

## EN BUSCA DE LA IGUALDAD: MINORÍAS ETNOCULTURALES Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Francisco IBARRA PALAFOX

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Minorías etnoculturales y principio de igualdad*. III. *La relación de la democracia mayoritaria y de la democracia consensual con las minorías etnoculturales*. IV. *La representación especial o representación de grupo*.

### I. INTRODUCCIÓN

Después del final de la Segunda Guerra Mundial y a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX, hemos visto cómo se han ido expandiendo los gobiernos democráticos en el mundo. Con diferentes ritmos, cada una de las diferentes áreas geográficas en las que podemos dividir el globo han experimentado distintos tipos de transición y consolidación democrática.

En Europa, tan pronto como la segunda gran guerra había concluido, se sentaron las bases de la democracia en los países vencidos como Alemania, Italia y Japón. Algunas décadas más tarde, hacia los setenta y principios de los ochenta, otros países europeos como España, Portugal o Grecia, dieron inicio a sus procesos de transición a la democracia. Con el derrumbe del bloque socialista en los países de Europa del Este, incluida Rusia, estos procesos se aceleraron. África inició este proceso en buena medida como respuesta al desmantelamiento del régimen colonial tradicional, mientras que los diversos países asiáticos de la Cuenca del Pacífico tuvieron que implementar medidas democratizadoras a consecuencia de la liberalización económica y comercial que inició en

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

los ochenta.<sup>1</sup> También Latinoamérica inició su tránsito a la democracia en la década de los ochenta y de los noventa. Desde luego que los procesos de transición a la democracia implicaron diferentes niveles y ritmos para la implementación de las reformas democráticas que recorrieron el mundo.

Claro está que no todas las transiciones a la democracia tuvieron éxito, algunas se consolidaron mientras que otras prolongaron innecesariamente la negociación entre los principales actores políticos, generando largos periodos de incertidumbre e inamovilidad que deterioraron las condiciones favorables para la consolidación de los gobiernos democráticos. Otras transiciones en cambio aún son frágiles y todavía pueden fracasar trayendo consigo el regreso al autoritarismo. De cualquier manera, se puede afirmar que la gran oleada democratizadora de finales del siglo XX parece ser que ha llegado a su fin en esta primera década del nuevo milenio.

Ahora bien, el gran periodo democratizador que tuvo lugar a partir de los ochenta generó una abundante literatura sobre las transiciones y la consolidación de los modernos sistemas democráticos. No es de extrañar que el desarrollo de los estudios sobre la democracia haya sido importante en prácticamente todas las disciplinas del conocimiento que pueden abordar de alguna manera el tema. Esto aplica para disciplinas predominantemente normativas como la teoría política o el derecho constitucional, hasta ciencias que básicamente se dedican al examen de los hechos y de las realidades subyacentes en las organizaciones humanas, como pueden ser la ciencia política, la sociología o la economía.

No obstante la abundancia y riqueza de esta reflexión sobre la democracia, la mayor parte de esta literatura carece de análisis significativos sobre el papel que desempeñan las minorías etnoculturales al interior de la democracia. Pese a que la literatura sobre la democracia creció significativamente en las dos últimas décadas, muy poco se dijo sobre la democracia y minorías etnoculturales. Esto ocasionó que en buena medida la conformación de las democracias contemporáneas haya dedicado muy poca atención a las propias minorías, acentuando la desigualdad y discriminación que éstas padecen al interior de las democracias constitucionales.

El problema de la disociación entre democracia como forma de gobierno y la presencia de minorías etnoculturales en las sociedades demo-

<sup>1</sup> Para el estudio de algunos casos particulares sobre la transición, véase Guillermo O'Donnell *et al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 3 ts., Barcelona, Paidós, 1994.

cráticas, radica en que tal disociación con frecuencia genera un estatuto de desigualdad para esas minorías al interior de estas sociedades, es decir, da origen a la existencia de dos estatutos de derechos diferentes al interior de las sociedades democráticas: por una parte tendremos al grueso de la población que goza de un estatuto de igualdad para acceder a los derechos y libertades básicas que ofrece una sociedad democrática y, por otra parte, tendremos a un grupo de minorías etnoculturales que no gozan del mismo estatuto, pues con frecuencia se enfrentan a una evidente discriminación para acceder a esos derechos y libertades básicas.<sup>2</sup> Entre los múltiples derechos que le son vedados a las minorías, se encuentran los clásicos derechos políticos, pues normalmente los órganos políticos de los Estados democráticos no representan a esas minorías y, en consecuencia, tampoco atienden sus necesidades básicas.

De esta forma, no es raro ver cómo a los grupos indígenas o a los inmigrantes se les impide de manera efectiva expresar su preferencia política, pues no existen mecanismos suficientes para hacer efectivo su derecho al voto. Esto nos enfrenta a un problema de proporciones mayúsculas para la democracia, pues ya que si la democracia es el gobierno del pueblo frente a la presencia de las minorías, la democracia parece dejarnos sin respuestas. En otras palabras, ¿cómo puede ser realmente *democrático* un Estado que en su interior posee una población dividida entre quienes tienen derechos políticos y quienes no los tienen?, ¿podríamos llamar democrático a un Estado cuyo gobierno, no obstante que es obedecido por sus minorías etnoculturales, éstas no tienen la mínima posibilidad de participar en su control o en su conformación? Frente a semejantes contradicciones, la democracia palidece.

Es posible que haya contribuido a la ausencia de suficientes estudios entre democracia y minorías, el hecho de que el tema de las minorías etnoculturales sea reciente en la teoría de la democracia liberal, la cual ha explorado este tema de manera inadecuada y escasamente se ha planteado el problema del acomodo de las minorías en términos de igualdad. Mucho se ha escrito sobre la democracia en sus aspectos teóricos y prácticos con relación a la sociedad nacional predominante de los Estados

<sup>2</sup> Desde luego que en las sociedades democráticas también existen minorías privilegiadas, tanto en el acceso a sus derechos básicos como en la distribución de los beneficios socioeconómicos; sin embargo, en el presente artículo no me referiré a ellas, ya que concentraré mi análisis en las minorías etnoculturales en desventaja y sujetas a discriminación para acceder a sus derechos políticos básicos.

nacionales, pero poco se ha escrito sobre cómo adaptar las formas de gobierno democrático frente a la presencia de las minorías etnoculturales. Al respecto, no hay que olvidar que la teoría democrática tiene un gran impulso sobre todo a finales de la década de los setenta, momento en el cual los temas referidos a las minorías etnoculturales aún no obtenían la relevancia que poseen actualmente.

Sin embargo, desde el final de la década de los noventa el tema se coloca cada vez con más fuerza en el centro de los estudios de la democracia, pues el momento coincide con la democratización de muchos países en el orbe. Esta necesidad, como se ha dicho más arriba, tiene su origen en los fenómenos generados en buena medida por la liberalización de los países que se desprendieron del bloque socialista, así como de todos los Estados nacionales que transitaron hacia la construcción de sistemas democráticos. Sin lugar a duda, estos fenómenos de transición a la democracia estuvieron acompañados por la intensa aparición, en la escena política, de aquellas minorías culturales que reclamaban espacios en esas incipientes democracias. Asimismo, por lo que respecta a las democracias liberales ya establecidas con anterioridad a la década de los noventa, a las que podríamos llamar democracias de “viejo cuño”, esta década también ha sido el momento de la aparición de las minorías etnoculturales que han reclamado espacios dentro de esas viejas democracias, ya sea para cuestionar su supuesta legitimidad democrática o bien para renegociar los términos de su relación con las mismas. En síntesis, es un hecho que la necesidad de acomodar en términos de igualdad a las minorías etnoculturales dentro de las instituciones democráticas es una demanda vigente.

Ahora bien, no obstante que poco se ha hecho para subsanar las anomalías propias del gobierno democrático frente a la presencia de las minorías etnoculturales, este artículo pretende demostrar que es posible encontrar algunas instituciones al interior de las mismas formas democráticas de gobierno que nos permitan hacer frente a la desigualdad y la discriminación de que han sido objeto estas minorías para acceder a sus derechos políticos. A ello dedicaré los siguientes apartados.

## II. MINORÍAS ETNOCULTURALES Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

A continuación me referiré a las instituciones que facilitarán el acceso de las minorías etnoculturales al gobierno y a la toma de decisiones en las

democracias representativas. Estas instituciones son distintas al otorgamiento de la ciudadanía, el reconocimiento de la autonomía o el federalismo multinacional, sobre las cuales ya he hablado en otro ensayo.<sup>3</sup>

Como se ha dicho, las principales minorías etnoculturales que se encuentran en el interior de los estados nacionales son las siguientes: los pueblos originarios (por ejemplo, mayas, zapotecos, inuits, guaraníes, etcétera), las naciones subestatales (como los catalanes y vascos en España, o los quebequenses en Canadá) y las minorías que se han conformado como consecuencia del fenómeno migratorio global, entre quienes se encuentran los inmigrantes por razones económicas, los trabajadores temporales y los buscadores de asilo.

Las naciones subestatales son aquellos grupos nacionales que no poseen un Estado en el que puedan ser ellos mismos una mayoría, pero que pudieron haber tenido un Estado en el pasado, normalmente cuando buscaron constituirlo fracasaron en el intento. Éste es el caso de las naciones que pudieron haber sido anexadas a su vez por un Estado más grande o por un imperio, como Quebec en Canadá. En un menor número de casos, este tipo de estados multinacionales son creados por un acuerdo más o menos voluntario entre dos o más grupos nacionales que desean formar una especie de federación. Este podría ser el caso actual del Estado suizo.<sup>4</sup>

En el caso de los pueblos originarios, normalmente éstos fueron despojados de sus tierras por los nuevos pobladores o colonizadores. Además, con frecuencia fueron obligados mediante la violencia militar o a través de “tratados” —como fue el caso de Canadá y Estados Unidos—, a incorporarse en los Estados nacionales que son gobernados precisamente por quienes ellos consideran como extranjeros e invasores. De esta manera, mientras las naciones subestatales aspiran a convertirse en lo que podríamos llamar naciones-estados, con instituciones sociales y económicas similares a las del Estado nación dominante, en cambio los pueblos originarios normalmente no buscan la constitución de Estados nacionales, buscan la posibilidad de la autonomía que les permita man-

<sup>3</sup> Véase Ibarra Palafox, Francisco, *Minorías etnoculturales y estado nacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 95-216. Sobre ciudadanía en particular, puede verse Ibarra Palafox, Francisco, “Ciudadanía Migrante”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 483-505.

<sup>4</sup> Kymlicka, Will y Opalsky, Magda, *Can liberal pluralism be exported. Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe*, Reino Unido, Oxford University Press, 2001, pp. 22 y 23.

tener ciertas formas tradicionales de vida y creencias propias, al mismo tiempo que desean participar en la sociedad moderna en condiciones de igualdad para acceder a los derechos básicos.

Ahora bien, el contraste entre las naciones subestatales y los pueblos indígenas no siempre es preciso. Un método muy útil que nos permite en principio poder distinguir entre las naciones subestatales y los pueblos originarios en los contextos occidentales, consiste en precisar que “los primeros contendieron pero perdieron la lucha en el proceso de formación de los Estados nacionales, mientras que los segundos fueron aislados de este proceso hasta fecha muy reciente”<sup>5</sup> y, por consiguiente, mantuvieron una forma de vida muy distinta de aquellos patrones modernos que trató de imponer el Estado nacional.

A diferencia de las dos anteriores, por grupos inmigrantes debemos entender a aquellos grupos formados “por la decisión de diversos individuos y en ocasiones de sus familias, de dejar sus país natal o de origen, para emigrar a otra sociedad, frecuentemente dejando a sus amigos y familiares atrás”.<sup>6</sup> Esta decisión con frecuencia es adoptada por razones económicas, aunque en algunas ocasiones también por razones políticas (como es el caso de los refugiados), en cuyo supuesto, los inmigrantes buscan moverse a un país más libre o más democrático. Con el tiempo y “después de una generación o en subsecuentes generaciones de hijos de inmigrantes que han nacido en el país de residencia, se crean comunidades étnicas con diferentes niveles de cohesión y organización”.<sup>7</sup> Es indispensable distinguir entre dos categorías de inmigrantes, aquellos que han podido llegar a integrarse como ciudadanos y aquellos que no lo consiguen. En el segundo grupo, por ejemplo, se encuentran los inmigrantes no documentados para los que no existe una política migratoria especial, los asilados y los trabajadores temporales que se quedan en el Estado receptor después de que sus permisos de trabajo han vencido.

Tradicionalmente, los grupos de inmigrantes han respondido de manera diferente al proceso de acomodo en que se ven envueltos en los Estados nacionales, a como lo han hecho las naciones subestatales o los pueblos originarios. A diferencia de éstos, “la opción de involucrarse en un proceso de construcción de un Estado nacional que compita con el de la

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 31

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 32.

sociedad mayoritaria, no ha sido accesible a los grupos de inmigrantes, ni tampoco deseable”.<sup>8</sup> Esto debido a que normalmente los grupos de inmigrantes han sido muy pequeños y territorialmente se encuentran dispersos en la circunscripción del Estado, como para abrigar la esperanza de recrear su cultura societal original en el nuevo país. En su lugar, los inmigrantes principalmente han deseado integrarse a la sociedad receptora. Desde luego, han buscado que este proceso de integración tenga lugar al tiempo que se respetan sus derechos culturales.

Como se dijo más arriba, a estas minorías se les niega sistemáticamente el acceso a las instituciones de la democracia representativa, lo cual normalmente nos confronta con uno de los problemas más importantes que tiene lugar en las democracias constitucionales contemporáneas: ¿cómo puede ser realmente democrático un Estado que en su interior no establece las condiciones mínimas de igualdad para que los integrantes de las minorías etnoculturales accedan a los cargos públicos del Estado?, ¿cuál puede ser la legitimidad de un gobierno en el cual los justos reclamos de las minorías no son atendidos?

Es claro que normalmente las minorías etnoculturales han sido excluidas de los procesos democráticos de los Estados nacionales, pues en sociedades con diversidad etnocultural, este segmento de la población no ha accedido en igualdad de condiciones a las libertades políticas básicas, ni a los cargos públicos del Estado en las mismas condiciones en que lo hacen los integrantes de la sociedad predominante.

Esta afectación al principio de la igualdad no es una afectación menor a la democracia como forma de gobierno, pues para ésta ha sido fundamental el desarrollo de semejante principio. En efecto, ya Locke atribuía a los hombres una especie de igualdad intrínseca que era decisiva para ciertos fines, en particular para los del gobierno. En efecto, Locke “comparte con muchos la creencia fundamental de que al menos en las cuestiones que exigen una decisión colectiva, «todas las personas» son iguales en cierto sentido, o así deberían ser consideradas”.<sup>9</sup> En otras palabras, sin igualdad no hay democracia plena, o cuando menos la democracia se ve significativamente mermada.

Establecido lo anterior, es conveniente preguntarnos de qué manera podemos facilitar el acceso en condiciones de igualdad de los integrantes

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Véase Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, pp. 105-107.

de las minorías etnoculturales a las instituciones de la democracia representativa. Ciertamente, al momento de pensar en el acomodo institucional de las minorías etnoculturales, debemos tener en cuenta que las instituciones democráticas encargadas de ello satisfagan de la mejor manera posible, por una parte, el principio de igualdad para gozar de los derechos y las libertades políticas básicas y, por otra, el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los puestos del Estado.

Ahora bien, normalmente en los sistemas democráticos que poseen instituciones propias de la democracia consensual se cuenta con mayores recursos para dar satisfacción a este principio de igualdad. Para explicar este punto es importante distinguir entre las democracias de mayoría y las democracias consensuales.

### III. LA RELACIÓN DE LA DEMOCRACIA MAYORITARIA Y DE LA DEMOCRACIA CONSENSUAL CON LAS MINORÍAS ETNOCULTURALES

Antes de examinar algunas de las instituciones que permitirían este acceso, es importante señalar que la democracia representativa tiene dos formas principales de organizarse. En efecto, entre las muchas maneras de organizar la democracia y la gran variedad de instituciones democráticas que existen, de manera general podemos decir que las democracias tienden a agruparse en dos tipos principales: la democracia mayoritaria y la democracia consensual.<sup>10</sup>

Para explicar lo que significa cada una de ellas, pensemos en la famosa definición de la democracia como un gobierno del pueblo y para el pueblo, y entonces preguntemos cómo opera la democracia cuando la gente está dividida y tiene intereses divergentes. Una respuesta a este problema es señalar que la democracia puede operar por mayoría y que el “pueblo” quiere significar *la mayoría* de ese pueblo. Mientras que una respuesta alternativa es incluir *tanta gente como sea posible* en el proceso de toma de decisiones, y en este caso el “pueblo” significaría un segmento de ese pueblo. La primera respuesta nos lleva a la democracia mayoritaria que concentra el poder político en manos de una simple mayoría de ciudadanos, es decir, otorga el poder a quien consiga una sumatoria aritmética

<sup>10</sup> Lijphart, Arend, “Forms, Performance, and Constitutional engineering”, *European Journal of Political Research*, núm. 25, 1994, pp. 1-3.



mayor de votos. La segunda respuesta nos dirige a la democracia consensual, la cual trata de arribar a un consenso lo más amplio posible mediante la restricción de la regla de la mayoría y, de esta forma, compartir, dispersar y limitar el poder político de la mayoría.

En general, podemos decir que la democracia mayoritaria se caracteriza por lo siguiente: un Ejecutivo que está dominado por el partido mayoritario y que predomina sobre el Legislativo; un sistema bipartidista y unidimensional, en el cual los dos principales partidos difieren básicamente en aspectos generales de sus postulados socioeconómicos, pero en todo lo demás tienen una plataforma común; un sistema electoral desproporcionado y donde coexisten una pluralidad de intereses grupales. Por sistema electoral desproporcionado me refiero, por ejemplo, a aquellos sistemas presidenciales en los que el Poder Ejecutivo no se comparte entre el ganador y el perdedor, ya que el que gana la elección —aunque sea por una mínima diferencia— tiene la posibilidad de excluir del gobierno al resto de los partidos competidores. En estos gobiernos, la presidencia y todos los nombramientos del gabinete son asignados al partido ganador, sin que normalmente medie la posibilidad de una asignación de tales puestos conforme a la votación proporcional que hubiesen obtenido los partidos competidores. Estados Unidos y los sistemas presidenciales de México y de Latinoamérica son representativos de este sistema desproporcional. También el Reino Unido y Nueva Zelanda proporcionan ejemplos empíricos claros de sistemas democráticos de mayoría, pues aunque estos sistemas no son presidenciales sino parlamentarios, el partido que obtiene la mayoría en el Parlamento se subroga el derecho de tener una sobrerrepresentación en la conformación del gabinete gobernante.

En cambio, las democracias consensuales tienen las seis características opuestas:

un Ejecutivo formado por una coalición multipartidista; un equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo; un sistema multipartidista; un sistema partidista multidimensional, en el cual los partidos difieren en asuntos distintos a los socioeconómicos como son, por ejemplo, los religiosos, urbanos, rurales y la política exterior; normalmente incluyen el principio de proporcionalidad, y finalmente poseen un sistema de intereses grupales corporativos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> *Idem.*

Por ejemplo, Suiza y Bélgica ofrecen los mejores ejemplos de un gran gabinete de coalición en su forma prototípica. En años recientes, el Consejo Federal, que es el cuerpo ejecutivo federal suizo, se integraba por siete miembros, compuesto por los miembros de los tres partidos principales en proporción a su fuerza electoral: demócratas cristianos, social-demócratas y demócratas radicales, cada uno de los cuales posee aproximadamente un cuarto de los asientos en la Cámara Baja. Además, estos tres partidos conjuntamente con el Partido del Pueblo Suizo que tiene algo así como un octavo de los asientos, se dividían las siete posiciones ejecutivas de manera proporcional y de acuerdo con la llamada “fórmula mágica” de 2:2:2:1, establecida en 1959. Un criterio adicional es que los grupos lingüísticos estuvieran representados en proporción a su tamaño: cuatro posiciones para los de habla alemana, una para los de habla francesa y, frecuentemente, un italo-parlante.<sup>12</sup>

Al respecto, hay que agregar que la mayoría de las democracias en el mundo no se encuentran en estado “puro”, pues aunque la mayoría de ellas son democracias de mayoría, ambas, tanto las mayoritarias como las consensuales, normalmente incorporan elementos de los dos tipos.

En este momento es oportuno hacernos la pregunta sobre la forma de la democracia más conveniente para hacer frente a la presencia de las minorías etnoculturales en los Estados nacionales que posean una forma de gobierno democrático, o si se prefiere: ¿qué tipo de democracia resulta más conveniente con la presencia de las minorías etnoculturales al interior de los Estados nacionales? Al respecto, podemos decir que a diferencia de la democracia mayoritaria, la democracia consensual cuenta con mayores recursos para alcanzar y mantener un gobierno democrático en una sociedad con diversidad etnocultural. En efecto, la democracia consensual cuenta con una serie de instituciones que permiten una mayor flexibilidad de las instituciones gubernamentales para incorporar a las minorías a la representación política o a la toma de decisiones. Antes de seguir adelante, es importante precisar que lo anterior no implica que la democracia consensual sea siempre “mejor” que la democracia de mayoría, solamente que las democracias consensuales cuentan con una serie de instrumentos que les permiten incorporar en condiciones de igualdad a las minorías, aspectos que normalmente no han sido desarrollados por

<sup>12</sup> Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, 1977. Hay traducción al español: *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*, México, Prisma, 1988, p. 31.

las democracias mayoritarias. Esta afirmación tampoco implica que las democracias mayoritarias que posean minorías étnoculturales en su interior —como es el caso de todos los sistemas presidenciales americanos— tengan que transformarse necesariamente en democracias consensuales para poder incorporar a las minorías en términos de justicia. En estos supuestos y según los casos particulares, lo que aquí se sugiere es que los sistemas de mayoría sólo incorporen aquellas instituciones propias de la democracia consensual que les sean de utilidad para acomodar en términos de igualdad a esas minorías, lo cual no implica necesariamente una transformación de la forma de gobierno. Desde luego, la incorporación de estas instituciones de la democracia consensual deberá realizarse partiendo de la consideración del caso concreto del que estemos hablando, pues no todos los estados nacionales requieren de la incorporación de semejantes instituciones o, cuando la requieren, semejante incorporación debe realizarse con diferentes grados y matices.

Hecha esta aclaración, conviene ahora referirnos a las instituciones propias de la democracia consensual que permitirían, según el caso particular, la incorporación de las minorías étnoculturales a los gobiernos democráticos. En primer lugar, nos referiremos a los gobiernos de coalición. En efecto, la posibilidad de conformar un gobierno de coalición con los principales líderes políticos de todos los segmentos significantes de una sociedad, ha sido siempre característica de las democracias consensuales. En el gobierno de coalición, la democracia consensual tiene la virtud de incluir a aquellas minorías étnoculturales significantes en la conformación de los gobiernos correspondientes, mientras que las democracias mayoritarias, por su propia naturaleza, las excluyen. Además del gobierno de coalición, entre las instituciones políticas básicas de la democracia consensual que pueden ser de utilidad para la incorporación de las minorías, se encuentran las siguientes: 1) el veto en el gobierno, que puede servir como una protección a los intereses de las minorías étnoculturales; 2) la proporcionalidad como principio estándar de la representación política para la designación de los puestos del servicio público y la canalización de los fondos públicos; 3) la conformación de sistema multipartidista, y 4) el reconocimiento de la autonomía y el federalismo multicultural.<sup>13</sup>

Como decía arriba, la primera institución característica de una democracia consensual es la formación de un gobierno de coalición que inte-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 25.

gre a los líderes políticos de todos los segmentos significantes de la sociedad, tanto de parte de la sociedad predominante como de las minorías etnoculturales. Para asegurar la participación de las minorías nacionales y etnoculturales en el gobierno, el gobierno de coalición puede asumir varias formas: el gabinete de coalición es el mecanismo consensual prototípico, pero hay otras formas que pueden servir para la misma función, pues la característica esencial de la coalición no es tanto algún arreglo institucional particular, sino la participación de los grupos minoritarios en el gobierno de una sociedad multicultural. Así las cosas, la coalición puede tomar diferentes formas, tales como un gabinete de coalición en un sistema parlamentario, un “gran” consejo o comité con funciones consultivas importantes en un sistema presidencial, en el cual el presidente reúna a un grupo de oficiales superiores que representen a las minorías dentro del sistema político.

En virtud de que los sistemas presidenciales implican el predominio de un solo líder que normalmente representa los intereses de un único partido, este sistema es menos adecuado a las coaliciones de gobierno que uno semipresidencial que incorpore la posibilidad de que exista un gabinete colegiado, en el cual las minorías más significativas de la sociedad pudieran tener una justa representación. De esta manera, los sistemas semipresidenciales que otorgan la posibilidad de que las minorías accedan al gobierno a través de los gabinetes de coalición en los cuales pudieran obtener alguna representación, tienen la posibilidad de dar una mayor satisfacción en favor de las minorías al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, algo que no se encuentra en posibilidades de realizar los sistemas presidenciales “puros”.

Como decíamos, además de la coalición existen otras instituciones de la democracia consensual que permiten el acomodo de las minorías etnoculturales: el veto, el sistema proporcional y el multipartidismo. Cualquiera de estos instrumentos implica una desviación de la regla de la mayoría que puede facilitar el acceso de las minorías etnoculturales al gobierno.

Por lo que respecta al veto, éste puede proporcionar a cada una de las minorías etnoculturales una garantía completa de protección política y la seguridad de que se respetarán sus derechos de igualdad y libertad. Esto con independencia de que las minorías participen en las coaliciones, pues esta forma de asociación no constituye una absoluta e infalible protección a las decisiones que tienen que ser tomadas en su interior sobre los

intereses de las minorías etnoculturales, pues tales decisiones normalmente son tomadas a través de un voto mayoritario. En estos casos, y cuando tales decisiones afecten los intereses vitales de las minorías, un veto de éstas puede agregarse al principio de coalición.

Es importante señalar que el veto sólo será un instrumento valioso cuando recaiga sobre aquellas materias que sean de especial interés e importancia para que las minorías etnoculturales gocen plenamente de los derechos y las libertades básicas que toda sociedad democrática debería garantizar, pues de no ser así el veto podría representar un peligro que nos pueda llevar a la tiranía de las minorías o alguna forma parecida. Por ejemplo, en el caso de los Estados nacionales que posean pueblos originarios, como es el caso de México, parece indispensable que se otorgue a estos pueblos el veto sobre todas aquellas leyes que afecten, por ejemplo, su base territorial mínima. Igualmente, es necesario que se otorgue el veto a los pueblos originarios en algunas materias legislativas indispensables para su desarrollo, como pueden ser la materia educativa, lingüística o alimenticia. Con esto se podría garantizar que, por ejemplo, los servicios públicos esenciales que ofrece el Estado también se pudieran otorgar en sus lenguas vernáculas, ya que, por ejemplo, sin tribunales que entiendan el idioma de estos pueblos no hay posibilidad alguna de que ellos accedan a los derechos y libertades básicas de cualquier Estado constitucional.

Por otra parte, también el principio de proporcionalidad en los sistemas democráticos nos puede auxiliar para facilitar el acceso de las minorías etnoculturales en condiciones de justicia frente a la sociedad predominante. Efectivamente, el sistema proporcional emplea distritos en los que se puede elegir a más de un representante a través de las llamadas listas de partidos que generalmente producen una representación legislativa que refleja la división del voto entre los múltiples actores políticos que compiten en el sistema. De esta manera, las minorías etnoculturales pueden obtener un número de escaños que sea proporcional al número de votos que hayan obtenido, ya sea a nivel regional o nacional, garantizando de esa manera su acceso a los gobiernos.

La regla de la proporcionalidad tiene dos importantes funciones: la primera como método para asignar puestos a las minorías etnoculturales en el servicio público conforme a la votación que hayan obtenido, en segundo lugar puede ser un excelente método para destinar recursos financieros entre las diferentes minorías etnoculturales, asegurando el acceso

a los beneficios socioeconómicos en la proporción en que se encuentren representados en la población. Es importante señalar que para que la regla de la proporcionalidad opere a favor de las minorías etnoculturales, se debe considerar un mínimo de votos para que se asignen puestos públicos o recursos financieros. Este mínimo debe operar conforme a las condiciones particulares de cada Estado nacional. Pongamos un ejemplo: una sociedad que exigiera un mínimo de 8% de la votación (ya sea regional o nacional) para asignar puestos públicos a las minorías etnoculturales, quizá las dejaría totalmente fuera de la posibilidad de acceder a los cargos del Estado. Aunque normalmente las democracias establecen mínimos que van de 1.5% a 7% de la votación general para comenzar a asignar puestos de representación proporcional,<sup>14</sup> al respecto hay que subrayar que no hay una regla definida, pues este mínimo dependerá de cada caso especial. En aquellos países donde las minorías etnoculturales cuentan con muy escasos recursos para competir electoralmente y han sido marginadas de las instituciones democráticas por largo tiempo, lo que les exige de un arduo e inevitable proceso de adaptación, el porcentaje mínimo de votos requerido deberá ser pequeño, no más del 1.5% de la votación, ya que de otra manera se les estaría impidiendo el acceso a los puestos públicos ante la inequidad en la que se encontrarían en la competencia electoral. En cambio, en aquellos Estados en los cuales las minorías nacionales o etnoculturales posean mayores recursos, experiencia en las contiendas electorales o presencia dentro de la sociedad dominante, ese mínimo podría ser mayor, según sus propias particularidades.

Así las cosas, el modelo proporcional es aquel en el cual las minorías pueden asegurar su acceso a los puestos del gobierno y a los recursos socioeconómicos en proporción a su fuerza numérica, lo cual satisface mejor el principio de igualdad en comparación con los sistemas de mayoría. Además, la proporcionalidad cuando va unida al principio de la coalición, puede agregar un punto fino a esta institución: no sólo todas las minorías etnoculturales importantes deben estar representadas en las coaliciones de gobierno, sino que también deben estar representadas en forma proporcional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin P., *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2002, pp. 20 y 21.

<sup>15</sup> Lijphart, Arend, *Democracy in plural societies*, cit., pp. 38-40.

Adicionalmente, una democracia consensual con presencia de minorías etnoculturales será más propicia si existe un sistema multipartidista. Esto en virtud de que en una sociedad multicultural con elecciones libres, las divisiones culturales pueden trasladarse o reflejarse mejor en un sistema de múltiples partidos, donde algunos de los partidos políticos pueden expresar la actividad política de las minorías etnoculturales, actuando como sus representantes políticos y proveyendo un buen método para la selección de los líderes de las minorías que participarán en las coaliciones, en las asambleas o parlamentos nacionales.

En un sistema multipartidista, los partidos políticos se encuentran entre los medios institucionales más importantes que puedan existir para colocar en el escenario político y en los cargos públicos aquellas exigencias de los distintos grupos etnoculturales que conforman una sociedad multicultural. En consecuencia, es de la mayor importancia la relación entre el sistema de partidos y las minorías etnoculturales dentro de un Estado nacional, pues mientras más dividida se encuentre la sociedad, más indispensable será que el sistema multipartidista pueda integrar a las minorías a la competencia electoral.<sup>16</sup> Infortunadamente, esto no siempre sucede, pues es común que los sistemas multipartidistas se resistan a integrar los intereses de las minorías etnoculturales, como es el caso de muchos países, incluido México, en donde ninguno de los partidos políticos existentes ha integrado en su plataforma política los intereses de los pueblos originarios ni ha fungido como medio para la elección de sus candidatos, ya que los grandes partidos nacionales fundamentalmente representan los intereses y valores de la sociedad predominante. No obstante lo anterior, es importante insistir que los sistemas multipartidistas, a diferencia de los bipartidistas, son mucho mejores para facilitar el acceso de los representantes de las minorías etnoculturales a los cargos públicos.<sup>17</sup>

Igualmente, es importante señalar que un sistema multipartidista con relativamente pocos partidos y pocas divisiones etnoculturales, digamos tres o cuatro, constituye una base más favorable para la democracia consensual que uno con muchos más partidos y segmentos, pues esto podría ocasionar una elevada fragmentación social. La razón es que la coopera-

<sup>16</sup> Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government, Forms and Performance in Thirty-six countries*, Estados Unidos de América, Yale University Press, 1999, p. 61. Hay traducción al español: *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 81.

ción entre los grupos se hace más difícil conforme aumenta el número de participantes. Sin embargo, es importante destacar que una configuración moderada y múltiple es preferible a una dual. En otras palabras, el acceso de todos en igualdad de condiciones a los cargos públicos, tanto de los integrantes de la sociedad predominante como de las minorías etnoculturales, se realiza mejor en una democracia consensual con un sistema multipartidista moderado, que un sistema bipartidista con un balance dual del poder o con una hegemonía por parte de uno solo de los grupos, como sucede en sociedades más homogéneas o en los sistemas de mayoría.

#### IV. LA REPRESENTACIÓN ESPECIAL O REPRESENTACIÓN DE GRUPO

Además de las instituciones anteriores de la democracia consensual (coalición, veto, proporcionalidad, sistema multipartidista), existe la representación especial o representación de grupo, a través de la cual las minorías etnoculturales podrían asegurar un porcentaje mínimo de representantes en los órganos de gobierno, principalmente en las asambleas legislativas. Dicho porcentaje puede estar determinado proporcionalmente, conforme a la fuerza numérica de la minoría que se desea representar, o mediante un porcentaje fijo que permita una presencia justa de esas minorías para que puedan avanzar sus intereses dentro del Estado y sus instituciones.

La representación de grupo puede ser de mucha utilidad para aliviar otro problema de legitimidad en las democracias contemporáneas: el que está vinculado con un proceso democrático que no es representativo y que no consigue reflejar la diversidad etnocultural de la población. Esto debido principalmente a que en la mayoría de los países los órganos de gobierno, en particular los legislativos, están integrados únicamente por miembros de la sociedad predominante que no tienen ningún punto de contacto con las minorías etnoculturales. De esta forma, la desproporción en la representación de las minorías etnoculturales es ya un fenómeno general: así, por ejemplo, en los Estados Unidos y Canadá, las mujeres, las minorías religiosas y los pueblos originarios apenas representan un tercio de los escaños que les corresponderían conforme a su peso demográfico.<sup>18</sup> México,

<sup>18</sup> Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 53 y 54.



por ejemplo, no obstante que posee una de las poblaciones indígenas más grande del continente americano, no tiene ningún tipo de representación especial en su Constitución federal.

Hay varias formas de modificar esta desventaja y promover la representación especial de grupo. Una sería constreñir a los partidos políticos para que incluyeran entre sus candidatos a los integrantes de las minorías etnoculturales, en un porcentaje determinado que sea conforme a su densidad demográfica. Otra podría ser estableciendo algún tipo de cuotas en los cuerpos legislativos nacionales.

El problema de aceptar la representación de grupo radica en que la institucionalización de este tipo de representación parece entrar en conflicto con lo que ha sido el movimiento tradicional hacia la democracia, el cual se encuentra típicamente alejado de los temas de la representación grupal, pues los considera un privilegio y no instituciones de igualdad, por lo que prefiere un ideal abstracto de la representación y de la ciudadanía en el que los individuos cuenten igualitariamente, como un solo voto.

Sin embargo, el principal argumento en favor de la representación de grupo radica precisamente en la necesidad de satisfacer en favor de las minorías etnoculturales el principio de igualdad en las sociedades democráticas, sobre todo la igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del Estado. Esto debido a que la igualdad política no es garantizada por el simple derecho de voto que es considerado igual para todos los ciudadanos, ni tampoco por la denominada neutralidad de género, de raza o de credo religioso, derivadas de la abstracción que realiza el liberalismo individualista. Lo anterior debido a que el individualismo abstracto impone una concepción unitaria de las necesidades humanas, así como de sus preocupaciones, que frecuentemente margina a aquellos grupos que pueden diferir etnoculturalmente de los intereses del grupo predominante.<sup>19</sup> Desde luego que no se trata de sustituir la representación general de partidos por la representación especial de grupo, la primera siempre será más importante. El problema es más bien de complementariedad, pues se debe aceptar el acceso de las minorías etnoculturales a los puestos del gobierno en condiciones de igualdad, tal y como Iris Young

<sup>19</sup> Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Hay traducción al español de Álvarez, Silvina, *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer, 2000, p. 95.

propone cuando sugiere que hay que fortalecer la participación de las minorías dentro de las propuestas públicas que hacen los Estados.<sup>20</sup>

Como se señaló antes, actualmente en México no existe en la Constitución federal la representación de grupo para los pueblos indígenas mexicanos, algo que debería comenzar a implementarse en nuestro país para permitir el acceso de esos pueblos a los órganos de gobierno, y muy especialmente a las asambleas legislativas federales. Así, la asamblea legislativa federal mexicana debería poseer una representación especial para los pueblos originarios de alrededor del 10% para garantizar su acceso en términos de justicia. Para alcanzar este porcentaje, inclusive se podría comenzar con un porcentaje menor que se iría incrementando con el tiempo hasta alcanzar un porcentaje similar a la densidad demográfica de los pueblos originarios en el país. De esta manera, y como ejemplo, se podría iniciar reconociendo a los pueblos originarios con un 3 o 5 % de representación en los órganos legislativos federales, porcentaje que se podría incrementar con los años y conforme los partidos políticos nacionales se vayan adaptando a esta institución.

Por su parte, los estados de la federación deberían permitir su representación de la manera proporcional en que se encuentren representados numéricamente esos pueblos. Una dificultad importante podría tener lugar en aquellas entidades federativas que posean importantes núcleos de población indígena, como Oaxaca, Chiapas, Puebla, Hidalgo o Yucatán, en los cuales, aplicando semejante principio, la representación especial indígena podría no sólo ser muy numerosa, sino además fragmentada al interior de los congresos locales. En estos casos, sería más recomendable recurrir a la combinación de fórmulas de autonomía para asegurar el acomodo constitucional de los pueblos indígenas, al tiempo que se permite una representación especial moderada de los pueblos indígenas en las asambleas legislativas locales, en porcentajes que varíen según las necesidades de cada entidad.

El caso de la representación especial ha sido particularmente exitoso en las llamadas cuotas de género que han conseguido las mujeres activas en los partidos políticos de los países nórdicos, particularmente, aunque no exclusivamente, por los partidos que se encuentran a la izquierda del espectro político. Efectivamente, en el curso de la década de los setenta, un número cada vez mayor de partidos políticos adoptaron el principio

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 168.

de poseer al menos un 40% de su representación con integrantes de cualquiera de los sexos, así como para cualquiera de los niveles en las delegaciones electorales de los partidos. Los resultados fueron magníficos: mientras las democracias occidentales han incorporado apenas entre tres y doce por ciento de mujeres en sus asambleas legislativas, los países nórdicos permanecen como un paraíso relativo para las mujeres dedicadas a la política, donde llegan a ocupar entre un treinta y cuarenta por ciento de los puestos legislativos.

Con respecto a las cuotas políticas, podemos decir que aunque las feministas han empleado una gran variedad de argumentos en su favor, el argumento principal no debe descansar en una noción de grupo, pues no se trata de privilegiar a ningún grupo en particular. Por el contrario, el argumento debe descansar en reclamos de igualdad política, es decir, en una demanda para que se satisfaga principalmente el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos.

En efecto, cualquier argumento en favor de las cuotas de representación que tenga como objetivo corregir estas injusticias debe descansar en un argumento que pugne por la igualdad de oportunidad de todos para acceder a los cargos del Estado, más que en supuestas nociones de “grupo”, pues en este último caso nunca es posible determinar con precisión cómo se integra un “grupo” y qué es lo que quiere. En efecto, mientras la noción de género parece clara (masculino-femenino), hay otras que no lo son tanto. Por ejemplo, la noción general de la “comunidad negra” en los países anglosajones se disuelve rápidamente en una distinción entre diferentes subgrupos, pues en el Reino Unido o en los Estados Unidos esta comunidad se puede subdividir en los subgrupos africanos, asiáticos y afrocaribeños, y éstos a su vez entre un número mayor de muy diferentes y pequeños grupos subétnicos. Algo parecido podemos decir de los pueblos originarios en América, pues en este continente cada Estado nacional tiene múltiples y muy variados pueblos: por ejemplo, México tiene más de sesenta grupos étnicos, algunos grandes, como los nahuas o mayas que rebasan el millón de habitantes, y algunos grupos muy pequeños como los cakchiquel, cochimí o pápago, que apenas rebasan el ciento de personas.<sup>21</sup>

Ahora bien, no obstante los problemas existentes, se deberá siempre hacer un esfuerzo para facilitar el acceso de estas minorías a los órganos de gobierno y a las instituciones de la democracia representativa. Y hay

<sup>21</sup> Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, Instituto Nacional Indigenista, [www.ini.gob.mx/pdpim/pndpi\\_1\\_6.html](http://www.ini.gob.mx/pdpim/pndpi_1_6.html).

que insistir que en todos los casos se deberá atender a las particularidades de cada Estado nacional, ya que cualquier intento por establecer esos acomodos de antemano, lo único que conseguiría es petrificar tales categorías de manera prematura y antes de una discusión concreta.<sup>22</sup>

La aceptación de la representación especial de grupo implica una modificación y una defensa de la democracia liberal tal y como la conocemos, pues estoy convencido de que es peligroso ignorar los rasgos particulares de los individuos y de los grupos, como lo es la pertenencia cultural, pues pedirle a los ciudadanos que se despojen de sus diferencias culturales y se sumerjan en una noción abstracta de la representación como tradicionalmente se ha intentado, al final termina ocasionando una enorme desigualdad e impidiendo el acceso de estas minorías a los órganos de representación.

Finalmente, es importante insistir que el diseño de las instituciones y los procedimientos político-constitucionales que permitan el acceso de las minorías etnoculturales en los órganos de gobierno y en la toma de las decisiones que se adopten al interior de las democracias representativas, nunca tendrá por objeto crear espacios de privilegio para estas minorías. Nada podría estar más alejado de la verdad. Por el contrario, su objetivo está dirigido a poner en operación efectiva el principio de la igualdad de oportunidades de todos para acceder a los cargos públicos, ya que tradicionalmente las democracias constitucionales con sus mecanismos abstractos de representación han impedido la participación efectiva de las minorías en sus diferentes niveles de gobierno. Más aún, ha sido frecuente que en las democracias occidentales estas minorías carezcan de cualquier tipo de representación política.

Las instituciones sobre las que he reflexionado en el presente artículo permitirán que los integrantes de las minorías etnoculturales, así como algunos grupos en desventaja, tengan la posibilidad de participar en los gobiernos democráticos de la manera proporcional y equitativa que cada caso particular requiera, pues no todas estas instituciones aplican para todas las minorías, ni para todos los Estados constitucionales. Por el momento, lo urgente es comenzar a distribuir el principio de igualdad para acceder a los cargos públicos del Estado en favor de todos, incluidas también las minorías etnoculturales y no sólo en beneficio de los integrantes de la sociedad predominante.

<sup>22</sup> Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, The Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania, 1993, p. 100.