

EL DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA

Reforma al sistema electoral ¿y los pueblos indígenas?

Por Víctor Toledo Llancaqueo

La calidad de la reforma del actual sistema electoral binominal debe medirse en tanto garantía del derecho humano a la participación política. Solo si se plantea la reforma del sistema electoral en términos de titularidad y garantías de derechos humanos, es posible fundar y legitimar mecanismos de discriminación positiva. Es el caso de las mujeres y los pueblos indígenas.

PUEBLOS INVISIBLES

Se ha abierto en Chile la discusión acerca de la reforma del sistema electoral, y las organizaciones indígenas han advertido que, como es habitual, no se consideran los derechos de los pueblos indígenas. Invisibles, como Garabombo, el personaje de Scorza.

Nuestra aproximación al debate será desde el enfoque de los derechos humanos, en tanto se trata de un caso ejemplar para ilustrar una "ruta de los derechos", la necesidad de ajustar el ordenamiento jurídico e institucional del país a los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas.

Si existiese real voluntad política de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, esa voluntad debiera expresarse transversalmente en toda la agenda de reformas que aspira a impulsar el gobierno. Los derechos de los pueblos indígenas deben y pueden ser garantizados en la reforma de la educación y en la reforma de electoral. Porque son derechos humanos.

Examinemos el caso del sistema electoral. Por cierto, son comentarios preliminares, en un tema que debe ser profundizado y debatido ampliamente.

1.- EL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACION POLITICA

La reforma del sistema electoral forma parte de los asuntos pendientes de la transición democrática chilena. Existe un amplio consenso en Chile respecto a que el actual sistema binominal afecta a la legitimidad y gobernabilidad de la democracia.

Sin embargo, no se ha planteado con igual claridad que lo que está en juego es el derecho humano a la participación política, de concurrir a formar la voluntad general; el objeto de la reforma en cuestión debiera ser garantizar ese derecho.

Es la vulneración del derecho a la participación, y de los derechos humanos en general, lo que está a la base del déficit de ciudadanía, y de la erosión de la legitimidad del poder político, con sus secuelas para la gobernabilidad.

La calidad de la reforma electoral y sus mecanismos no se mide tanto por la capacidad de los mecanismos electorales de incluir en el sistema político a grupos políticos definidos como "extraparlamentarios". La reforma del actual sistema electoral binominal debe fundarse, legitimarse y medirse en tanto garantía de un derecho humano universal, del cual son titulares todos los ciudadanos del país.

LOS DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DE LAS REFORMAS

¿Por qué es crucial el planteamiento de la reforma del sistema electoral como un asunto de garantías de derechos humanos?

En primer lugar, por un asunto de coherencia constitucional y de principios democráticos. El derecho a la participación política está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Políticos, y en la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros tratados. En tanto derecho humano está incorporado en la Constitución chilena, por vía de su artículo 5º inciso segundo, y constituye un límite a la soberanía y arbitrio estatal. Los derechos humanos son el principio y el fin de toda política en un estado democrático de derecho.

En segundo lugar, por un asunto básico de una política de ciudadanía, entendida como titularidad de derechos, y su ejercicio en un pie de igualdad. Cuando se afirma que este es el un gobierno ciudadano, tal declaración no debe ser mera retórica.

En tercer lugar, en lo que aquí interesa, porque solo en el marco de los derechos humanos pueden abordarse y discutirse los desafíos y legitimarse los mecanismos de un sistema de representación pertinente para sociedades plurales y desiguales.

Solo si se plantea la reforma del sistema electoral en términos de titularidad y garantías de derechos humanos, es posible fundamentar y legitimar mecanismos de discriminación positiva. Es el caso de las mujeres y los pueblos indígenas.

Desde los derechos humanos se puede fundar, por ejemplo, la propuesta de ley de cuotas a favor de las mujeres, y que tal medida no parezca un capricho de la Primera Mandataria.

2.- “MECANISMOS DE INCENTIVOS” . UN TEMA DE JUSTICIA.

El Proyecto de Reforma Constitucional presentado el 9 de junio de 2006, sostiene que *“Es un hecho que las mujeres no tienen una representación adecuada en la política”*, como el antecedente para crear mecanismos de incentivos para la participación política de las mujeres. Tal iniciativa es altamente valorable, sin embargo el argumento del Ejecutivo es débil. Para legitimar una reforma de esta naturaleza, no basta la mera constatación de un dato empírico, ni es suficiente el enfoque de género.

¿Cuál es el fundamento de principios constitucionales para consagrar incentivos a favor de un colectivo en particular? La respuesta la encontramos en el **derecho a la no discriminación**.

Como ha señalado la Corte Interamericana: *“en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico”*. (Sentencia caso Yatama 23/06/2005)

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, tras constatar que la discriminación contra las mujeres dificulta el derecho a la participación en la vida política, en las mismas condiciones que los hombres, obliga a los estados partes a tomar medidas para corregir la situación y garantizar el derecho.

Artículo 7. *“Los estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a ...[v]otar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas”.*

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

UN TEMA DE JUSTICIA

Como bien declaró la Presidenta Bachelet el 16 de junio de 2006, al defender las políticas paritarias, **"no es un tema feminista ni de reivindicación de género, es centralmente un tema de justicia"**. (El Mercurio 17/06/2006).

Claro que no deja de ser revelador que tal declaración sea hecha en el centro de convenciones Casa Piedra, en un seminario de empresarias, es decir mujeres de la elite de poder, y que la "paridad", en definitiva, se reparta entre la misma elite que dista de la experiencia humana de la discriminación.

Ahora bien, ¿por qué el proyecto de reforma electoral establece mecanismos de incentivos de participación política solo a favor de las mujeres? ¿Qué ocurre en el caso de los pueblos indígenas? ¿Están suficientemente representados en el sistema político en tanto colectivos?

IGUALDAD DE DERECHOS Y NO DISCRIMINACION. ¿ DOBLE DISCURSO DEL GOBIERNO DE BACHELET ?

Ciertamente, el caso más flagrante de falta de garantías y obstáculos para el ejercicio del derecho de participación política, es el que afecta a los pueblos indígenas. También es "centralmente un tema de justicia".

No existe ningún argumento de principios políticos y jurídicos, que permita postular, por un lado, el establecimiento de mecanismos de incentivos especiales a favor de las mujeres, (que capturarán las mujeres de la elite del poder), en nombre de la igualdad de derechos y la no discriminación y, por otro lado, eludir el imperativo de corregir la situación de discriminación política en que se encuentran los pueblos indígenas. Los fundamentos de principios, en uno y otro caso, son los mismos.

3.- LA PARTICIPACION POLITICA INDIGENA Y LA DOCTRINA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece que:

"Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". (artículo 23.1.b)

Ahora bien, ¿las recomendaciones de la Comisión Boeninger, dan cuenta cabalmente de las garantías de esos derechos y oportunidades para todos los ciudadanos?

La respuesta es no. Desde la perspectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la Comisión Boeninger pretenden desconocer obligaciones estatales.

En primer lugar, la Comisión desconoció la especial situación de subrepresentación política y obstáculos a la participación que afectan a los pueblos indígenas en Chile. Una situación que, dicho sea de paso, fue constatada por la oficial "Comisión de Nuevo Trato", cuyas recomendaciones hizo suyas Michelle Bachelet, siendo candidata, en el acuerdo suscrito con organizaciones indígenas el 6 de enero de 2006.

Más serio aun, es que en materia de participación política indígena, la Comisión Boeninger desconoció la interpretación vinculante que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos del artículo 23 de la Convención, a favor de los pueblos indígenas, en su sentencia en el caso Yatama v/s Nicaragua, del 23 de junio de 2005.

Para el actual debate en Chile de reforma del sistema electoral, es fundamental analizar dicha sentencia.

EL DERECHO A LA PARTICIPACION EN LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA

A la luz de la sentencia del caso Yatama, resultan controversiales las propuestas de la Comisión Boeninger que persisten en asociar el ejercicio del derecho a la participación política a partidos políticos, particular de elegir y ser electo a cargos de representación, lo cual impone de facto una modalidad institucional ajena a los pueblos indígenas.

La Corte estableció que,

"200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación."

Como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hay otras formas de organización política que deben ser respetadas:

"No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes". (Subrayado nuestro, VT)

A su vez los estados " pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas". Y agrega,

"220. Una vez establecido lo anterior, la Corte encuentra necesario indicar que cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos. Los requisitos para ejercitar el derecho a ser elegido deben observar los parámetros establecidos en los párrafos 204, 206 y 207 de esta Sentencia."

Finalmente, la Corte Interamericana estableció que el estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de los indígenas de participar políticamente, desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores.

"225. (...) el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas (...) puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidan o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención."

Esos son algunos de los párrafos claves de una sentencia trascendente, y que invitan a una relectura del Informe Boeninger.

4.- EL DEBER DE ADECUAR EL SISTEMA POLITICO EN CHILE PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Yatama, sienta un precedente jurisprudencial fundamental para los derechos políticos de los pueblos indígenas, que tendrá largo impacto en América. Su alcance y consecuencias son asemejables a lo que fue la sentencia del caso Awas Tingni para el caso de los derechos de propiedad sobre las tierras y recursos indígenas. La sentencia del 23 de junio de 2005, respecto al derecho a la participación política fija la interpretación válida de la Convención, vinculante para todos los estados parte.

La difusión y recepción, desarrollo e implementación de esa jurisprudencia, en el derecho e institucionalidad de cada país, es un desafío para los estados y para los pueblos indígenas.

Como dijera Francisco Huenchumilla en enero de 2006: *"Sin duda, los pueblos indígenas requieren superar la pobreza, pero también tienen pleno derecho a ser actores válidos en el poder y la toma de decisiones del Estado y la sociedad"*.

Ahora agreguemos, que tal derecho encuentra bases en el derecho internacional de los derechos humanos, en la Convención Americana y en la jurisprudencia. La participación es un derecho indígena y es una obligación estatal el garantizarla.

El debate constitucional y legal de reforma del sistema electoral es una buena ocasión para una puesta al día en materia de doctrina, jurisprudencia y obligaciones en materia de derechos de los pueblos indígenas. Para el empoderamiento y exigibilidad de esos derechos, es decir, para construir ciudadanía democrática.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA.

CASO YATAMA

- [El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Participación Política, fundamentos de derecho internacional.](#)

Informe Amicus Curie en el caso Yatama. James Anaya, Luis Rodríguez-Piñero, Indigenous Peoples Law and Policy Program, Universidad de Arizona, EEUU.

- [Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Caso Yatama v Nicaragua](#), 23 de Junio 2005. **(750 KB)**

La Corte establece la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana, respecto al derecho a la participación política en el caso de los pueblos indígenas, y fija las obligaciones especiales de los estados para garantizar tal derecho a los pueblos indígenas.

DOCUMENTOS REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

- [Informe Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral \("Comisión Boeninger\)](#), 7 de junio 2006.

- [Mensaje Presidencial, Proyecto de Reforma Constitucional, Bases Para un Nuevo Sistema Electoral](#), 9 de junio 2006.

- [FLACSO. "Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal"](#), Junio 2006 **(600 KB)**



DOCUMENTOS DE POLITICAS PUBLICAS Y DERECHOS INDIGENAS

INFORME N° 21 - 16 JUNIO de 2006 - Santiago de Chile

Título: *EL DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA
Reforma al sistema electoral ¿y los pueblos indígenas?*

Autor: Víctor Toledo Llancaqueo

Tópicos: Agenda Pública, Participación Política, Reforma Electoral, Caso Yatama CIDH