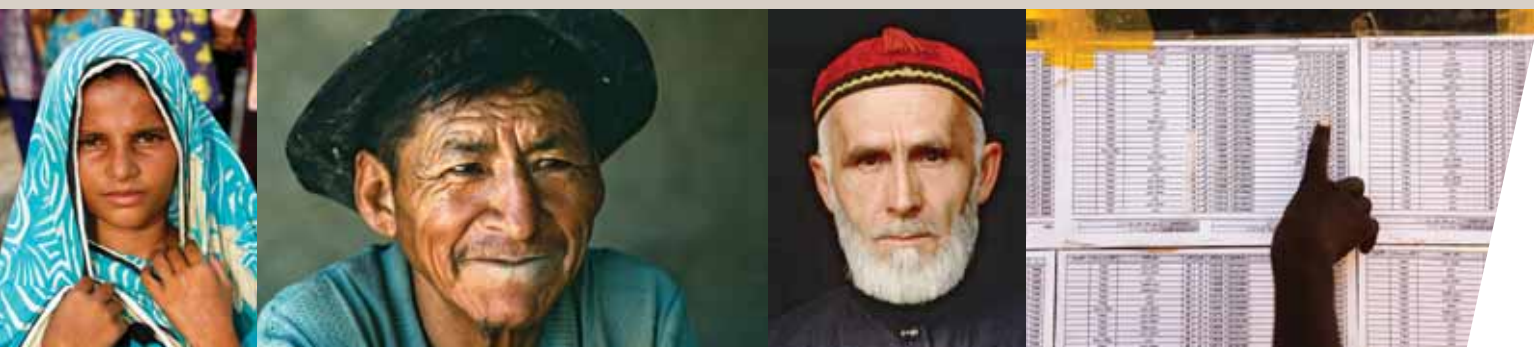
La apertura del 420 período de sesiones del Parlamento en 2008 señaló la primera ocasión en que la apertura oficial del Parlamento era precedida por una ceremonia indígena de “Bienvenida al país”. Dirigió la ceremonia un anciano del pueblo ngambri. El Reglamento no preveía esta ceremonia, que tuvo lugar tras la celebración de consultas entre la Presidencia y el Gobierno. El 23 de junio de 2010, respondiendo a una Comisión de Procedimiento de la Cámara, el Reglamento de la Cámara fue modificado a fin de que en los días de apertura siguientes se incluyera formalmente una ceremonia indígena de bienvenida.



de las costumbres y vestimentas tradicionales. En Noruega, por ejemplo, el 6 de febrero se celebra el Día del pueblo sami, un día “insignia” para el país, y el parlamento noruego iza la bandera sami para conmemorarlo.

Uso de más de un idioma en las reuniones parlamentarias

Gran número de encuestados dieron una respuesta afirmativa a la pregunta de si en las reuniones parlamentarias se emplea más de un idioma. En Nueva Zelanda, por ejemplo, el maorí goza de reconocimiento oficial en la Cámara desde 1985. Sólo se



reconocen como idiomas oficiales el inglés y el maorí, aunque de vez en cuando se utilizan otros idiomas, en particular en las intervenciones de oradores que hablan en su lengua materna. El sitio web del Parlamento de Nueva Zelanda se puede consultar en inglés y en maorí. Los juramentos y los testimonios pueden prestarse en los dos idiomas. Un parlamentario puede dirigirse al Presidente en inglés o en maorí (Instrucción permanente 104). Las peticiones pueden realizarse en inglés o en maorí (Instrucción permanente 353). El Presidente también puede ordenar que se traduzcan a otro idioma los proyectos de ley, los informes, las peticiones y los documentos presentados, y que dicha versión esté disponible en copia impresa. (Instrucción permanente 366).

Medidas relativas a la sensibilidad y a la actitud incluyente de los parlamentarios y los miembros del personal del parlamento

Otra de las preguntas planteadas a los encuestados representantes de parlamentos nacionales era si en sus órganos legislativos existen procedimientos que

denotaran sensibilidad y una actitud incluyente por parte de los parlamentarios y el personal del parlamento. Las respuestas indican un nivel bastante bajo de conciencia acerca de las cuestiones en los parlamentos, y sugieren que ésta ser un área importante sobre la cual organizar actividades de sensibilización y de promoción. En el gráfico 4 siguiente se resumen las respuestas de la encuesta a estas preguntas.

Sólo en un 17 por ciento de los países que contestaron se indicó que el parlamento conmemora el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas. Alrededor de una tercera parte de los países dijeron que su parlamento había formulado una estrategia para difundir y debatir temas sobre las minorías y los pueblos indígenas. Una proporción similar de países imparte formación especializada sobre inclusión a los miembros del personal parlamentario y los parlamentarios. La única pregunta a la que la mayoría de los encuestados respondió afirmativamente fue la relativa a la dotación de la biblioteca con información sobre cuestiones atinentes a los grupos minoritarios/grupos indígenas.



Gráfico 4

¿Realiza el parlamento alguna de estas actividades? (N=42)



II. Normas y reglamentaciones nacionales que afectan la representación de las minorías



2.4 Manejo parlamentario de las cuestiones relativas a las minorías y a los pueblos indígenas

En esta sección se hace una breve reseña sobre la forma en que los parlamentos se ocupan concretamente de las cuestiones de las minorías/los pueblos indígenas. Un indicador de si estas cuestiones gozan de reconocimiento como un área o subárea singular en la formulación de las políticas en materia legislativa es la existencia de órganos parlamentarios encargados de temas de interés para las minorías y los pueblos indígenas. Entre otros indicadores, cabe señalar la obligación de consultar con los grupos minoritarios/grupos indígenas y asignar tiempo en las deliberaciones para tratar asuntos de interés para las minorías/pueblos indígenas.

Órganos parlamentarios especializados

Los resultados de la encuesta indican que es frecuente que los parlamentos cuenten con un órgano especializado encargado de tratar las cuestiones atinentes a las minorías y los pueblos indígenas. El 56 por ciento de los países respondieron afirmativamente a la pregunta sobre la existencia de un órgano

de este tipo. En algunos casos, ello puede referirse a un órgano parlamentario dotado de un mandato más amplio sobre derechos humanos, en el que se incluyen las cuestiones relativas a los grupos minoritarios/grupos indígenas. Los encuestados mencionaron los órganos parlamentarios especializados siguientes: comisiones, comités, subcomisiones, subcomités. En el gráfico 5 siguiente se proporcionan detalles sobre la distribución regional de las respuestas.

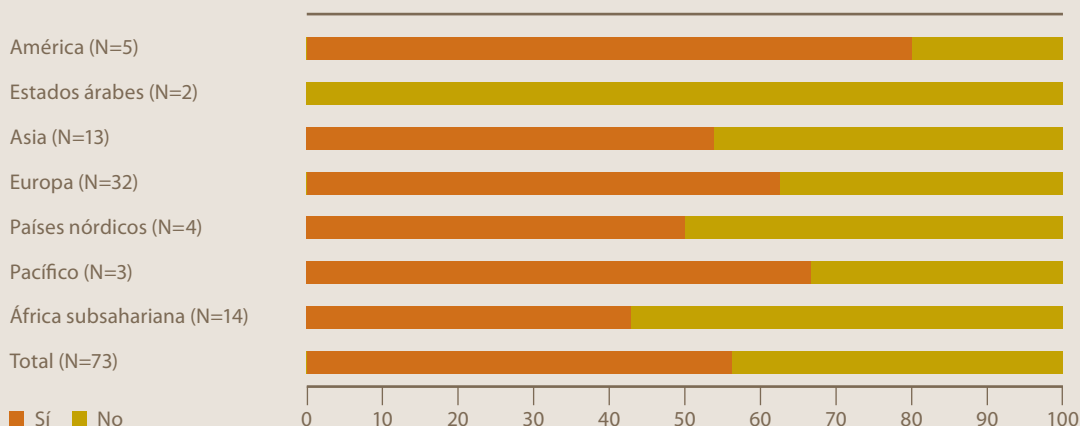
Todas las regiones, excepto una (los Estados árabes), indicaron la existencia de un órgano parlamentario a cargo del tratamiento de las cuestiones relativas a las minorías. El porcentaje de países que tienen un órgano de este tipo fue relativamente elevado para cada una de las regiones que respondieron afirmativamente. Al menos el 40 por ciento de los países de estas regiones señalaron la existencia de órganos parlamentarios especializados para tratar las cuestiones relativas a los grupos minoritarios/grupos indígenas. Estos resultados indican un grado considerable de institucionalización de los procedimientos parlamentarios para ocuparse de las cuestiones de las minorías, en todos los Estados de las diferentes regiones geográficas.

56%

Los resultados de la encuesta indican que es frecuente que los parlamentos cuenten con un órgano especializado encargado de tratar las cuestiones atinentes a las minorías y los pueblos indígenas.

Gráfico 5

Órganos parlamentarios encargados de tratar las cuestiones relativas a los grupos minoritarios/grupos indígenas





Celebración de consultas en el parlamento: Sudáfrica

La Ley de 2003 relativa al marco de dirigencia y gobernanza tradicional, estipula que, antes de su aprobación por parte de la Cámara ante la cual hubiese sido presentado, todo proyecto de ley enmarcado en el derecho consuetudinario o las costumbres de una comunidad comunitaria debe ser remitido por el Secretario del Parlamento a la Casa Nacional de Jefes Tribales, para su consideración. La Casa Nacional debe formular cualquier observación que proceda en un plazo de 30 días.



Obligación de consultar con los grupos minoritarios y los grupos indígenas

Una proporción de países significativamente más reducida, aunque considerable, informó que su parlamento tiene algún tipo de obligación de consultar con los grupos minoritarios y los grupos indígenas. El 32 por ciento de los países respondió afirmativamente a esta pregunta. Las respuestas procedían de las mismas seis regiones que daban cuenta de la existencia de un órgano parlamentario especializado. La tasa de respuestas positivas a esta pregunta varió mucho más entre regiones que la de la pregunta anterior. Al explicar cómo se organiza el proceso de consultas, los encuestados aludieron a la celebración de audiencias, invitaciones a realizar presentaciones por escrito, reuniones oficiosas de expertos, y visitas de parlamentarios a las circunscripciones.

Cuestiones de incumbencia a las minorías/los pueblos indígenas en las sesiones plenarias del parlamento

Por lo que respecta a la discusión de cuestiones de incumbencia a las minorías/los pueblos indígenas en las sesiones plenarias del parlamento, en una amplia mayoría de las respuestas se indicó que este tipo de debates plenarios se celebran ocasionalmente, cuando surgen las cuestiones. Sólo seis países parecen no celebrar nunca debates sobre temas explícitamente enmarcados en el ámbito de la problemática de las minorías/los pueblos indígenas. Hubo tres casos en que los encuestados respondieron que su parlamento celebraba estos debates de forma sistemática, y no ocasional. Estas respuestas procedían de Croacia, Hungría y México.

Una joven trabaja en el mercado de Oaxaca (México), donde el Parlamento celebra una sesión plenaria sobre cuestiones de las minorías/los pueblos indígenas periódicamente.



III. Normas y prácticas en los grupos parlamentarios respecto de la inclusión de las minorías y los pueblos indígenas



En la encuesta del PNUD y la UIP de 2009 también se pedían ideas y opiniones sobre temas relacionados con las minorías a los grupos parlamentarios que funcionan en los parlamentos nacionales. En este caso, respondía un representante por cada uno de esos grupos. Respondieron 45 grupos parlamentarios, que procedían de 24 países de América, Asia, Europa, países nórdicos, el Pacífico y el África subsahariana. Pese a la mínima representatividad de esta muestra respecto de todos los grupos parlamentarios, permite hacerse alguna idea sobre las prácticas de los grupos parlamentarios en relación con las cuestiones de las minorías y los pueblos indígenas.

Además de formular la serie de preguntas relacionadas con las minorías, en la encuesta también se pedía a los representantes de los grupos que indicaran si sus respectivos grupos pertenecían a alguno de los principales grupos internacionales de partidos. Ello permite realizar una comparación tentativa sobre la forma en que grupos de posturas ideológicas similares enfocan las cuestiones de las minorías. Se ofrecía una lista de cuatro de estos grupos internacionales de partidos: Internacional Demócrata del Centro, Unión Demócrata Internacional, Internacional Liberal e Internacional Socialista. También se incluía otra entrada con el epígrafe "Otros".

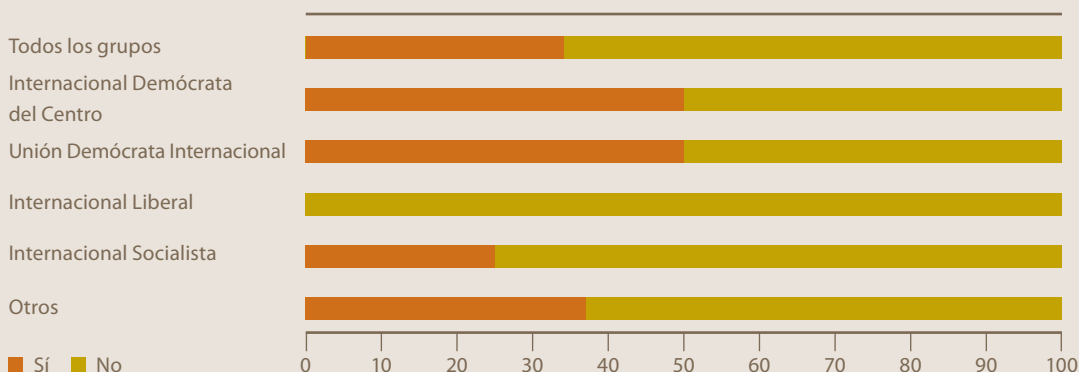
3.1 Uso de medidas especiales por parte de los grupos parlamentarios

Alrededor de un tercio de los grupos parlamentarios sondeados respondieron afirmativamente a la pregunta de si su grupo aplicaba medidas especiales para promover la presencia de grupos minoritarios/grupos indígenas en el parlamento. En el gráfico 6 se ofrecen detalles sobre la distribución de las respuestas en los grupos de partidos.

De los resultados se desprende que la mitad de los grupos parlamentarios que pertenecen a la Internacional Demócrata del Centro o a la Unión Demócrata Internacional informaron del uso de medidas especiales. La proporción de grupos pertenecientes a la Internacional Socialista que adoptaron medidas especiales resultó ser inferior, lo cual de algún modo es sorprendente, habida cuenta de la posición tradicional de los partidos de izquierda como promotores de las causas de los grupos desfavorecidos. Ninguno de los grupos liberales encuestados declaró utilizar medidas especiales; ello se corresponde con los postulados de la ideología liberal de trato igualitario y no diferenciado. La opción "Otros" fue la más utili-

Gráfico 6

¿Ha adoptado su grupo parlamentario medidas especiales para promover la presencia de grupos minoritarios/grupos indígenas en el parlamento? (N=45)





zada en esta muestra; la eligieron los partidos verdes; los partidos de orientación cristiana; los partidos de extrema izquierda y los grupos parlamentarios sobre los que los representantes no declaraban orientación ideológica alguna. Casi el 40% de quienes contestaron "Otros" puntualizaron que su grupo adoptaba medidas especiales respecto de las minorías.

Sin embargo, la mayoría de los encuestados que respondieron afirmativamente no ofrecieron ninguna descripción específica de esas medidas. A la invitación a describir las medidas adoptadas, la respuesta típica fue referirse al compromiso general del partido de ser socialmente incluyente. Las respuestas a esta pregunta, pues, deben tratarse como un reflejo de los principios generales del partido, y no como indicadores de la frecuencia de determinadas prácticas respecto de las minorías/los pueblos indígenas.

3.2 Compromisos y acciones específicas

Las respuestas de los encuestados a otras preguntas sobre compromisos y acciones específicas confirman que el uso de disposiciones especiales es infrecuente. En el gráfico 7 que figura a continuación se resumen las respuestas a las preguntas sobre la postura oficial de los partidos políticos respecto de temas de las minorías, su participación en los procesos de con-

sulta con grupos minoritarios, y su adopción de mecanismos para promover la participación de personas procedentes de grupos minoritarios/grupos indígenas en el proceso de formulación de políticas. La última de estas preguntas es la que requiere los compromisos más específicos. Tal como se indica en el gráfico, esta pregunta es también la que recibió la proporción más reducida de respuestas afirmativas.

3.3 Presencia de minorías/pueblos indígenas en las estructuras de adopción de decisiones de los grupos parlamentarios

Los resultados de la encuesta también indican una limitada presencia de las minorías/los pueblos indígenas en las estructuras de adopción de decisiones de los grupos parlamentarios. Las respuestas a la pregunta sobre cuál es el nivel de representación de los grupos minoritarios/indígenas en estas estructuras se distribuyen del modo siguiente: el 19 por ciento de los encuestados indicaron que el nivel de representación era muy bueno; el 43 por ciento, que el nivel era considerable; el 14 por ciento, que era insuficiente; y el 24 por ciento, que era nulo. En consecuencia, más de un tercio de los grupos parlamentarios encuestados señalaron una falta de representación de las minorías en las estructuras de adopción de decisiones de sus organizaciones.

Gráfico 7

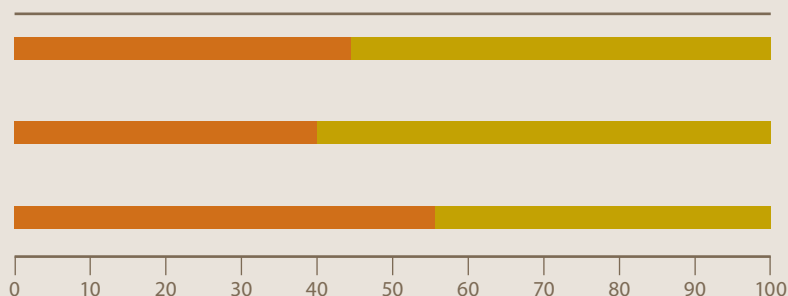
¿Cuenta su grupo parlamentario con . . . (N=45)

. . . mecanismos de consulta con los grupos minoritarios/grupos indígenas?

. . . mecanismos para promover la participación de personas pertenecientes a grupos minoritarios/ indígenas en el proceso de formulación de políticas?

. . . una postura oficial, un manifiesto o una política sobre temas relacionados con los grupos minoritarios/grupos indígenas?

■ Sí ■ No





IV. Cómo evalúan los parlamentarios la situación de la representación de las minorías y los pueblos indígenas

El último grupo de encuestados en el marco del proyecto PNUD-UIP estuvo formado por parlamentarios. Las respuestas de estas personas ofrecen la posibilidad de evaluar la cuestión de la representación de los grupos minoritarios/grupos indígenas en los parlamentos desde una óptica diferente. Respondieron 132 parlamentarios. Procedían de parlamentos nacionales de 48 países de las siete regiones geográficas especificadas en este proyecto. Algunos de estos países estuvieron representados por más de un encuestado. El 65 por ciento de los encuestados se identificaron como miembros de una mayoría, y el 35 por ciento, como miembros de grupos minoritarios/grupos indígenas de sus respectivos países.

composición de su parlamento. Sólo el 20 por ciento de los parlamentarios piensa que estos grupos están bien representados. Otro 30 por ciento cree que los grupos minoritarios/grupos indígenas están suficientemente representados. Cuando la muestra se limita exclusivamente a encuestados que se identificaron como miembros de grupos minoritarios/grupos indígenas, la proporción de quienes estiman que la representación no es buena o es insuficiente aumenta al 60 por ciento. Estos resultados ponen de manifiesto la razón misma para realizar la encuesta y para estudiar las diversas opciones que pueden servir para incrementar el carácter incluyente de las legislaturas de los países.

4.1 Alcance de la representación de los grupos minoritarios/indígenas

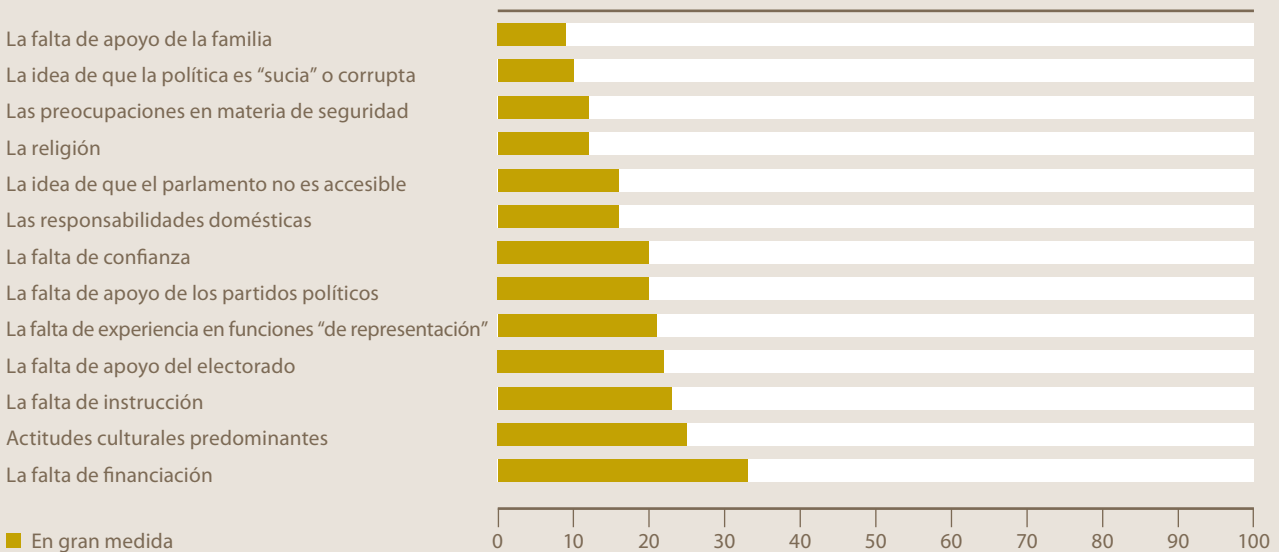
Más del 45 por ciento de los encuestados estima que los grupos minoritarios/grupos indígenas no están bien representados o no están representados en la

4.2 Obstáculos a la actuación de los grupos minoritarios/grupos indígenas en política

Los resultados de la encuesta permiten determinar varios elementos clave por los que los miembros de

Gráfico 8

¿En qué medida, en su opinión, los elementos consignados a continuación disuaden a las personas pertenecientes a grupos minoritarios/grupos indígenas de involucrarse en política? (N=116)





grupos minoritarios/grupos indígenas no se involucran en política. El gráfico que figura a continuación refleja un resumen de las respuestas a las preguntas sobre la medida en que cada elemento podría representar un impedimento. Se pidió a los encuestados que valoraran el grado en que cada elemento era un obstáculo, según la escala siguiente: "En gran medida"; "Bastante"; "No mucho"; "Ninguna de las opciones" y "No lo sé". El gráfico refleja la proporción de respuestas afirmativas a la opción "En gran medida".

En opinión de los parlamentarios, la falta de financiación es, con diferencia, el elemento de disuasión más importante para los miembros de grupos minoritarios/grupos indígenas cuando se plantean involucrarse en política. Más del 20 por ciento de los encuestados también indicaron que los factores siguientes importan "en gran medida": actitudes culturales predominantes respecto de la función de los grupos minoritarios y los pueblos indígenas en la sociedad; falta de instrucción; falta de apoyo del electorado; falta de experiencia en funciones "de

representación". Cada uno de estos factores puede ser más o menos susceptible de modificarse mediante intervenciones de política. Solucionar algunos podría incidir en otros. Por ejemplo, mejorar el nivel de instrucción puede mejorar la situación financiera de los miembros de grupos minoritarios, y ello puede ayudar a combatir con más eficacia los estereotipos culturales negativos.

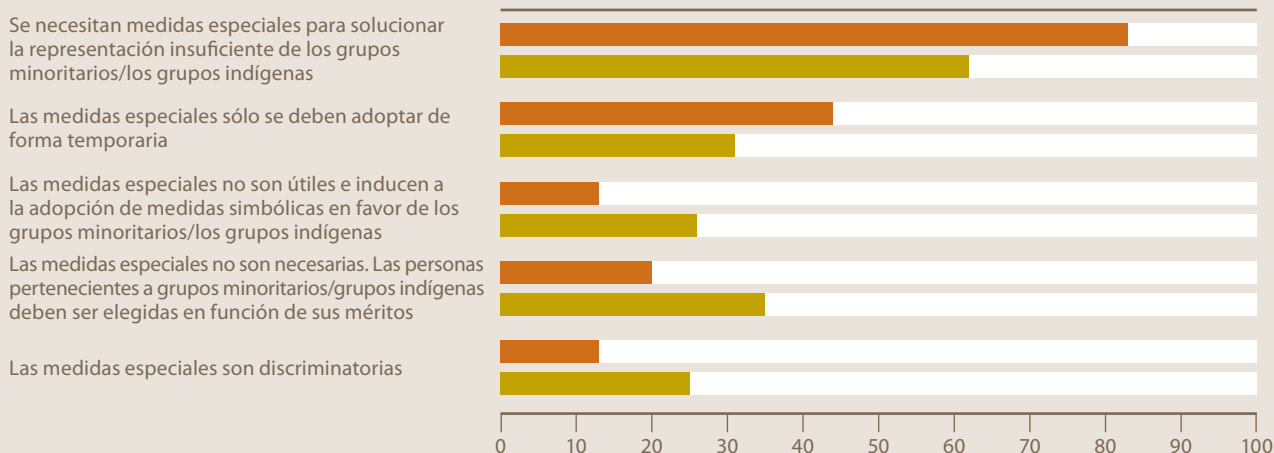
Algunas diferencias interesantes en la percepción de los elementos disuasorios aparecen cuando la muestra se divide en función de la condición de pertenencia a una mayoría/una minoría de los encuestados. Un porcentaje mayor de encuestados en las submuestras de minorías/mayorías, en comparación con la submuestra de la mayoría valoran a casi todos los elementos de disuasión con la respuesta "En gran medida". Si bien la falta de financiación es el obstáculo mencionado con mayor frecuencia, tanto en las submuestras de la mayoría como de la minoría, el orden de otros factores difiere algo. La falta de instrucción pasa a ser



Gráfico 9

■ Parlamentarios de una minoría ■ Parlamentarios de una mayoría

Apoyo a medidas especiales para lograr la presencia de parlamentarios pertenecientes a grupos minoritarios/grupos indígenas (Totalmente de acuerdo + De acuerdo) (N=122)



IV. Cómo evalúan los parlamentarios la situación de la representación de las minorías y los pueblos indígenas



→ el segundo elemento mencionado con más frecuencia en las submuestras de minorías/indígenas. En comparación con los parlamentarios de otras extracciones, los parlamentarios procedentes de entornos minoritarios también valoran la falta de experiencia en funciones “de representación” en un nivel considerablemente superior en el orden de los obstáculos.

4.3 Apoyo a las medidas electorales especiales

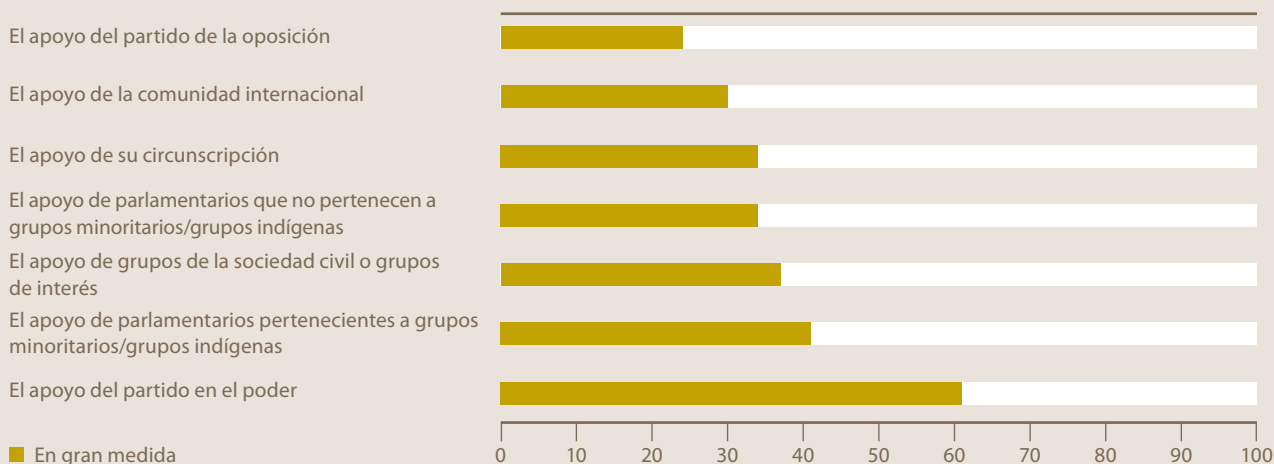
Otra conclusión importante de la encuesta es el fuerte apoyo entre los encuestados a las diversas formas de medidas electorales especiales. Entre los ejemplos de medidas especiales para conseguir la presencia de las minorías en el parlamento enumeradas en la pregunta se mencionaban: los escaños reservados; los cupos; los nombramientos; la exención del umbral electoral; la demarcación de la circunscripción; etc. Para responder, los encuestados podían elegir entre las siguientes opciones: “Totalmente

de acuerdo”; “De acuerdo”; “Ni coincido ni dejo de coincidir”; “No estoy de acuerdo”; “No coincido en absoluto”. En el gráfico 9 que se incluye a continuación se ofrece la suma de respuestas en las que se eligió “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo” respecto de un conjunto de preguntas relativas a las medidas especiales.

Una gran mayoría de los parlamentarios, tanto de extracción mayoritaria como minoritaria, están totalmente de acuerdo o están de acuerdo en que las medidas especiales son necesarias para solucionar la representación insuficiente de los grupos minoritarios/grupos indígenas. Un porcentaje muy inferior de ambos tipos de encuestados (menos de la mitad de cada tipo) están de acuerdo con que las medidas especiales sólo deben aplicarse de manera provisional. Relativamente pocos encuestados estuvieron de acuerdo con las tres últimas cláusulas que figuran en el gráfico 9. Estas cláusulas cuestionan de una u otra forma la utilidad o imparcialidad de las disposiciones especiales.

Gráfico 10

Indique cuánto influye lo consignado a continuación en la aprobación de las leyes relativas a los grupos minoritarios/grupos indígenas (N=125)





El gráfico revela, además, considerables diferencias entre los diputados, ya sea que pertenezcan a minorías o a mayorías, en cuanto al grado de apoyo a cada una de las cláusulas. La mayor diferencia porcentual se registra en relación con la primera cláusula, relativa a la necesidad de las medidas especiales para solucionar la representación insuficiente. Si bien, en comparación con los diputados de minorías, una proporción muy inferior de diputados procedentes de mayorías están de acuerdo con esa cláusula, la cláusula sigue contando con el apoyo del 62 por ciento de los diputados de mayorías. Pese a que una proporción significativamente superior de diputados procedentes de una mayoría apoyan las tres últimas cláusulas que cuestionan la aplicación de medidas especiales, en ninguno de los tres casos, la proporción de diputados a favor supera el 35 por ciento. En general, los resultados obtenidos de esta muestra de encuestados indica que, tanto los parlamentarios pertenecientes a un grupo mayoritario como a uno minoritario están de acuerdo en la necesidad de medidas especiales.

Se nota un fuerte apoyo entre los encuestados a las diversas formas de medidas electorales especiales.

indígenas trabajen con el partido en el poder. Cuando las minorías y los pueblos indígenas están representados en las filas de los grandes partidos tradicionales este trabajo puede dirigirse desde el interior del partido en el poder. Otra posibilidad es que los representantes de minorías/pueblos indígenas que no pertenecen a la fuerza política que controla el gobierno obtengan el apoyo del partido en el poder; ello supone negociar en comisiones parlamentarias y en la Asamblea. La eficacia de la vía intrapartidaria sería un área importante para futuros estudios sobre la representación de las minorías/los pueblos indígenas.

4.4 Factores que influyen en la adopción de leyes sobre temas de interés a los grupos minoritarios/grupos indígenas

El apoyo de las mayorías políticas y étnicas es decisivo para lograr la aprobación en el parlamento de leyes relacionadas con las minorías. Los resultados de la encuesta confirman esta comprensión intuitiva de los procesos de adopción de decisiones en las legislaturas modernas. En la encuesta se pedía a los encuestados que dijeran cuánto influían una serie de factores en las posibilidades de aprobar una ley relacionada con minorías/pueblos indígenas. El gráfico 10 refleja los porcentajes de respuestas afirmativas a la opción de respuesta "En gran medida".

El apoyo del partido en el poder se cita, con diferencia, como el determinante más importante del éxito legislativo de una iniciativa relacionada con las minorías/los pueblos indígenas. Ello pone de manifiesto la necesidad de que las minorías y los pueblos

De algún modo, sorprende que el apoyo de los grupos de la sociedad civil o de grupos de interés también figure entre los tres factores más valorados como determinantes del éxito legislativo de las iniciativas relacionadas con las minorías/los pueblos indígenas. Si bien estos grupos se encuentran fuera del ámbito de las instituciones legislativas, aparentemente influyen considerablemente en la forma de abordar los temas relacionados con las minorías/los pueblos indígenas dentro de una legislatura. Esta conclusión indica que los parlamentarios estiman que hay una fuerte relación entre lo que está sucediendo fuera y dentro del ámbito legislativo en relación con la promoción de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas. Captar el apoyo de la opinión pública hacia la inclusión de las minorías y los pueblos indígenas, y conseguir el respaldo de la sociedad para la causa de estos grupos sería de gran ayuda en la creación de las coaliciones mayoritarias necesarias para la aprobación de iniciativas en su favor dentro de los parlamentos.

V. Conclusión: desafíos futuros para la representación de las minorías y los pueblos indígenas



En el texto del presente informe se han expuesto las conclusiones y ejemplos más importantes de prácticas positivas recogidos en la encuesta. En esta última sección se ofrece una reseña de los problemas puestos de manifiesto por la encuesta respecto de la representación de las minorías/los pueblos indígenas. Si bien algunos de los problemas que enfrentan los parlamentos pueden ser propios del país de que se trate, hay un significativo número de asuntos y temas que se repiten en diferentes contextos nacionales. Se plantean algunos problemas comunes en relación con las cuestiones del reconocimiento y la condición jurídica de las minorías; las medidas electorales positivas; los procedimientos parlamentarios para solucionar temas de interés a las minorías; la cabida a los grupos minoritarios/grupos indígenas en la política; las cuestiones de concienciación de los medios de comunicación y la sociedad civil. En esta conclusión se aborda brevemente cada uno de estos aspectos.

5.1 Reconocimiento de la diversidad étnica y cultural

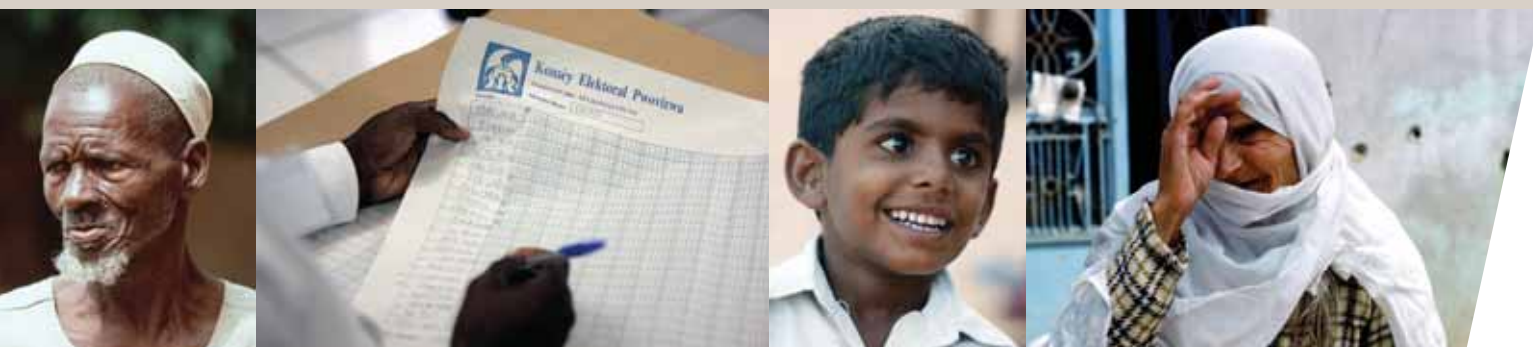
Las actividades para promover parlamentos incluyentes presuponen el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Las respuestas a la encuesta revelaron que la cuestión del reconocimiento es problemática en el contexto de algunos países. Los Estados deben reconocer las reivindicaciones de personas y de grupos acerca de la singularidad y la autonomía de su identidad, su cultura y su forma de vida. El reconocimiento de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas es un requisito previo para la participación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en la vida pública. En última instancia, la tarea de reconocer a las minorías y los pueblos indígenas y de definir su condición jurídica incumbe a los parlamentos nacionales.

5.2 Escasez de datos sobre representación parlamentaria

Hay un problema de disponibilidad de datos sobre inclusión de las minorías/pueblos indígenas en los parlamentos. Sólo el 41 de los 91 parlamentos que participaron en la encuesta facilitaron información sobre el número exacto de representantes de minorías en el parlamento. El hecho de que otros parla-

Ciudadanos a la espera de ejercer su derecho constitucional a votar en las elecciones presidenciales y provinciales de Afganistán, donde existen las disposiciones sobre los escaños reservados.





mentos no respondieran a esta pregunta indica que muchos parlamentos no recaban esa información. La falta de esfuerzos para registrar el número de representantes de minorías crea un entorno propicio para la proliferación de modelos en los que la representación es insuficiente. Las minorías y los pueblos indígenas hacen frente a algunos problemas similares a los que tienen las mujeres a la hora de conseguir representación en el parlamento. Recoger información sobre la inclusión de minorías/indígenas en comparación con la inclusión de las mujeres es mucho más difícil en el contexto de muchos países.

Las cuestiones no resueltas de reconocimiento y situación jurídica son uno de los elementos que dificultan la obtención de datos sobre la inclusión de grupos minoritarios/grupos indígenas en los parlamentos. Otros factores importantes que complican la recopilación de información precisa y fiable sobre la presencia de minorías/indígenas en las legislaturas nacionales son la protección de los datos personales y las leyes que protegen la intimidad. Equilibrar las preocupaciones en materia de intimidad, con la necesidad de contar con información fiable sobre los modelos de exclusión y representación insuficiente es esencial para avanzar hacia la debida presencia de las minorías y los pueblos indígenas en las legislaturas.

5.3 Medidas electorales especiales

La votación de los grupos parlamentarios y los diputados reveló que un número significativo de encuestados de uno y otro grupo respaldan las medidas electorales especiales en favor de las minorías y los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, parece haber un conocimiento limitado a nivel institucional de las opciones electorales disponibles. Las respuestas de algunos parlamentarios indican que los encuestados desconocen las medidas electorales especiales o no saben cómo clasificarlas. Sería menester un mayor flujo de información sobre las instituciones electorales, y las prácticas que permiten potenciar a los representantes de minorías/pueblos indígenas, dotándolos de voz y de presencia, a fin de alentar una mayor adopción de esas medidas.

5.4 Captación por parte de los partidos políticos

Algunos encuestados reconocieron la función de las medidas electorales especiales, pero subrayaron el deber y la obligación de los partidos políticos de velar por el carácter incluyente de su asamblea nacional. Varios encuestados indicaron que un importante reto para sus partidos era la captación de las minorías/los indígenas. Incluso en ausencia de disposiciones especiales en las leyes electorales, los partidos pueden perseguir una afiliación incluyente y políticas de promoción. Ello exige



V. Conclusión: desafíos futuros para la representación de las minorías y los pueblos indígenas



- expresar un compromiso normativo y asignar recursos materiales para las tareas de entablar el diálogo con las comunidades minoritarias/indígenas, y seleccionar y preparar candidatos de estas comunidades para la actuación política.

5.5 Responsabilidad institucional de los parlamentos

En cuanto a los procedimientos parlamentarios, los problemas para organizar consultas y actividades con los propios grupos ocupan un lugar destacado en las respuestas de la encuesta. En el caso de los países menos adelantados, se mencionó con mucha frecuencia la falta de recursos materiales para los parlamentarios interesados en realizar una labor sobre el terreno, con las comunidades minoritarias e indígenas, algunas de las cuales se encuentran en zonas remotas. Pese a que los parlamentos de países con un nivel de desarrollo económico más elevado no padecen las mismas restricciones, los encuestados de estos países informan de que sus parlamentos tienen dificultados para disponer de tiempo para organizar consultas y actividades de proyección hacia las comunidades minoritarias o indígenas. Además, en raras ocasiones el reglamento interno de un parlamento, independientemente del país o la región de que se trate, y de su nivel de desarrollo, incluye medidas especiales para el examen y la aprobación de iniciativas relacionadas con grupos minoritarios y grupos indígenas.

Es preciso concientizar mucho más a los parlamentarios y miembros del personal del parlamento sobre la problemática de las minorías y los pueblos indígenas. La cuestión de la actitud de inclusión del personal parlamentario tampoco parece recibir gran atención en el funcionamiento de las legislaturas. En general, las respuestas a la encuesta indican que, como instituciones, los parlamentos pueden hacer más para aprender sobre los grupos minoritarios/grupos indígenas y los problemas que enfrentan; acercarse a estos grupos; y proceder a la ampliación de los procedimientos a fin de dar cabida a su participación en el proceso legislativo.

5.6 Adaptación de las políticas

Los encuestados comprenden bastante bien que los intereses sustantivos de los grupos minoritarios/grupos indígenas varían entre las diversas áreas de política. También establecen un claro orden de prioridades para la intervención política, para solucionar la difícil situación de los grupos más desfavorecidos y marginados. Por ejemplo, en muchas de las respuestas de muchos grupos a las preguntas sobre los problemas en torno a la inclusión de las minorías y los pueblos indígenas se recalca el tema de la educación. Sin embargo, algunas de las áreas de política, como los derechos especiales sobre la tierra o el grado de uso del idioma minoritario en la esfera pública, son intrínsecamente conflictivas, y exigen mucha discusión y deliberaciones con las mayorías.

5.7 Los parlamentos y la conciencia de la sociedad sobre la problemática de las minorías/los pueblos indígenas

Atender las preocupaciones o la oposición del público en general respecto de medidas políticas y de procedimiento que beneficiarían a las minorías y los pueblos indígenas exige esfuerzos concertados para crear conciencia sobre cuestiones de las minorías/los pueblos indígenas en la sociedad civil. Un gran número de los encuestados recalcó la importancia de las actividades de sensibilización, que promuevan un cambio de actitud en la sociedad en general, y que permitan conseguir el apoyo del público a las causas de las minorías. Ello indica que los parlamentarios encuestados estiman que las actividades de concienciación externas al parlamento constituyen una importante herramienta para lograr ulteriores cambios del parlamento. Al mismo tiempo, los propios parlamentos, como escenarios clave para debatir y discutir políticas modernas, pueden desempeñar un importante papel, difundiendo y promoviendo las nuevas normas internacionales de protección e inclusión relacionadas con las minorías y los pueblos indígenas.



Acerca del proyecto

Promover parlamentos incluyentes: La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

Un joven votante muestra el dedo entintado como muestra de que ha votado en las elecciones de Najaf (Iraq) del 31 de enero de 2009.



Muchos ejemplos de todas partes del mundo revelan que la representación de las minorías y los pueblos indígenas en las instancias sociales de formulación y adopción de las políticas es clave para romper el círculo de discriminación y exclusión que padecen los miembros de estos grupos, y los desproporcionados niveles de pobreza que se siguen.

Sin embargo, las minorías y los pueblos indígenas siguen marginados de la participación efectiva en la adopción de decisiones, en particular, en el ámbito de los parlamentos nacionales. Para ser democrático, un parlamento debe reflejar la diversidad de la población. Si falta esa representatividad, algunos grupos y comunidades se sentirán en situación de desventaja en el proceso político, o incluso completamente excluidos, y ello repercutirá en la calidad de la vida pública o la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general.

La Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pondrán en marcha un proyecto destinado a comprender y promover la representación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Los objetivos son los siguientes:

- conocer mejor la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento;
- proporcionar herramientas a los parlamentos y demás partes interesadas sobre la promoción de la integración en los parlamentos;
- crear capacidad para promover parlamentos más incluyentes.

Financia este proyecto en el período 2008-2010 el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Más información en los sitios web www.ipu.org/minorities-e y <http://www.agora-parl.org/node/1061>.



Unión Interparlamentaria

La Casa de los Parlamentos
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra, Suiza

Teléfono: + 41 22 919 41 50
Fax: + 41 22 919 41 60
Correo-e: postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la UIP ante las Naciones Unidas

Unión Interparlamentaria
220 East 42nd Street – Suite 3002
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Teléfono: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
Correo-e: ny-office@mail.ipu.org



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017, EE.UU.

Teléfono: +1 (212) 906-5000
Fax: +1 (212) 906-5001

www.undp.org

ISBN 978-92-9142-464-1



9 789291 424641 >