

Presentación: Normas comparadas. Criterios para su discusión

Verónica Figueroa Huencho, Ph.D.

Académica de la Universidad de Chile

v.figueroa.h@iap.uchile.cl

Mari mari lamngen. Muchas gracias por la invitación. En primer lugar, quisiera agradecer a mis hermanos y hermanas de los escaños reservados por haber propuesto mi nombre para esta instancia.

Para esta presentación me han pedido hacer un análisis de las normas que se han propuesto a esta Comisión. En ese sentido, es importante señalar que ninguna norma es buena o mala per se, sino que esto dependerá de los criterios de análisis que establezcamos para evidenciar los objetivos que plantea, la visión de sociedad que está buscando instalar o cómo se traduce la participación y la representación en su contenido.

Uno de los mitos que se instalaron desde las teorías políticas liberales es la supuesta neutralidad de los análisis. Sin embargo, sabemos que los marcos referenciales también se determinan desde los espacios que habitamos. Por lo tanto, en el entendido que habrá otras y otros colegas que vendrán a exponer sus reflexiones desde diferentes enfoques disciplinares, y dado que el tiempo es escaso, buscaré contribuir a la reflexión en torno a ciertos elementos contenidos en estas iniciativas de normas mas que en cada una de ellas. Considero que un buen criterio es someterlas a preguntas cuyas respuestas nos entregarán elementos para un debate mas informado. En ese sentido he privilegiado en esta presentación algunos de los ejes que esta Comisión ha utilizado para agrupar las propuestas de normas.

Cabe transparentar, por cierto, que mi pertenencia al Pueblo Mapuche hace que enfatice en mi análisis aquellos elementos que puedan ayudar a una mejor comprensión intercultural. Es por ello que dedicaré mayor atención al primer eje, para referirme luego a algunos puntos que considero importante dentro de los demás ejes.

Eje número 1: Estado plurinacional y libre determinación de los Pueblos

Mi pregunta clave es: ¿Qué tipo de sociedad sueña la propuesta de Estado contenida en esta norma?

La definición del Estado tiene consecuencias significativas para los pueblos que viven dentro de sus fronteras pues, una vez adoptada, incidirá en las posibilidades de realización de cada uno de ellos. Si un Estado reconoce explícitamente su diversidad interna desde la concepción de naciones, generará espacios para una participación política efectiva con ese estándar. Si lo hace desde la diversidad cultural, sólo permitirá un intercambio limitado a esa esfera. La concepción de Estado, asimismo, dará atención posterior a derechos y principios constitucionales que pueden ser o no compartidos o representativos de los pueblos que lo integran. Las posibilidades de conflicto interno estarán influidas por el reconocimiento o no de derechos políticos propios del Siglo XXI, manteniendo unida a una ciudadanía que sabemos es diversa. Asimismo, la definición de Estado definirá el origen, la distribución, el ejercicio y la expresión del poder. En definitiva, siguiendo a Jhon Rawls, la constitucionalización y la institucionalización explícita del reconocimiento de la pluralidad

nacional es el primer elemento para una mejor convivencia en estas sociedades. Es uno de los “esenciales constitucionales”.

En ese sentido, las normas que se posicionan desde la plurinacionalidad del Estado permiten, a mi juicio, resolver de mejor forma la representación de la sociedad actual y dar cuenta del rol político que se quiere otorgar a estas naciones, lo que permitirá generar la institucionalidad formal en el Estado que representará o recogerá aquellos contenidos que están presentes en otras formas de institucionalidad propias de los Pueblos Indígenas, y que no siempre se ven representadas en los enfoques liberales tradicionales o en aquellos que declaran el Estado sólo como intercultural. Un Estado plurinacional es el pilar. La norma, por lo tanto, debe declarar la plurinacionalidad.

Sin embargo, si pensamos la plurinacionalidad como un rompecabezas a completar, es necesario preguntarnos cuál es esa imagen que obtendremos del Estado al formar dicho rompecabezas. La norma debe pensar en la parte y en el todo, y por eso no está de más que la norma explicita la caracterización de ese Estado plurinacional: intercultural, plurilingüe, participativo, democrático, entre otros. Si no están estos elementos es probable que su aseguramiento quede al arbitrio de los intereses (o no) de los gobiernos de turno o de las reglas de poder que se deriven de los arreglos constitucionales. Si la Constitución asume de entrada el carácter plurinacional del Estado, debe comprometerse con los mínimos a ser asegurados para su configuración.

No existe aquí una regla o una fórmula universal para abordar esos elementos, pero es interesante pensarlos desde aquellos que sostendrán esa plurinacionalidad. De acuerdo con Michael Keating, la plurinacionalidad caracterizada, es decir, acompañada de conceptos que la moldean de acuerdo a la sociedad que está buscando representar y construir, permite anticipar de mejor manera la institucionalidad y el ejercicio de derechos, considerando 3 elementos clave para ello:

- a) El primero: el rol del territorio y cómo éste se representará en ese Estado, como base de poder y autoridad y como expresión de deliberación democrática. Por lo tanto, es deseable que la norma establezca el reconocimiento de las tierras, territorios y maritorios de los Pueblos Indígenas, así como de sus instituciones y jurisdicciones propias
- b) El segundo: la soberanía y quienes la detentan. La propiedad de la soberanía hoy no sólo está en el Estado. Radica también en las naciones a través del derecho de libre determinación y autonomía, con su expresión de autogobierno. En ese sentido, no se puede confundir la libre determinación con el derecho de participación que puedan tener otros colectivos y comunidades. El derecho internacional es claro en ello, por lo que las normas a proponer se deben sujetar a ese estándar. Recomiendo prestar especial atención a esto, pues son los Pueblos Indígenas los depositarios de este derecho.
- c) El tercero: la participación en la vida de ese Estado, para asegurar que todas las naciones se sientan representadas en las decisiones que se tomen en su nombre. En ese sentido, el derecho de participación de otras comunidades o colectivos puede quedar en aquellas normas que se refieran a la forma de gobierno, estableciendo, por ejemplo, mecanismos de democracia directa.

Considerando lo anterior, se puede despejar la norma de otros conceptos que no contribuyan a estos 3 elementos, y dejarlos para otras normas. Lo clave aquí es relevar la plurinacionalidad y todo aquello que contribuya a potenciarla. En ese sentido, me parece importante las normas que explicitan la preexistencia de los Pueblos Indígenas pues sientan las bases para el reconocimiento político y jurídico de esas naciones, justificando a posteriori la creación de institucionalidad, el ejercicio del poder y las atribuciones que ejercerán en el marco del Estado nación.

Nuestro país ha cambiado, es una sociedad diversa, con múltiples expresiones en la vida del Estado. El desafío es darles legitimidad dentro de una configuración de Estado distinta. Ya hace varias décadas Lord Acton defendía la “multinacionalidad” del Estado como el mejor garante de la libertad democrática, del dinamismo y del progreso social. Por ello es importante incorporar en la norma los derechos que las naciones tendrán dentro de ese Estado, el cuál está obligado a garantizarlas: derechos a su cultura, a su identidad y cosmovisión, patrimonio, lengua, buen vivir, entre otros. El análisis comparado muestra que la falta de formalización de todos estos elementos en la Constitución puede restringir el ejercicio de derechos posterior, y dejar que sean materia de una ley posterior puede llevar a que esa ley no se concrete.

Finalmente, debemos anticipar cómo esta definición de Estado plurinacional incidirá en los componentes del sistema político y que quedará por incorporar en ellos para darle sentido. Es decir, como se expresa la plurinacionalidad en: a) el régimen político; b) las atribuciones de los poderes; c) la labor legislativa; c) el sistema electoral; d) y la ciudadanía, considerando que un elemento clave es la representación de las naciones.

Eje número 2: Instituciones y organización del Estado y régimen político

Mi pregunta clave es ¿Dónde posiciona el poder esta norma, y qué incidencia tiene en su ejercicio y distribución?

El ejercicio del gobierno, evidenciado en el régimen que se busca implementar, supone encontrar un diseño adecuado no sólo al Estado (en este caso plurinacional) sino también cómo se asegura la legitimidad democrática de ese gobierno. La existencia de una diversidad de naciones debe ser un elemento que se incorpore como constitutivo del poder ejecutivo así como a la representación y distribución del poder, el que se debe ejercer de acuerdo a criterios como la paridad, la plurinacionalidad o la interculturalidad. Si bien la mayoría de las normas establece los mismos requisitos para acceder a la Presidencia, es importante prestar atención a los mecanismos de participación de los pueblos indígenas en el poder ejecutivo para que represente esa diversidad, por ejemplo, en los criterios de designación de ministros o ministras.

La mayoría de las iniciativas de normas establecen que el gobierno y administración del Estado corresponden al Presidente o Presidenta, pero es importante consignar que lo hace en representación de los pueblos o las naciones que forman parte del Estado, en el entendido que el poder ejecutivo es ejercido por un mandatario o mandataria en nombre de todos ellos. Las palabras crean realidades, pero en la Constitución crean institucionalidad y derechos para asegurarlas. La figura de un Vicepresidente o Vicepresidenta, considerada en una de las normas, puede resultar si se clarifica su rol, por ejemplo, en relación con el Congreso o en agregar legitimidad a la figura presidencial y no debilitar su figura.

En ese sentido, respecto de los criterios para elegir al Presidente/Presidenta y en su defecto Vicepresidente/a, se debe considerar que el Estado plurinacional contiene más de un “demos” y más de una fuente de soberanía, de acuerdo a lo ya explicado anteriormente. Aquí es importante comprender que el derecho a voto no es suficiente para las reglas democráticas que surgen desde la plurinacionalidad, y que la posibilidad de abrir otros espacios para la deliberación o donde se escuchen las opiniones de la ciudadanía plurinacional son relevantes.

Para efectos de contribuir a una mejor distribución del poder, la democracia actual requiere de un equilibrio entre el Poder ejecutivo y el legislativo, lo que hace que me incline por las propuestas de norma que buscan avanzar hacia un semipresidencialismo, asegurando que el ejecutivo pueda impulsar una agenda de colaboración con un Congreso plurinacional. Si se avanza hacia un parlamentarismo, es importante considerar la distribución del poder y como se representa a los distintos territorios. Junto con ello, dar cuenta de la delegación de poder hacia estos territorios los que al parecer buscan avanzar hacia una mayor gestión de sus propios asuntos, el control de sus propios recursos y una mayor participación en las decisiones políticas.

Eje número 3: Materias de ley y formación de ley

Mi pregunta clave es ¿Cuál es el diseño del ejercicio legislativo, ¿dónde pone los pesos y contrapesos, y a quienes legitima como actores esta norma?

El trabajo legislativo siempre es el resultado explícito de la interacción entre diferentes instituciones y actores, por lo que las características del proceso resultan sustantivas. Explicitar la plurinacionalidad del Congreso es clave y ello pasa por una configuración que represente a los territorios y naciones.

Las iniciativas de normas que avanzan hacia quórum más simples y que establecen quórum calificados principalmente para temas constitucionales pueden favorecer un ejercicio legislativo más representativo, especialmente de los territorios que es donde los pueblos indígenas buscan expresar su autodeterminación. No todas las iniciativas de normas proponen el bicameralismo, lo que en un contexto de plurinacionalidad no es bueno ni malo per se si se aseguran reglas diferentes a las que priman en el congreso actual. Se debe pensar en un equilibrio de poderes que permita la colaboración más que la obstaculización. Si no se avanza hacia un bicameralismo donde se distingan con claridad los roles y atribuciones entre ambas cámaras, y donde exista una cámara que efectivamente represente a los territorios, las iniciativas de normas de unicameralismo pueden ser una respuesta pero si se asegura la representación de las fuerzas políticas, la representación territorial y la de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte, no basta con equilibrios entre el poder ejecutivo y el legislativo si no se incorpora efectivamente a la ciudadanía como un actor clave. Así lo demuestra esta misma Convención. Algunas de las iniciativas de norma revisadas comprenden la importancia de aquello, señalando por ejemplo el origen de las leyes, las que pueden tener origen en el Congreso Plurinacional, por mensaje del Presidente/a o por iniciativa popular (indígena o ni indígena), los que podrán tener además, la opción de participar en su debate. Esto requiere claridad, transparencia y dispositivos de información claros para dar legitimidad democrática al proceso. Al analizar las normas, se debe evidenciar si realmente se busca contar con una ciudadanía incidente (o no), entendida como aquella que tiene la cualidad y efecto de repercutir en las decisiones públicas, pero también si se hace cargo de los efectos de esa

participación. Personalmente, valoro las iniciativas de norma que buscan establecer en la Constitución formas de democracia directa y participativa, y que los Pueblos indígenas puedan proponer temas que surjan desde sus propias instituciones y mecanismos de deliberación. Asimismo, no olvidar el derecho a ser consultados cuando existan medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos.

Eje número 4: Sistema electoral y organizaciones políticas

Pregunta clave ¿Qué relaciones de poder define esta norma y a quienes beneficia o perjudica?

Diferentes expertas y expertos señalan que el sistema electoral debe fortalecer el sistema de partidos de manera que sean capaces de recoger, procesar e interpretar las demandas ciudadanas, ser interlocutores válidos y ordenar la agenda temática del Congreso, porque es allí donde se da la deliberación democrática real. Se requiere de partidos políticos fortalecidos, transparentes y democráticos. Sin embargo, también es importante que la Constitución recoja otras organizaciones políticas que pueden formar parte del diseño electoral en un contexto plurinacional.

Algunas iniciativas de normas señalan la necesidad del acceso a los medios de difusión y comunicación para garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión, lo que contribuye también a la creación de un nuevo imaginario plurinacional. Con el ánimo de ir configurando un nuevo espacio de representación, destacan las iniciativas de normas que definen de entrada los criterios que regirán en los partidos políticos y organizaciones políticas legalmente reconocidas, promoviendo la paridad, la diversidad de género, la interculturalidad y otras representaciones tanto en las estructuras internas de los partidos como en los sistemas de creación de listas. Asimismo, las que definen el sistema de financiamiento de estas instancias y los criterios para ello, como estar sujetos a transparencia, fiscalización, paridad, y responsabilidad, entre otros.

En el caso de los Pueblos Indígenas, es sustantivo que la Constitución garantice su representación en todos los órganos de elección popular del Estado, especialmente, a través de un sistema de escaños reservados sustentado en el peso demográfico de estos pueblos respecto de la realidad nacional. También se debe asegurar que todos los pueblos tengan representación, en el entendido que esto enriquece el proceso deliberativo y la representación de sus realidades territoriales, respetando sus formas de organización y deliberación tradicional. Ello porque la autonomía y libre determinación de los Pueblos Indígenas debe tener un correlato en la definición del sistema electoral y las reglas de participación y representación.

La asignación de responsabilidades en esta materia también debe quedar consagrada en la Constitución, donde cabe un rol al Servicio Electoral para administrar el padrón electoral indígena. Respecto del financiamiento, se debe incorporar un mecanismo que garantice la participación igualitaria de partidos políticos y otras organizaciones políticas, incluyendo a los Pueblos Indígenas que participarán desde escaños reservados. Si bien se pueden establecer distritos electorales sólo para pueblos indígenas, es necesario ir construyendo un pensamiento político plurinacional e intercultural, donde toda la sociedad pueda comprender, valorar y sobre todo legitimar la participación política de los pueblos indígenas. Fortalecer el régimen representativo significa necesariamente fortalecer el sistema de partidos políticos y de otras organizaciones creadas para ello para que sean realmente representativos.

Reflexiones de cierre

Para finalizar, es importante señalar que el análisis de estas normas no sigue una lógica matemática. Es más, uno podría situarse en dos escenarios.

El primero, donde nos ubicamos dentro de la tradición teórica del liberalismo político para poder señalar los límites, sesgos, prejuicios e interpretaciones de cada normativa. Ello supone que nos moveremos sólo dentro de un espectro de pensamiento y relevaremos sólo aquellos elementos que sean valorados por la tradición liberal, buscando el acomodo del pluralismo cultural.

El segundo, donde utilizamos la tradición liberal como uno de los muchos enfoques posibles para construir normas realmente democráticas, que pueden ir más allá del liberalismo occidental y que estén más en sintonía con la diversidad normativa, lingüística, histórica y cultural de las sociedades contemporáneas, la mayoría plurinacionales al menos en las formas. Esta estrategia es innovadora y ambiciosa. Como señala Gargarella, si no anticipamos corremos el riesgo de que “la estructura dominante de gobierno permanezca ocupada por una mayoría de funcionarios blancos, en un país donde habitan pueblos indígenas”.

Mi invitación es que, para dar cabida a un proceso deliberativo propio del Siglo XXI, nos situemos en este segundo escenario. Los cambios que deben enfrentar los Estados también deben mirar la globalidad, creando institucionalidad que permita también una gobernabilidad futura.

Chaltumay