



# La construcción de democracias multiculturales

El capítulo 2 aborda la supresión generalizada de la libertad cultural y la discriminación según la identidad cultural basada en la etnia, la religión y la lengua. ¿De qué manera podrían los estados ser más inclusivos? La democracia, el desarrollo equitativo y la cohesión del Estado son factores esenciales, pero también es necesario contar con políticas multiculturales que den cabida de manera explícita a las diferencias culturales. Pero estas políticas son resistidas pues a la minoría que detenta el poder no le interesa perderlo y, por lo tanto, echa mano a los arbitrarios supuestos encarnados en los “mitos” analizados en el capítulo 2 y acusa a estas políticas de ser antidemocráticas y poco equitativas. Este capítulo sostiene que las políticas multiculturales no sólo son convenientes sino que además son factibles y necesarias; que los individuos tienen identidades múltiples y complejas; que las culturas distan mucho de ser estáticas, que –por el contrario– están en constante evolución; y que al admitir que existen diferencias culturales es posible lograr resultados equitativos.

Este capítulo también afirma que los estados están en condiciones de formular políticas de reconocimiento cultural a través de medios que no son contradictorios con otros objetivos y estrategias de desarrollo humano, como la consolidación de la democracia, la construcción de un Estado capaz y el fomento de oportunidades socioeconómicas más equitativas. Para ello, los estados deben reconocer las diferencias culturales en su constitución, en su legislación y en sus instituciones<sup>1</sup>. Deben, además, formular políticas que aseguren que los intereses de grupos particulares –se trate de minorías o mayorías históricamente marginadas– no sean ignorados ni invalidados por la mayoría o por otros grupos dominantes<sup>2</sup>.

## LA RESOLUCIÓN LOS DILEMAS QUE PLANTEA AL ESTADO EL RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS CULTURALES

Formular políticas multiculturales no es tarea fácil; se trata de un proceso complejo que involucra concesiones polémicas. Aquellos que mantienen una postura contraria a la aprobación de dichas políticas las critican desde diversos ámbitos. Para algunos, estas

políticas socavan la estructura de un estado-nación cohesivo con una identidad cultural homogénea, proyecto político dominante del siglo XX. La mayoría de los estados que han sido influidos por esta postura se comprometieron a fomentar una identidad nacional única y homogénea con un sentido compartido de la historia, los valores y las creencias. El reconocimiento de la diversidad etno-cultural, especialmente de grupos y minorías organizados, políticamente activos y culturalmente diferenciados, fue considerado una grave amenaza para la unidad del Estado, ya que podría desestabilizar la unidad política y social lograda tras luchas históricas<sup>3</sup> (presentación general 3.1). Otros críticos, por lo general liberales clásicos, sostienen que las distinciones de grupos –como los escaños en el parlamento reservados para grupos étnicos, las condiciones especiales para el acceso a puestos de trabajo, el uso de símbolos religiosos– contradicen los principios de la igualdad individual.

Los temas que están en el tapete se vuelven aun más complejos debido a las demandas de reconocimiento cultural planteadas por grupos que no son internamente democráticos ni representativos de todos sus miembros, o a demandas que más bien restringen que amplían las libertades. En este sentido, es posible que demandas tales como mantener ciertas prácticas tradicionales –como la jerarquía de castas en la sociedad hindú– reflejen los intereses del grupo dominante de las comunidades en cuanto a la intención de preservar las fuentes tradicionales de poder y autoridad, más que los intereses de todos los miembros del grupo<sup>4</sup>. La legitimación de tales demandas podría perpetuar prácticas no democráticas en nombre de la “tradicición” y la “autenticidad”<sup>5</sup>. Dar respuesta a este tipo de demandas políticas constituye un desafío constante.

En todo el mundo, estas demandas de reconocimiento cultural y las respuestas críticas que reciben también reflejan injusticias e inequidades históricas. En la mayor parte del mundo en desarrollo las complicaciones contemporáneas en torno a la identidad cultural están entrelazadas con largas historias de gobierno colonial y sus respectivas consecuencias sociales. La visión colonial de los grupos culturales como categorías estáticas, formalizada a través de políticas coloniales de “divide y vencerás” (por ejem-

*¿De qué manera podrían los estados ser más inclusivos? La democracia, el desarrollo equitativo y la cohesión del Estado son factores esenciales, pero también es necesario contar con políticas multiculturales que den cabida de manera explícita a las diferencias culturales*

## Presentación general 3.1

### ¿Unidad del estado o identidad etnocultural? no se trata de una alternativa inevitable

A lo largo de la historia, los estados han intentado establecer y perfeccionar su legitimidad política a través de estrategias de construcción de la nación. El objetivo era asegurar el territorio y las fronteras, ampliar el alcance administrativo de las instituciones y obtener la lealtad y obediencia de los ciudadanos a través de políticas de asimilación o integración. Lograr estos objetivos no era tarea fácil, especialmente en el marco de la diversidad cultural en virtud de la cual los ciudadanos, además de identificarse con su país, también desarrollan un fuerte sentido de identidad con su comunidad, sea ésta étnica, religiosa, en función de una lengua o de otro tipo.

La mayoría de los estados temían que el reconocimiento de esas diferencias traería consigo la fragmentación social e impediría el desarrollo armónico de la sociedad. En resumen, la política de la identidad así entendida era considerada una amenaza para la unidad del Estado. Además, dar cabida a las diferencias reviste un desafío político, de modo que muchos estados han recurrido o bien a suprimir tales identidades diversas o a ignorarlas en la esfera pública.

Las políticas de asimilación –que en general consideran la supresión absoluta de las identidades de los grupos nacionales, étnicos, religiosos o basados en una lengua– intentan limar las diferencias culturales entre los grupos. Las políticas de integración buscan reivindicar una única identidad nacional al intentar eliminar las diferencias etno-nacionales y culturales de la arena pública y política, aunque estén permitidas en el ámbito privado<sup>1</sup>. Ambos conjuntos de políticas suponen la presencia de una identidad nacional única.

#### Estrategias que privilegian las identidades singulares

Las estrategias de asimilación e integración intentan establecer identidades nacionales a través de diversas intervenciones<sup>2</sup>:

- Centralización del poder político, eliminando formas de soberanía local o de autonomía de las que históricamente habían gozado los grupos minoritarios, de modo que todas las decisiones importantes se toman en foros donde los grupos dominantes constituyen una mayoría.
- Construcción de un sistema unificado jurídico y judicial que funcione en el idioma de los grupos dominantes usando sus tradiciones jurídicas, y la abolición de cualesquiera sistemas jurídicos existentes utilizados por grupos minoritarios.
- Adopción de leyes de lengua oficial, que definen la lengua del grupo dominante como la única lengua oficial nacional que se usará en la burocracia, los tribunales, los servicios públicos, el ejército, la educación superior y otras instituciones oficiales.
- Construcción de un sistema nacionalizado de educación obligatoria que promueva un currículo estandarizado y que enseñe la lengua, la literatura y la historia del grupo dominante y que las defina como la lengua, la literatura y la historia “nacional”.
- Difusión de la lengua y la cultura del grupo dominante a través de las instituciones culturales nacionales, incluidos los medios administrados por el Estado y los museos públicos.
- Adopción de símbolos estatales que conmemoren la historia, a los héroes y la cultura del grupo dominante, reflejados en cosas tales como la se-

lección de fiestas nacionales o el nombre de las calles, de los edificios y de los accidentes geográficos.

- Confiscación de tierras, bosques y recursos pesqueros a los grupos minoritarios e indígenas y declararlos recursos “nacionales”.
- Adopción de políticas de asentamiento que incentiven a los miembros del grupo nacional dominante a poblar áreas en las cuales han residido históricamente los grupos minoritarios.
- Adopción de políticas de inmigración que den preferencia a inmigrantes que hablen la misma lengua, que profesen la misma religión y que tengan la misma cultura que el grupo dominante.

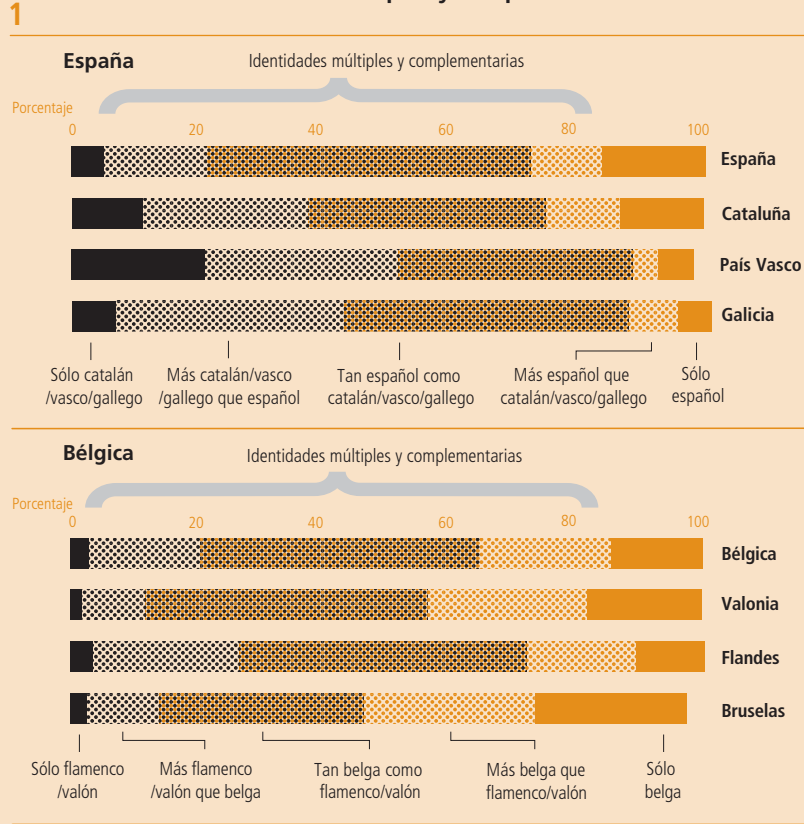
Estas estrategias de asimilación e integración a veces funcionaron en cuanto a asegurar la estabilidad política, pero a riesgo de un altísimo costo humano y con la negación de las opciones personales. En el peor de los casos, la asimilación coercitiva implicó ataques genocidas y la expulsión de algunos grupos. En casos menos extremos, estas estrategias involucraron muchas formas de exclusión cultural, tal como fue documentado en el capítulo 2, que hicieron difícil a las personas mantener su modo de vida, idioma y religión o traspasar sus valores a sus descendientes. Las personas tienen sentimientos muy fuertes en relación con estos temas de manera que el resentimiento solía cundir. El actual mundo de creciente democratización y redes globales acepta cada vez menos aquellas políticas que niegan las libertades culturales y la gente tiene cada vez más claridad para oponerse a una asimilación que no permita alternativas.

Resultaba más fácil aplicar las políticas de asimilación a las poblaciones de campesinos analfabetos, como ocurrió con la reforma de la lengua de Turquía en 1928, que propició una sola lengua y un solo alfabeto. Sin embargo, con la rápida diseminación de una cultura de derechos humanos universales, estas condiciones están desapareciendo con celeridad. Hoy día, cualquier esfuerzo por imponer una estrategia de este tipo sería cuestionado de inmediato. En cualquier caso, la evidencia histórica sugiere que no hay necesariamente una contradicción entre un compromiso con una identidad nacional y el reconocimiento de diversas identidades basadas en las etnias, las religiones y las lenguas<sup>3</sup>.

#### Reafirmación de identidades múltiples y complementarias

Si en la constitución de un país se insiste en el concepto de un solo pueblo, como en Israel y Eslovaquia, resulta difícil encontrar el espacio político para articular las demandas de los pueblos indígenas y de las minorías que se identifican según su etnia, religión o lengua. Las constituciones que reconocen identidades múltiples y complementarias, como la de Sudáfrica<sup>4</sup>, permiten el reconocimiento político, cultural y socioeconómico de los distintos grupos. Una mirada rápida por el mundo muestra que la identidad nacional no implica necesariamente una identidad cultural homogénea única y que los esfuerzos por imponerla pueden ocasionar tensiones y conflictos. Un Estado puede ser multiétnico, multilingüe y multirreligioso<sup>5</sup>. Puede ser explícitamente binacional (Bélgica) o multiétnico (la

Figura 1 Identidades nacionales múltiples y complementarias



India). Y es posible que los ciudadanos tengan un compromiso sólido tanto con su identidad estatal como con su propia identidad cultural (o nacional).<sup>6</sup> Bélgica y España muestran que con políticas apropiadas es posible fomentar las identidades múltiples y complementarias (ver figura 1). Una política apropiada –aplicada por Bélgica desde la década de 1930 y por España desde la Constitución de 1978– ayudaría a reducir la polarización entre grupos al interior de la sociedad, otorgándole a la mayoría de los ciudadanos la posibilidad de reafirmar las identidades múltiples y complementarias. Sin duda, si las personas sintieran lealtad y afecto sólo por su propio grupo, hasta el Estado más amplio podría escindirse, como ocurrió con la ex Yugoslavia. Países como Islandia, la República de Corea y Portugal están próximos al ideal de un estado-nación culturalmente homogéneo. Pero con el tiempo, las olas migratorias podrían incluso llegar a cuestionar a aquellos estados conocidos por su homogeneidad, como ha ocurrido en los Países Bajos y en Suecia.

**Fortalecimiento de la confianza, del apoyo y de la identificación entre todos los grupos para construir un “estado-nación” democrático**

La solución podría ser crear instituciones y políticas que permitan tanto una autonomía política que promueva un sentido de pertenencia y de orgullo por el grupo étnico propio, como una normativa compartida que cree relaciones con una serie de instituciones y símbolos comunes. Una alternativa para la nación-estado es, pues, el estado-nación, donde diversas “naciones”

–ya sea indígenas o identificadas en virtud de su etnia, religión o lengua– puedan coexistir pacíficamente y cooperativamente en un solo sistema de gobierno estatal.<sup>7</sup>

Los análisis y los estudios de caso demuestran que es posible constituir democracias estables sobre la base de sistemas de gobierno multiculturales. Sin embargo, es necesario hacer esfuerzos explícitos para terminar con la exclusión cultural de diversos grupos (tal como lo destacan los casos de España y Bélgica) y construir identidades múltiples y complementarias. Las políticas así de sensibles entregan incentivos para construir un sentido de unidad y diversidad: un sentido del “nosotros”. Los ciudadanos encuentran entonces el espacio institucional y político para identificarse tanto con su país como con otras identidades culturales, para construir su confianza en las instituciones comunes y para participar de la política democrática y prestarle su apoyo. Todos éstos son factores clave para consolidar y profundizar las democracias y construir “estados-naciones” duraderos.

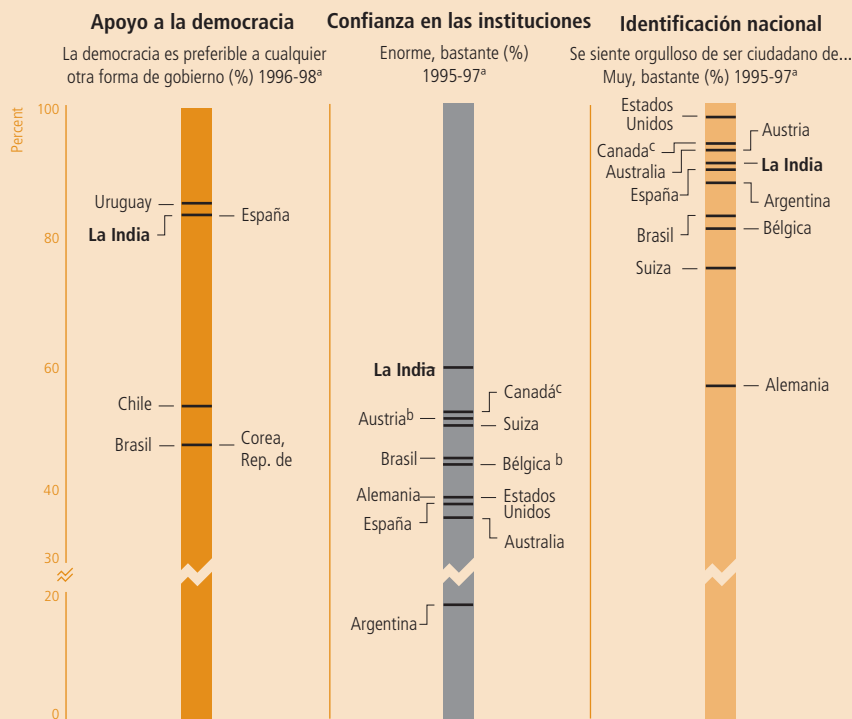
Este concepto está incorporado en la constitución de la India. Si bien la India es culturalmente diversa, estudios comparativos de democracias duraderas –incluida la India– muestran que a pesar de su diversidad se trata de un país muy cohesionado. Pero el compromiso constitucional de la India moderna con las identidades múltiples y complementarias se ve enfrentado a un grave desafío debido al aumento de los grupos nacionalistas hindúes que pretenden imponer una identidad singular hindú en el país a través de medios violentos. Hoy, estas amenazas socavan el sentido

de inclusión y violan los derechos de las minorías del país.<sup>8</sup> Además, la violencia comunal reciente plantea serias preocupaciones para el futuro de la armonía social y amenaza con echar por tierra los logros anteriores al respecto. Históricamente, el diseño constitucional de la India ha reconocido y respondido a las demandas de distintos grupos y ha permitido mantener la cohesión del sistema de gobierno a pesar de la enorme diversidad regional, cultural y en materia de lenguas.<sup>9</sup> Como se aprecia en el comportamiento de los indicadores de identificación, confianza y apoyo de la India (figuras 2), los ciudadanos están profundamente comprometidos con el país y con la democracia pese a la diversidad y excesiva estratificación del país. Este comportamiento resulta particularmente impresionante cuando se lo compara con el de otras democracias duraderas y más ricas. El desafío está en volver a estimular el compromiso de la India con las prácticas de pluralismo, de acogida institucional y de resolución de conflictos por medios democráticos.

Un aspecto crítico de la construcción de una democracia multicultural es el reconocimiento de las deficiencias en el ejercicio histórico destinado a la construcción de una nación, de los beneficios que traen las identidades múltiples y complementarias y de los esfuerzos realizados con el fin de consolidar la lealtad de todos los grupos de la sociedad a través de la identificación, la confianza y el apoyo.

La cohesión nacional no exige la imposición de una identidad única y la condena de la diversidad. Las estrategias exitosas para construir “estados-naciones” pueden, y de hecho lo hacen, dar cabida constructiva a la diversidad a través del diseño de políticas sensibles de reconocimiento cultural. En definitiva, constituyen soluciones eficaces para asegurar los objetivos a largo plazo de estabilidad política y armonía social.

**Figura 2** Confianza, apoyo e identificación: los países pobres y diversos pueden tener un buen desempeño si aplican políticas multiculturales



Nota. Los porcentajes no incluyen respuestas de “no sabe/no responde” a/ el año más reciente disponible durante el periodo especificado.  
 b/ Los datos se refieren a 1992. c/ El año más reciente durante el periodo 1990-93.

Fuente: Bhargava 2004; Kymilcka 2004; Stepan, Linz y Yadav, 2004

*Rectificar la exclusión cultural de las minorías y de otros grupos marginados requiere políticas multiculturales explícitas para garantizar el reconocimiento cultural*

plo, categorías raciales y étnicas en el Caribe<sup>6</sup> y categorías religiosas en Asia Meridional), continúa teniendo profundas consecuencias<sup>7</sup>. No es posible que los estados pretendan abordar estos problemas sin realizar ciertas apreciaciones de los legados históricos del racismo, de la esclavitud y de la conquista colonial.

Pero si bien las políticas multiculturales deben confrontar la complejidad y los desafíos equilibrando el reconocimiento cultural con la unidad del Estado, es posible llegar a una resolución adecuada (véase la presentación general 3.1). Son muchos los estados que han acogido a diversos grupos y han ampliado sus libertades culturales sin comprometer ni su unidad ni su integridad territorial. En su mayoría, las intervenciones en materia de políticas destinadas a minimizar las identidades políticas exclusivas y conflictivas han impedido el surgimiento de conflictos violentos o incluso ayudado a terminarlos. Además, políticas multiculturales de acogida también han ampliado la capacidad del Estado y han promovido la armonía social al reafirmar identidades múltiples y complementarias.

Rectificar la exclusión cultural de las minorías y de otros grupos marginados requiere más que el solo hecho de otorgar libertades civiles y políticas mediante instrumentos de democracia mayoritaria y políticas socioeconómicas equitativas<sup>8</sup>. Los estados deben formular políticas multiculturales explícitas que asegu-

ren el reconocimiento cultural<sup>9</sup>. En este capítulo se explora la forma cómo los estados están integrando el reconocimiento cultural en sus estrategias de desarrollo humano en cinco áreas:

- Políticas que aseguren la participación política de grupos culturales diversos.
- Políticas sobre religión y prácticas religiosas.
- Políticas sobre derecho consuetudinario y pluralismo jurídico.
- Políticas sobre el uso de múltiples lenguas.
- Políticas de rectificación de la exclusión socioeconómica.

**POLÍTICAS QUE ASEGUEN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE GRUPOS CULTURALES DIVERSOS**

Muchas minorías y otros grupos marginados históricamente han quedado excluidos del poder político real y se sienten alienados del Estado (capítulo 2). En algunos casos, la exclusión se debe a la falta de democracia o a una negación de los derechos políticos. En este caso, una forma de ayudar es caminar hacia la consecución de la democracia. Pero ello no es suficiente, porque aún cuando en una democracia los miembros de esos grupos tienen los mismos derechos políticos, su representación puede no ser la suficiente o pueden perder siempre en las elecciones, y considerar entonces al gobierno central como un ente ajeno y opresor. No es de sorprender que muchas minorías se opongan a un gobierno ajeno u opresor y busquen mayor poder político. Por eso es necesaria una concepción “multicultural” de la democracia. En los últimos años, se han desarrollado varios modelos de democracias multiculturales que contemplan mecanismos eficientes para que grupos culturalmente diversos puedan compartir el poder. Tales mecanismos resultan cruciales para asegurar los derechos de diversos grupos culturales y para evitar la violación de estos derechos por imposición mayoritaria o por la dominación política de la minoría dirigente.

Este capítulo considera dos categorías amplias de acuerdos democráticos en los cuales grupos y minorías culturalmente diversos compartirían el poder al interior de los procesos políticos y de las instituciones estatales. La primera categoría plantea compartir el poder territorialmente a través de un sistema federalista y sus diversas expresiones. Entre los acuerdos federales está el establecimiento de sub-unidades territoriales dentro de un Estado para que las minorías ejerzan una autonomía considerable (recuadro 3.1). Esta forma de acuerdo de poder compartido es pertinente en lugares donde las minorías están concentradas en un territorio y poseen una tradición de autogobierno a la que no quieren renunciar.

RECUADRO 3.1

**Guía rápida hacia el federalismo**

El federalismo es un sistema de organización política basado en el equilibrio garantizado constitucionalmente entre el gobierno compartido y la autonomía política. Involucra al menos dos niveles de gobierno: una autoridad central y sus unidades regionales constitutivas. Estas últimas gozan de autonomía y de poder respecto de temas definidos constitucionalmente; también desempeñan una función en la formación de las políticas del gobierno central. El grado y el alcance de la autonomía es muy variado. Algunos países, como Brasil, otorgan grandes poderes a las regiones. Otros, como Argentina, retienen el control absoluto en el centro.

Algunas otras diferencias importantes:

*Acuerdos federales tipo coming together (reunirse) o holding together (mantenerse unidos).* En los acuerdos federales del tipo “coming together”, como en Australia y Suiza, las regiones han optado por formar un solo sistema de gobierno federal. En los acuerdos del tipo “holding together”, como en Bélgica, Canadá y España, el gobierno central ha delegado autoridad política a las regiones con el fin de mantener un Estado unificado único.

*Una o muchas identidades.* Las federaciones “mono-nacionales” o “nacionales” mantienen

una identidad nacional única, como en Australia, Austria y Alemania. Las federaciones “multi-nacionales”, como Malasia y Suiza, reconocen constitucionalmente múltiples identidades. Otros estados combinan ambas. La India y España mantienen una única identidad nacional, sin embargo reconocen los aspectos plurales de su sistema de gobierno heterogéneo –es decir, acogiendo a diversos grupos que se identifican por su lengua.

*Simetría o asimetría.* En el federalismo simétrico, las unidades constituyentes tienen poderes, relaciones y obligaciones idénticas –es decir, simétricas–, relativas a la autoridad central y a las demás regiones, como en Australia. En el federalismo asimétrico, algunas provincias gozan de diferentes poderes. En Canadá, por ejemplo, los poderes federales asimétricos permitieron reconciliar a Québec con el sistema federal entregándole poderes específicos relacionados con la promoción de la lengua y la cultura franco-canadiense.

Fuente: Stepan 2001.

La segunda categoría de acuerdos contempla el poder compartido mediante mancomunidades, a través de una serie de instrumentos que aseguren la participación de grupos culturalmente diversos, esparcidos por el territorio nacional. Estos acuerdos consideran las demandas planteadas por grupos que no están concentrados en un territorio o que no demandan ni autonomía ni autogobierno. Las mancomunidades se basan en el principio de proporcionalidad: la composición étnica o cultural de la sociedad queda reflejada proporcionalmente en las instituciones del Estado. La proporcionalidad requiere de mecanismos y políticas específicas. Algunos acuerdos electorales, como la representación proporcional, reflejarían mejor la composición del grupo, como asimismo el uso de asientos reservados y cuotas en los poderes ejecutivo y legislativo.

Estos dos tipos de acuerdos de poder compartido –federal y mancomunidades– son bastante comunes en el mundo. Ninguno de ellos es una panacea, sin embargo, son muchos los ejemplos de éxito de ambos. Este capítulo analiza un tipo particular de acuerdo federal y algunos mecanismos específicos de mancomunidad que resultan particularmente adecuados para permitir la participación política de grupos culturales diversos.

#### *PODER COMPARTIDO MEDIANTE ACUERDOS FEDERALES: FEDERALISMO ASIMÉTRICO*

A través de instituciones democráticas y representativas, el Federalismo proporciona formas prácticas de manejar el conflicto en sociedades multiculturales<sup>10</sup> y permite que las personas convivan y puedan conservar su diversidad<sup>11</sup>. A veces, es posible acoger las demandas políticas de grupos culturalmente diversos mediante el reconocimiento explícito de la diversidad de los grupos y el trato diferente por regiones particulares respecto de asuntos específicos.

En estos sistemas federales “asimétricos”, los poderes que se otorgan a las sub-unidades no son idénticos. Las áreas de autonomía de una región difieren de otras. De este modo, los estados federales acogerían a algunas sub-unidades admitiendo distinciones específicas en su estructura política, administrativa y económica, como ocurrió en Malasia cuando los estados de Sabah y Sarawak de Borneo se unieron a la federación en 1963. Esto permite una mayor flexibilidad para responder a las diversas demandas y para acoger la diversidad. Además, estas medidas especiales posibilitan la coexistencia política de grupos de alta concentración territorial con la autoridad central, lo cual reduce los enfrentamientos violentos y las demandas separatistas.

Son varios los ejemplos ilustrativos de estas en-

tidades. Prácticamente toda democracia étnicamente diversa y a la vez pacífica y duradera no sólo es federal sino también asimétrica. Por ejemplo, Bélgica está dividida en tres regiones (Valonia, Flandes y Bruselas-capital); dos se establecieron según criterios relacionados con la lengua (la región de Valonia por los hablantes de francés y alemán, y la región Flamenca por los hablantes de holandés). La Federación Suiza también acoge diferentes identidades en materia de idiomas y culturas.

En España, se ha dado el estatus de “comunidades autónomas” al país Vasco, a Cataluña, a Galicia y a otras 14 entidades. Se ha otorgado a estas comunidades una gama amplia y variada de poderes autónomos en ámbitos como la cultura, la educación, la lengua y la economía, y las tres regiones históricas recibieron distintas áreas de autonomía y autogobierno. Por ejemplo, las comunidades vascas de Navarra disfrutaban de facultades explícitas de gastos e impuestos superiores a las de otras “comunidades autónomas”. El deseo de España de dar cabida a las diversas demandas de sus regiones le ha ayudado, si no a resolver, al menos a mitigar conflictos y movimientos separatistas. Estas intervenciones proactivas han ayudado a fomentar la aceptación de identidades múltiples y a marginar a aquellas exclusivas –identidades puramente vascas, gallegas, catalanas o españolas (véase la presentación general 3.1).

Sin embargo, muchas federaciones han fracasado<sup>12</sup>. En diversas partes del mundo, los acuerdos federales que han pretendido crear sub-territorios mononacionales étnicamente “puros” han terminado por ceder. Yugoslavia es un ejemplo prominente. Los acuerdos federales no eran democráticos. Las unidades de la federación habían sido unidas mediante coerción y eran gobernadas con cuotas sumamente desiguales de poder político y económico entre los grupos clave; este arreglo acentuó el conflicto étnico que, a la larga, se convirtió en un conflicto territorial y la federación se dividió. Este colapso se atribuye a veces a un diseño federal que no logró establecer procesos e instituciones libres y democráticas a través de las cuales los grupos fueran capaces de articular múltiples identidades y construir una complementariedad. En cambio, reforzó las demandas por la separación, lo cual culminó en una desintegración política.

El éxito de los acuerdos federales depende del diseño cuidadoso y de la voluntad política de fortalecer el funcionamiento democrático del sistema. Lo que importa es si los acuerdos contemplan diferencias considerables aunque respalden las lealtades nacionales. Por ejemplo, las estructuras federales que sólo responden a demandas respecto de la designación de “repúblicas” exclusivas, mono-nacionales

*En los últimos años, se han desarrollado varios modelos de democracias multiculturales que contemplan mecanismos eficientes para que grupos culturalmente diversos puedan compartir el poder*

*El éxito de los acuerdos federales depende del diseño cuidadoso y de la voluntad política de fortalecer el funcionamiento democrático del sistema*

para grupos étnicos podrían mostrarse contrarias a la idea de las identidades múltiples y complementarias. Acuerdos políticos y concesiones comunales de este tipo, que no fomentan la lealtad hacia instituciones comunes, podrían introducir tendencias divisorias en el sistema de gobierno que representan desafíos constantes (recuadro 3.2).

Además, la historia demuestra que el federalismo asimétrico introducido con suficiente antelación ayudaría a reducir la probabilidad de que surjan movimientos separatistas violentos. Evitar el conflicto violento mediante diversos acuerdos federales introducidos en las primeras etapas de los movimientos separatistas emergentes, por lo general, vale mucho más que los costos administrativos de tales acuerdos<sup>13</sup>.

Muchos estados temen que la autonomía política o “autogobierno” socave su unidad y su integridad. Sin embargo, varios han otorgado autonomía territorial sin consecuencias negativas. Estos esfuerzos por fortalecer la representación y la participación de los grupos a veces han generado violencia política y movimientos separatistas. Por ejemplo, tras una lucha

de décadas, representantes de las Primeras Naciones del norte de Canadá negociaron un convenio político<sup>14</sup> con el gobierno federal para crear el territorio con autogobierno de Nunavut en 1999<sup>15</sup>. En Panamá, varios pueblos indígenas –los Bri Bri, Bugle, Embera, Kuna, Naso Ngobe y Wounaan– han constituido regiones semi-autónomas gobernadas por concejos locales.

El Artículo 1 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos expresa el acuerdo mundial de que “todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. En virtud de ese derecho determinan libremente su situación política y planifican libremente su desarrollo económico, social y cultural”. La aplicación de este principio a los pueblos dentro de un Estado independiente y a los pueblos indígenas sigue siendo un tema controvertido. En países como México y Filipinas, la Constitución ha incorporado algunas medidas para reconocer los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, pero otros lo evitan.

Uno de los instrumentos jurídicos que han utilizado los pueblos para movilizarse en torno a estos

RECUADRO 3.2

**El desafío del federalismo: La atribulada trayectoria política de Nigeria y sus perspectivas**

En Nigeria viven más de 350 grupos étnicos, pero más de la mitad de los 121 millones de habitantes pertenecen a tres grupos principales: los Hausa-Fulani, musulmanes del norte; los Yoruba, seguidores de los credos cristiano e islámico, en el suroeste; y los Igbo, la mayoría de los cuales son cristianos, en el sureste. Algunos grupos más pequeños han intentado unirse en torno a estos tres principales, lo que ha creado políticas inestables y étnicamente divisorias.

El país más grande de África ha tenido una atribulada historia política marcada por golpes militares y por gobiernos civiles fallidos; los gobiernos militares han dominado durante 28 de sus 44 años de independencia. Nigeria intenta asegurar que su retorno a un gobierno civil tras 16 años de dictadura bajo el régimen de Abacha sea un proceso genuino de consolidación democrática.

La Constitución de 1999 aborda las dos preocupaciones relacionadas con un centro excesivamente poderoso y las preocupaciones provincianas a niveles de estado, así como la insana dinámica de patronaje, búsqueda de prebendas y la competencia entre estos niveles. Se han instituido algunas reformas, como

- La disolución gradual de los tres regímenes federales heredados de la era colonial y su reemplazo por un sistema descentralizado de 36 estados y 775 gobiernos locales. Las tres regiones fueron transformadas en cuatro en 1963. Las cuatro regiones se convirtieron en 12 estados en 1967, en 19 en 1976, en 21 en 1987, en 30 en 1991 y en 36 en 1999; el objetivo de estas transformaciones era fomentar la instalación de lealtades y alianzas étnicas más flexibles. En lo más inmediato, esta estructura federal en expansión ha ayudado a contener dis-

putas étnicas locales, lo que ha diseminado el poder de los tres grupos étnicos principales y ha evitado la dominación absoluta de los más de 350 grupos minoritarios más pequeños.

- La creación de normas electorales para generar gobiernos que puedan gozar de un respaldo nacional y mayoritario. En las elecciones de la Segunda República de 1979-1983, un candidato presidencial con una pluralidad de votos podía ser declarado vencedor tras haber obtenido al menos el 25% de los votos en dos terceras partes de los estados. La Constitución de 1999 actualizó la norma umbral: para poder competir en las elecciones, un partido debe asegurar al menos un 5% de los votos emitidos en al menos 25 de los 36 estados en las elecciones del gobierno local. Si bien la norma umbral relacionada con la formación de un partido fue rescindida en 2003, aquella para declarar triunfador a un partido y, por ende, para constituir un gobierno, aún sigue vigente, lo que propicia la formación de partidos multiétnicos. Muchos otros asuntos de relaciones federales introducidos en la Constitución de 1999 siguen siendo impugnados acaloradamente, como aquellos relativos a los ingresos, a los derechos de propiedad, a los códigos legales y a las prerrogativas de los estados.
- La adopción de políticas de acción positiva en la educación y en la administración pública. Esto ha desembocado en la rotación de la presidencia entre seis zonas geopolíticas: noroeste, noreste, centro-norte, suroeste, sureste, centro-sur y el nombramiento de al menos un ministro federal proveniente de cada uno de los 36 estados conforme al principio de zonificación. Estas medi-

das proporcionan un marco funcional para la distribución económica que intenta evitar excesos unitarios y centralizadores y la dominación por parte del centro.

El retorno de la democracia ha reanimado las identidades regionales, étnicas, religiosas y locales y ha intensificado la movilización comunal. Ello ha provocado la violencia social que ha envuelto al país desde el retorno al gobierno civil; con anterioridad, estos conflictos eran suprimidos de manera coercitiva por los regímenes militares. La estabilidad política de Nigeria aún está amenazada por importantes desequilibrios socioeconómicos estructurales entre el Norte y el Sur, por el alto nivel de dependencia pública de los ingresos por concepto del petróleo recaudados a nivel federal, por la intensa competencia y corrupción de la vida pública vinculada con su distribución; y por el problema no resuelto de la rotación presidencial entre seis zonas etnopolíticas, lo que ha incitado a la violencia y a las divisiones étnicas. Los desafíos son tremendos –y se siguen produciendo.

Fuente: Bangura 2004; Lewis 2003; Rotimi 2001.

asuntos es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en 1989 y abierto para su ratificación desde 1990<sup>16</sup>. Hasta 2003, sólo tenía 17 signatarios –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Holanda, Noruega, Paraguay, Perú y Venezuela<sup>17</sup>. El Congreso chileno ha votado contra varias iniciativas al respecto. La Organización de la Unidad Africana aprobó la Declaración sobre derechos humanos y de los pueblos, pero en ninguna parte se define el término “pueblos”.

Las últimas reuniones del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas constituyen otra señal de que estas luchas por obtener reconocimiento cultural han entrado en el debate global. Los avances políticos parecen concentrarse en regiones del mundo que han reconocido explícitamente las demandas de aquellos indígenas que se han movilizado para oponerse a la exclusión. Algunos consideran que dicha movilización es perjudicial desde un punto de vista político –tal y como sus versiones violentas y reaccionarias– pero también estos movimientos reflejan una mayor conciencia respecto de la libertad cultural. Los estados no pueden seguir ignorando ni suprimiendo estas demandas.

Ha habido algunas iniciativas innovadoras para otorgar autonomía y autogobierno, especialmente cuando los grupos traspasan las fronteras nacionales. Un ejemplo es el Consejo para la Cooperación sobre asuntos Sami creado en Finlandia, Noruega y Suiza.

#### *COMPARTIR EL PODER A TRAVÉS DE LA MANCOMUNIDAD: PROPORCIONALIDAD Y ACUERDOS ELECTORALES REPRESENTATIVOS*

La mancomunidad aplica el principio de la proporcionalidad en cuatro áreas clave: a través de un poder ejecutivo compartido, de la representación proporcional en el sistema electoral, de las disposiciones para la autonomía cultural y de las salvaguardas en forma de vetos mutuos. Estos instrumentos ayudarían a prevenir que un segmento de la sociedad imponga sus puntos de vista a otros. En su forma más eficiente, también ayudarían a reflejar la composición cultural diversa de una sociedad en sus instituciones estatales. Los acuerdos de mancomunidad son criticados a veces por ser antidemocráticos porque son considerados un instrumento de dominación de un grupo privilegiado, a través de la cooptación de la oposición o de grupos vulnerables<sup>18</sup>. Pero no es necesario que involucren una “gran coalición” de partes: sólo requieren de la representatividad de toda la comunidad en el ejecutivo y en el legislativo. El reto está en

asegurarse de que ni el autogobierno (para las minorías) ni el gobierno compartido (del Estado como un todo) se dominen el uno al otro. Estos acuerdos también han sido abordados por políticos prudentes y responsables.

Esta sección se centra en dos mecanismos de mancomunidad –poder ejecutivo compartido y representación proporcional– que impiden el dominio de una comunidad mayoritaria<sup>19</sup>. Desde una perspectiva constitucional, las medidas que privilegian a las minorías en los procedimientos electorarios plantean cuestiones de trato igualitario. Pero las pequeñas minorías y las minorías disgregadas no tienen posibilidad de representación en las democracias mayoritarias. El poder ejecutivo compartido puede proteger sus intereses. La proporcionalidad en tales acuerdos políticos y ejecutivos refleja la composición diversa de la sociedad en sus instituciones estatales.

Durante mucho tiempo, Belice, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago han utilizado mecanismos de poder compartido para abordar las divisiones raciales y étnicas y han logrado diversos niveles de éxito<sup>20</sup>. Entre los mecanismos hay elementos de autonomía (autogobierno para cada comunidad) y de integración (gobierno conjunto para todas las comunidades). El poder político es compartido entre los poderes ejecutivo, legislativo y (en principio) judicial<sup>21</sup>.

Es necesario ser cauteloso a fin de asegurar que la posibilidad de que una minoría gane un número adecuado de asientos no sea sabotada, como ocurrió en Irlanda del Norte. Durante la época de “autogobierno” desde 1920 a 1972, los distritos electorales eran reiteradamente divididos en forma arbitraria de manera de dejar en desventaja a los partidos nacionalistas católicos y otros, y favorecer al partido dominante de Ulster Unionist, que gobernó de manera ininterrumpida, con frecuencia sin tomar en consideración los intereses de las minorías nacionalistas. Esto, a la larga, provocó una reacción prolongada de conflicto y violencia. El Acuerdo de Viernes Santo de 1998 pretendía evitar la repetición de esta historia; más específicamente que las decisiones clave en la Asamblea de Irlanda del Norte se tomen sobre una “base intercomunitaria”. Para ello, se requiere que ambos bloques entreguen su consentimiento paralelo y en forma independiente o bien una mayoría proporcional del 60% de los votos, con el voto del 40% de los miembros de cada bloque<sup>22</sup>. La idea es que toda decisión importante debe contar con algo de apoyo de ambos lados, lo cual proporciona un marco favorable a las negociaciones.

En Bélgica, la Asamblea y el Senado están divididos en grupos lingüísticos –uno holandés y uno francés; el grupo de hablantes de alemán forma parte

*Las últimas reuniones del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas constituyen otra señal de que estas luchas por obtener reconocimiento cultural han entrado en el debate global*

*Pero en otros casos, la exclusión es menos directa y tal vez sin intención, cuando el calendario público no consigna una fiesta religiosa de una minoría*

del grupo francés. Ciertos asuntos clave deben ser decididos por mayoría en cada grupo y por mayoría absoluta de dos terceras partes de los sufragios. En una democracia mayoritaria, la mayoría gobierna; en un sistema democrático de mancomunidad, gobiernan las mayorías de todos los grupos que comparten el poder.

La representación proporcional, que es otro instrumento de mancomunidad, permite que cada comunidad significativa esté representada políticamente de acuerdo con la proporción de su población, en especial cuando los partidos tienen un fundamento étnico. Incluso cuando no lo tienen, la representación proporcional entrega a los partidos políticos más incentivos para que ganen los votos de los grupos dispersos que no forman mayorías en un distrito geográfico en particular, situación que también aumenta la representación de las minorías. La representación proporcional no garantiza una acogida exitosa y, en ocasiones, un sistema del tipo “el que gana manda” sería compatible con las federaciones multinacionales y multilingües, como ha quedado demostrado en Canadá y en la India. Pero ambos países también aplican otras medidas para asegurar la representación política de los diversos grupos, y los sistemas del tipo “el que gana manda” también pueden conducir a tiranías de la mayoría.

Ninguna de las múltiples normas electorales de representación proporcional entrega una proporcionalidad perfecta, pero podrían servir para tratar el problema de los sistemas del tipo “el que gana manda” y permitir una mayor representación de las minorías y de otros grupos, tal como lo ilustra el efecto de las recientes reformas emprendidas en Nueva Zelandia (recuadro 3.3)<sup>23</sup>. La representación proporcional resulta muy eficaz en democracias estables y podría superar una de las principales deficiencias de los sistemas electorales mayoritarios fortaleciendo las voces electorales de las minorías. La representación proporcional no es la única solución en todas las circunstancias. Las innovaciones en los sistemas “el que gana manda” también servirían para reforzar la voz de las minorías, si bien resulta bastante más difícil estructurar tales acuerdos.

Otra forma de asegurar la representación de las minorías culturales es la reserva de un número determinado de asientos para ciertos grupos, como ocurre en Nueva Zelandia para los maoríes<sup>24</sup>, en la India para ciertas tribus y castas y en Croacia para los húngaros, italianos, alemanes y otros. A veces se critica esto de los asientos reservados y las cuotas porque “fijan” la identidad y la preferencia de los pueblos en el mecanismo electoral, y negociar cuotas y reservas puede ocasionar conflictos y desacuerdos. En el Líbano, las quejas de los musulmanes por la cuota de 6:5 asientos en el Parlamento entre cristianos y mu-

sulmanes, que había sido fijada conforme al censo de 1932, se transformó en una importante fuente de tensión y derivó en una guerra civil cuando varió la gravitación democrática de ambas comunidades<sup>25</sup>. Estas soluciones podrían resultar más problemáticas que los sistemas electorales proporcionales, conforme a los cuales las personas son libres para buscar su identificación.

## **POLÍTICAS SOBRE RELIGIÓN Y PRÁCTICAS RELIGIOSAS**

Como se aprecia en el capítulo 2, en el mundo son muchas las minorías religiosas que sufren diversas formas de exclusión. En algunos casos, ello se debe a la discriminación explícita contra una minoría religiosa, problema particularmente común en países no-seculares en los cuales el Estado tiene la tarea de conservar y promover una religión establecida. Pero en otros casos, la exclusión es menos directa y tal vez sin intención, cuando el calendario público no consigna una fiesta religiosa de una minoría, o los códigos de la forma de vestir en las instituciones públicas entran en conflicto con las formas de vestir de una minoría religiosa, o cuando las normas estatales que rigen el matrimonio y la herencia difieren de aquellas de la religión de una minoría, o cuando las normativas de un plan regulador entran en conflicto con las prácticas funerarias de una minoría. Es posible que este tipo de conflictos surja incluso en estados seculares. Dada la profunda importancia de las identidades para los pueblos, no es de sorprender que las minorías suelen movilizarse en pos de la reivindicación de estas exclusiones; de no mediar un manejo adecuado, las movilizaciones de este tipo podrían tornarse violentas. Por lo tanto, resulta vital que los estados aprendan a manejar dichas demandas.

El Estado es responsable de asegurar políticas y mecanismos que protejan la elección individual. Esto se logra de mejor manera cuando las instituciones públicas no sólo no discriminan entre seguidores y no seguidores, sino también entre creyentes y no creyentes. Está comprobado que los principios seculares funcionan mejor con esos objetivos, pero ningún modelo único de secularismo ha resultado ser mejor que otro en todas las circunstancias. Con el tiempo, los vínculos entre el Estado y las autoridades religiosas han sufrido múltiples cambios. De igual modo, los estados que profesan el secularismo lo hacen de manera distinta tanto en sus principios como en su práctica. Y estas diferencias tienen implicancias en la capacidad del Estado de proteger la opción individual y las libertades religiosas (recuadro 3.4).

A veces surgen problemas debido a que hay demasiados vínculos formales entre las religiones y el Es-

### ¿Representación proporcional o del tipo “el que gana manda”? - el viraje de Nueva Zelanda

Las democracias de la mayoría tienen una triste trayectoria en cuanto a la participación política de las minorías, las cuales han sido objeto de subrepresentación y marginadas en su voz electoral. ¿Cómo pueden las sociedades multiculturales ser más integradoras y garantizar la debida participación de las minorías y otros grupos culturales marginados? Una manera de hacerlo es a través de la representación proporcional más que con los sistemas del tipo “el que gana manda”. En este último sistema, el partido político que obtiene la mayor cantidad de votos se asigna la mayoría de los asientos legislativos (por ese motivo se denomina “elegido por mayoría relativa”). En el Reino Unido, por ejemplo, un partido puede (y en general ocurre) obtener menos del 50% de los votos, sin embargo obtiene una cuota mucho mayor de asientos en la Cámara de los Comunes. En la elección de 2001, el partido laborista obtuvo el 41% de la votación y se llevó el 61% de los asientos. En la misma elección, los demócratas recibieron el 19,4% de los votos, pero sólo el 7,5% de los asientos. En sistemas de representación proporcional, los legisladores son elegidos a partir de distritos con derecho a varios asientos en proporción con el número de votos recibidos: 20% del voto popular se hace acreedor del 20% de los asientos.

Como los sistemas del tipo “el que gana manda” excluyen a aquellos que no apoyan las propuestas del partido que está en el poder, no se prestan para propender a crear ambientes culturalmente inclusivos. Pero en los sistemas de representación proporcional, los partidos que obtienen un número significativo de votos pueden obtener una cuota de poder. Como norma, entonces, los sistemas electorales de representación proporcional entregan un reflejo más exacto de la opinión pública y es probable que fomenten la inclusión de minorías (siempre y cuando las minorías se organicen políticamente).

Son muchos los estados multiculturales que funcionan con los sistemas de representación proporcio-

nal, como Angola, Bosnia y Herzegovina, Guyana y Letonia. En Europa Occidental, 21 de 28 países usan alguna forma de representación proporcional.

Los opositores de la representación proporcional sostienen que la incorporación de grupos fragmentados podría dar pie a gobiernos inestables e ineficientes, con coaliciones cambiantes. Italia es uno de los países que se cita con frecuencia. Pero tales problemas no son ni endémicos ni insalvables. En efecto, existen diversos mecanismos para prevenir puntos muertos e impasses. Por ejemplo, instituir requisitos de votación mínimos –como en Alemania– o cambiar el número de distritos a fin de reflejar la dispersión geográfica de la opinión pública, medidas útiles para paliar estos problemas a la vez que permiten mantener los sistemas legislativos inclusivos. Y tal vez es preferible llegar a un punto muerto o sufrir un impasse a una minoría que imponga su voluntad a la mayoría, como ocurre con los gobiernos elegidos en los sistemas “el que gana manda”.

Otros se oponen a estas políticas arguyendo que tales cambios implicarán enormes trastornos e inestabilidad política, tal y como lo teme la elite política de muchos países de América Latina donde los pueblos indígenas están demandando cada vez más participación y representación política. Sin embargo, no es posible recurrir a este argumento para defender políticas que generan la exclusión reiterada de ciertos grupos. Es posible transitar hacia políticas prudentes que estimulen una mayor participación y permitan una representación más eficaz, tal como lo demuestra la experiencia de otros países democráticos.

En gran medida para abordar la insuficiente representatividad de la población indígena maorí, en 1993 Nueva Zelanda votó a favor de emprender una reforma electoral profunda, apartándose con ello del sistema “el que gana manda” y acercándose a la representación proporcional. La legislación colonial que data de 1867 asignaba 4 de 99 asientos en el gobierno a los maorí,

muy por debajo de su proporción respecto del total de habitantes del país, la que asciende al 15% de la población.

Los electores escogieron un sistema proporcional mixto, un híbrido en el cual el cincuenta por ciento de los asientos legislativos corresponden a distritos del tipo de un solo asiento “el que gana manda” y la otra mitad es distribuido según el porcentaje de votos que obtenga cada partido.

Nueva Zelanda también incorporó un sistema de “circunscripción dual” en el que los individuos de ascendencia maorí tienen la opción de votar o por un individuo del registro maorí o por un individuo del registro electoral general. Los asientos para los maoríes son distribuidos según el censo maorí y conforme a la proporción de individuos maoríes inscritos en el registro maorí.

El debut (en 1996) del sistema de representación proporcional en Nueva Zelanda fue difícil. Después de nueve meses, no se había formado ninguna coalición mayoritaria y la opinión pública se retractó y se mostró a favor del sistema “el que gana manda”. Pero las elecciones de 1999 y de 2002 se realizaron tranquilamente y el público volvió a expresar apoyo al sistema de representación proporcional. La representación política de los maoríes aumentó de alrededor del 3% en 1993, a casi el 16% en 2002. A pesar de los problemas que han surgido en el camino, está claro que la transición electoral recorrió un largo trecho hacia el mejoramiento de la representación de la población maorí en Nueva Zelanda.

Fuente: O’Leary 2004; Boothroyd 2004; Nagel 2004.

tado o demasiada influencia de las autoridades religiosas en asuntos de Estado. Por ejemplo, la situación en que un grupo privilegiado clerical pequeño controla las instituciones del Estado en virtud de lo que considera leyes divinas, como ocurre en Afganistán con los talibanes. Es improbable que estos grupos religiosos políticamente dominantes toleren diferencias internas, menos aún den la posibilidad de disentir, o amplíen las libertades incluso a sus propios miembros fuera de la pequeña cúpula dominante y con menor razón a miembros de otros grupos religiosos. Tales estados no acogen a otros grupos religiosos o disidentes ni les dan un trato equitativo.

En otras ocasiones, el Estado aparece como neutral y en teoría no interviene en los asuntos religiosos y excluye al clero de los asuntos de Estado –una política de “exclusión mutua”. Pero en realidad, dicha instancia podría generar distorsiones debido a la adopción de políticas que no consideran las reales vio-

laciones de las libertades religiosas o mediante intervenciones *ad hoc* motivadas por conveniencia política.

Cualesquiera sean los vínculos históricos con la religión, los estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos y asegurar las libertades de todos sus miembros y no discriminar (a favor o en contra) por causas religiosas. Resulta difícil proponer un diseño óptimo para las relaciones entre instituciones del Estado y la autoridad religiosa. Pero los estados no-discriminatorios debieran proteger tres dimensiones de la libertad religiosa y de la opción individual:

- Todo individuo o secta al interior de un grupo religioso debiera tener el derecho de criticar, corregir o cuestionar la supremacía de una interpretación particular de creencias. Todas las religiones tienen numerosas interpretaciones y costumbres –son polifónicas– y ninguna de éstas

### Las muchas formas de estados religiosos y seculares y su efectos sobre la libertad de credo

La relación entre los estados y la religión ha tomado diversas formas.

#### Estados no seculares

Un Estado no secular extiende el reconocimiento oficial a ciertas religiones y asume diferentes formas dependiendo de los vínculos formales y sustantivos con la autoridad religiosa.

- Estados gobernados por la ley divina, es decir, una teocracia, como la República Islámica de Irán dirigida por ayatolas o bien Afganistán con los talibanes.
- Estados donde una religión goza de una alianza formal con el gobierno, es decir, que tiene una religión “establecida”. Entre los ejemplos se incluye el Islam de Bangladesh, Libia y Malasia; el Hinduismo en Nepal; el Catolicismo en Argentina, Bolivia y Costa Rica; el Budismo en Bhután, Birmania y Tailandia.
- Estados que cuentan con una iglesia o religión establecida, pero que sin embargo respetan a varias religiones, reconocen y tal vez intentan cultivar todas las religiones sin preferencias por unas sobre las otras. Estos estados aplican un impuesto religioso a todos los ciudadanos y les otorgan la libertad de remitir el dinero de los impuestos a las organizaciones religiosas de su elección. Además, ayudan económicamente a establecimientos educacionales administrados por instituciones religiosas pero de manera no discriminatoria. Ejemplos de estados como éste son Suecia y el Reino Unido. Ambos son prácticamente seculares y sus religiones son sólo de hecho. Entre otros ejemplos de este sistema de Estado no religioso se cuenta Dinamarca, Islandia y Noruega.

#### Estados seculares anti-religiosos

Estados que excluyen a la religión de sus propios asuntos, pero no se excluyen de los asuntos de la religión. En un Estado como éste, el derecho a la libertad religiosa es muy limitado y por lo general el Estado interviene para restringir las libertades y las prácticas

religiosas. Los regímenes comunistas de China y los ex regímenes comunistas de la Unión Soviética y Europa del Este son algunos ejemplos.

#### Estados neutrales o no comprometidos

Existen dos maneras de expresar este tipo de neutralidad. El Estado podría profesar una política de “exclusión mutua” o la “estricta separación de la religión y el Estado”. Esto no sólo significa que el Estado impide la intervención de las autoridades eclesiásticas en los asuntos de Estado, sino que también evita interferir con los asuntos internos de los grupos religiosos. Una consecuencia de esta exclusión mutua es que el Estado puede no tener los medios ni la voluntad de intervenir en prácticas denominadas como “religiosas” pero que atentan contra los derechos individuales y los valores democráticos. O bien el Estado puede aplicar una política de neutralidad hacia todas las religiones. Los ejemplos más claros son el estado de Virginia (tras la separación de la Iglesia Anglicana en 1786), Estados Unidos (particularmente con posterioridad a la modificación constitucional de 1791) y Francia, especialmente después de la ley de separación de 1905.

#### Estados seculares que brindan igual respeto y distancia de principios

El Estado es secular en el sentido de que no tiene una iglesia establecida ni tampoco promueve una religión por sobre las demás, sino más bien respeta a todos los credos por igual (así como a los no creyentes). Sin embargo, este Estado está dispuesto a defender los principios universales de los derechos humanos y la igualdad de los ciudadanos y tiene la capacidad de intervenir en los asuntos internos de los grupos eclesiásticos en lo que podría llamarse una “distancia de principios”. Un esquema como éste involucra el apoyo equitativo de todas las religiones (por ejemplo, a través de fondos públicos para las escuelas religiosas o el reconocimiento estatal de la personalidad jurídica de las iglesias) o incluso la intervención para supervisar y reformar aquellas prácticas eclesiásticas que contra-

vengan los derechos humanos (tal como regular las escuelas religiosas o reformar las leyes personales para asegurar la igualdad de género). Con una distancia de principios, si el Estado interviene o declina intervenir depende de qué medidas fortalecen realmente la libertad y la equidad religiosa de los ciudadanos. Es imposible que el Estado se relacione con todas las religiones de la misma manera ni tampoco que intervenga hasta el mismo grado ni del mismo modo. Sin embargo, es su deber asegurar que las relaciones entre las instituciones religiosas y políticas estén regidas por principios consecuentes, no sectarios, de libertad y conforme a los derechos humanos.

Un ejemplo es el diseño secular de la constitución de la India. Si bien debido al aumento de la violencia comunal los observadores se han tornado escépticos respecto de las credenciales laicas de los políticos indios de hoy, la Constitución establece que la India es un Estado secular. Fue esta política de secularismo con distancia de principios lo que permitió al Estado indio en los primeros años posteriores a la independencia reconocer las leyes consuetudinarias, los códigos y las prácticas de las comunidades religiosas minoritarias y permitirles su integración cultural. También posibilitó intervenciones positivas con el fin de defender los principios de igualdad y libertad, a través de la reforma de prácticas consuetudinarias, como la prohibición a los otrora “intocables” de ingresar a los templos.

Fuente: Bhargava 2004.

debiera ser propiciada por el Estado. El clero y otras jerarquías debieran tener el mismo estatus que otros ciudadanos y no debieran reclamar mayor privilegio político ni social.

- Los estados deben dar cabida a todas las religiones para que haya cierto intercambio entre los diferentes credos y, dentro de ciertos límites, para las críticas. A quienes profesan una religión debiera permitírseles criticar de manera responsable las prácticas y creencias de otras religiones.
- Los individuos deben ser libres no sólo para criticar la religión en la que nacieron, sino para rechazarla a cambio de otra o para no profesar ninguna.

De los vínculos históricos del país con la religión o del legado del colonialismo surgen ciertos desafíos

para el secularismo. Las políticas británicas de “dividir para reinar” en Asia Meridional, que intentaban categorizar las identidades religiosas y culturales fijando sus posiciones en el sistema de gobierno y en la sociedad, han sido una fuente de permanente conflicto político incluso con posterioridad a la repartición territorial en la región<sup>26</sup>. Estas divisiones históricamente arraigadas siguen siendo serios obstáculos para las políticas seculares en una región que ha sido testigo de muchos traumas comunales. Los gobernantes coloniales españoles y sus vínculos históricos con la Iglesia Católica dejaron un legado similar de vínculos entre el Estado y la iglesia en sus ex colonias, especialmente en América Latina, con consecuencias en temas como la equidad de género, entre otros.

Este bagaje histórico aparece a veces en dilemas

contemporáneos relativos a admitir diferentes leyes religiosas en un ambiente democrático en el que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. Como lo demuestra la permanente discusión en torno a un código civil uniforme en la India, los argumentos a favor de los derechos de la mujer y los principios de igualdad se mezclan con preocupaciones por los derechos de las minorías y el reconocimiento de las culturas (recuadro 3.5). El principio rector de su resolución debe ser llegar a un consenso sobre estas materias con el fin de proponer principios universales de derechos humanos, de equidad de género y de desarrollo humano<sup>27</sup>.

### **POLÍTICAS REFERENTE AL DERECHO CONSUETUDINARIO Y AL PLURALISMO JURÍDICO**

Por diversas causas, algunas minorías religiosas y étnicas y grupos indígenas se sienten alienados del sistema jurídico imperante. En algunos países, históricamente los jueces u otros funcionarios de la justicia han tenido prejuicios en su contra, o han permanecido ignorantes de su situación, lo que ha derivado en una aplicación injusta y sesgada de la ley. En muchos países, los pueblos indígenas prácticamente no están representados en su totalidad en el

sistema judicial. Esta realidad de prejuicio y exclusión se ve agravada por la imposibilidad que tienen estos grupos de acceder al sistema legal por otras razones, como la distancia geográfica, los costos financieros, el idioma y otras barreras culturales.

Es posible contrarrestar esta exclusión por medio de sistemas jurídicos plurales. Pero algunos críticos sostienen que los sistemas jurídicos plurales legitiman prácticas tradicionales que son inconsistentes con la expansión de las libertades. Muchas prácticas “tradicionales” rechazan la igualdad de la mujer, por ejemplo, en lo relativo a derechos de propiedad, herencia, derecho de familia y otras materias<sup>28</sup>. Pero el pluralismo jurídico no requiere la adopción sistemática de todas las prácticas que se dicen “tradicionales”. La adopción del derecho consuetudinario no debiera considerarse como una autorización para mantener prácticas que violen los derechos humanos, independientemente de su reclamo respecto de ser “tradicionales” o “auténticas”<sup>29</sup>.

Desde una perspectiva de desarrollo humano, todos los sistemas jurídicos –sean unitarios o plurales– deben adoptar estándares internacionales de derechos humanos, incluida la equidad de género. Los críticos también sostienen que si el sistema jurídico de la sociedad respetara las normas de los derechos

*Los argumentos a favor de los derechos de la mujer y los principios de igualdad se mezclan con preocupaciones por los derechos de las minorías y el reconocimiento de las culturas*

RECUADRO 3.5

### **Derecho personal hindú y musulmán: el debate permanente acerca de un código civil uniforme**

En la India de hoy se debate acaloradamente acerca del pluralismo y el universalismo jurídico. ¿Debe regir un mismo sistema jurídico a los miembros de todas las comunidades? Las diferencias enfatizan la aparente contradicción del reconocimiento constitucional del derecho personal hindú y musulmán y el compromiso constitucional paralelo de contar con un código civil uniforme. El debate está centrado en preocupaciones mayores acerca de la India como Estado secular multicultural.

Las leyes personales, específicas a diferentes comunidades religiosas, rigen el matrimonio, el divorcio, la custodia, la adopción, la herencia y la sucesión. Varían ampliamente de una comunidad a otra e incluso al interior de una misma comunidad. Las causas judiciales que involucran el derecho personal también dan lugar a sus temas más particulares, a veces enfrentando los derechos de los grupos religiosos minoritarios contra los derechos de la mujer.

El debate sobre las leyes personales se reduce a lo siguiente:

- Equidad de género: el trato diferenciado que se da a hombres y mujeres en términos de sus derechos legales en virtud de las leyes y las costumbres patriarcales, sean hindúes o musulmanas.
- Libertades culturales y derechos de la minoría: si el Estado debe o no reservarse el derecho de intervenir en asuntos de práctica religiosa para rea-

firmar la libertad y la equidad mientras protege el derecho de los grupos a practicar su credo.

Resulta importante comprender el contexto histórico de este debate. El liderazgo de la India durante la independencia estaba comprometido con una india secular, y no con la formación de un Estado para la mayoría hindú. Esto era un imperativo político dados los temores de la minoría musulmana que surgieron inmediatamente después de la brutal escisión del subcontinente. La Constitución india reconoció y acogió un sistema de pluralismo jurídico heredado de la colonia como su realidad multicultural. El objetivo último de un código civil unificado fue incluido en la Constitución, y la Ley Especial de Matrimonio de 1954 ofreció a las parejas una alternativa no religiosa para los derechos personales.

Una mirada rápida a los avances jurídicos en las décadas de 1980 y 1990 permite apreciar la manera en que el argumento a favor de la uniformidad ha dejado de lado preocupaciones por la equidad –y cómo la agenda secular ha sido descrita como la antípoda del principio de reconocimiento especial de los derechos culturales de las minorías. El debate permanente es importante debido al contexto político contemporáneo. Quienes defienden el código reivindican principios de igualdad ante la ley, pero no logran apreciar la difícil posición de las minorías. Esto resulta de particular interés a la luz de las crecientes tensiones comunales. Con frecuencia las minorías musulmanas consideran el có-

digo como una derogación turbia de su libertad cultural.

El derecho personal de todas las comunidades ha sido objeto de críticas por perjudicar a la mujer, y hay argumentos sólidos para reformar prácticamente todas las leyes y costumbres tradicionales (y en general patriarcales) del país, para dejar las leyes personales o consuetudinarias hindúes y musulmanas en consonancia con la equidad de género y los derechos humanos universales. Pero poner en marcha la equidad –objetivo que es central a las preocupaciones del desarrollo humano– no es lo mismo que poner en marcha la uniformidad.

Lo que se requiere es una reforma interna de todas las leyes consuetudinarias, que respeten la equidad de género en lugar de imponer leyes idénticas, lesivas y con distorsiones de género en todas las comunidades. Para esto es crucial hacer un esfuerzo genuino por establecer consenso con respecto al código. Una legislación que imponga uniformidad sólo acentuará la separación entre mayoría y minoría, lo que es perjudicial tanto para la armonía comunal como para la equidad de género.

Fuente: Engineer 2003; Mody 2003; Rudolph 2001.

*Todos los sistemas jurídicos – sean unitarios o plurales – deben adoptar estándares internacionales de derechos humanos, incluida la equidad de género*

humanos y si los pueblos indígenas aceptaran dichas normas, no sería necesario mantener el pluralismo jurídico. Pero incluso en aquellos lugares donde existe consenso sobre las normas de los derechos humanos, el pluralismo jurídico ejercería alguna función válida.

Los sistemas legales plurales existen en prácticamente todas las sociedades; han evolucionado en forma de tradiciones locales y fueron incorporados a otros sistemas formales de jurisprudencia<sup>30</sup>. Las prácticas consuetudinarias, que adquirieron fuerza de ley con el tiempo, coexisten con los sistemas de jurisprudencia introducidos. Tal pluralismo jurídico por lo general tiene sus raíces en la lógica colonial de protección de los derechos de las minorías, que permitieron la continuidad de algunos de estos sistemas aun cuando se hubieran impuesto las propias leyes del colonizador.

*CONSTRUCCIONES COLONIALES QUE SON, SIN EMBARGO, REALIDADES CONTEMPORÁNEAS.*

La impronta colonial es notoria. De hecho, por lo general resulta difícil determinar qué procesos jurídicos son genuinamente “tradicionales” y cuáles podrían considerarse como un sub-producto híbrido de la manipulación y el control colonial. Otra complicación que surge al separar las prácticas “auténticas” de aquellas “impuestas” es que el gobierno colonial y su “misión civilizadora” unilateralmente reclamaban responsabilidad por haber introducido valores, creencias e instituciones modernas en las colonias<sup>31</sup>.

En África, los europeos colonialistas introdujeron su propio derecho metropolitano y el sistema de tribunales, pero mantuvieron gran parte del derecho consuetudinario y muchos elementos del procedimiento judicial africano eran consecuentes con su sentido de justicia y moralidad. Los tribunales del tipo occidental eran presididos por jueces y abogados expatriados cuya jurisdicción se extendía hacia todas las personas, africanas o no, en lo relativo a asuntos penales y civiles. Habitualmente llamados “tribunales generales”, aplicaban el derecho europeo y las leyes locales basadas en prácticas europeas. Un segundo grupo de “tribunales con autoridad nativa” o “tribunales africanos” o “tribunales del pueblo”, incluía a los jefes tradicionales o los ancianos locales. Estos tribunales tenían jurisdicción sobre africanos solamente y, en su mayor parte, aplicaban el derecho consuetudinario imperante. Durante el periodo colonial de la historia de Malawi, por ejemplo, la jurisdicción sobre los africanos correspondía a los tribunales tradicionales para las causas que requerían de derecho consuetudinario y para las causas penales simples<sup>32</sup>.

Hacia fines del periodo colonial, los funcionarios comenzaron a formar parte de un sistema dual de tribunales, en el que los tribunales generales supervisaban el trabajo de los tribunales consuetudinarios. Las colonias anglófonas mantuvieron gran parte de la estructura jurídica dual creada durante el gobierno colonial mientras se esforzaron por reformar y adaptar el derecho consuetudinario a los conceptos del derecho inglés. Las colonias francófonas y lusohablantes intentaron absorber el derecho consuetudinario en el derecho general. Etiopía y Túnez abolieron algunos aspectos del derecho consuetudinario; pero en ningún país africano, durante la era colonial o con posterioridad a ésta, se dejó de lado o se proscribió completamente el derecho consuetudinario.

*EL DERECHO CONSUECUDINARIO PROMOVERÍA EL ACCESO A LOS SISTEMAS DE JUSTICIA.*

Adoptar el derecho consuetudinario ayudaría a proteger los derechos de los pueblos indígenas y asegurar una aplicación más equitativa del estado de derecho. En efecto, los intentos por otorgar un reconocimiento público al derecho consuetudinario pueden ayudar a crear un sentido de inclusión en el conjunto de la sociedad. Con frecuencia, el caso más pragmático de derecho consuetudinario, especialmente en partes de estados que han sido vencidos es que la alternativa consiste en recurrir al derecho consuetudinario o tener derecho. Reconocer la capacidad del pueblo indígena para adoptar y administrar sus propias leyes es también un repudio al prejuicio histórico –y podría formar parte importante del autogobierno para los pueblos indígenas<sup>33</sup>.

Países desde Australia y Canadá, hasta Guatemala y Sudáfrica han reconocido el pluralismo jurídico. En Australia, el interés se ha centrado en el reconocimiento del derecho consuetudinario de los aborígenes y Torres Strait Islander, lo que ha permitido la existencia de mecanismos de justicia comunitarios indígenas, tribunales aborígenes, una mayor autonomía regional y un gobierno indígena. En Canadá, la mayoría de las causas penales locales son atendidas por la comunidad indígena de manera tal que el acusado es un juzgado por un tribunal de pares que comparten sus normas culturales. En Guatemala, los Acuerdos de Paz de 1996 aceptaron la necesidad de darle reconocimiento a la ley Maya como un aspecto importante de una reforma genuina (recuadro 3.6).

En la Sudáfrica post-apartheid, una corriente innovadora está infundiendo nueva autoridad, recursos y dignidad al derecho consuetudinario con la finalidad de reconstituir la confianza en el sistema de justicia penal y el respeto por las normas jurídicas y

reconocer las leyes consuetudinarias. El reto está en integrar el derecho común y el consuetudinario con la nueva constitución, conservando principios como la equidad de género. Este proceso de armonización marca un importante avance en la enorme tarea que tiene Sudáfrica con su reforma jurídica. El primer paso fue revocar las leyes del apartheid; luego debió reconstituir la Comisión Legal, dominada por jueces conservadores del antiguo régimen. Actualmente, Sudáfrica debe dar forma a nuevas leyes para gobernar a un nuevo orden social.

Para muchos sudafricanos, el derecho consuetudinario es, en general, la única forma de justicia conocida. Prácticamente el cincuenta por ciento de la población vive en zonas rurales, donde los tribunales tradicionales administran el derecho consuetudinario en más del 80 por ciento de las ciudades<sup>34</sup>. Estos tribunales, que también se ubican en algunas poblaciones urbanas, ventilan hurtos, desacuerdos respecto de propiedades y temas domésticos – matrimonios, divorcio y herencias. La justicia es rápida y económica ya que los tribunales se llevan con las mínimas formalidades en jurisdicciones cercanas a los hogares de los implicados y cobran menos de un dólar por audiencia. Los jueces utilizan un lenguaje habitual y el derecho probatorio permite que la comunidad comente y ponga en duda el testimonio.

El sistema tiene sus detractores, especialmente mujeres, quienes están imposibilitadas de acceder a la judicatura y son oficialmente discriminadas como abogados litigantes. Aun así, hay grupos de mujeres que, al abrigo del paraguas del Movimiento de Mujeres Rurales, están a la vanguardia en los esfuerzos por reconocer el derecho consuetudinario y adaptarlo a la sociedad post-apartheid. Ellas promueven discusiones en torno a cómo elevar el derecho consuetudinario y hacerlo más equitativo para la mujer.

Aún queda por resolver, por lo tanto, la forma en que el derecho consuetudinario comprometerá o asegurará los estándares de los derechos humanos<sup>35</sup>. Todo sistema jurídico –convencional o consuetudinario– está abierto a la crítica desde su formulación. Una tradición jurídica es un conjunto de actitudes profundamente arraigadas e históricamente condicionadas acerca de la naturaleza de la ley, del rol que desempeña en la sociedad, de la adecuada organización y funcionamiento de un sistema legal y de la manera en que se debiera hacer, aplicar, estudiar, perfeccionar y enseñar el derecho.

## POLÍTICAS NACIONALES SOBRE EL USO DE MÚLTIPLES LENGUAS

Cuando el Estado escoge una o dos lenguas por sobre otras, señala a menudo la dominación de aquellos cuya lengua oficial resulta ser su lengua materna. Esta elección limita la libertad de muchos grupos no-dominantes –alimentando tensiones intergrupos (véase el capítulo 2) y se transforma en una forma de excluir a la gente de la política, la educación, el acceso a la justicia y muchos otros aspectos de la vida cívica. Además, podría afianzar inequidades socio-económicas entre grupos y transformarse en un asunto político decisivo, como en Sri Lanka, cuando para reemplazar el inglés, la lengua sinhala (hablada por la mayoría) fue designada en 1956 como la única lengua oficial, a pesar de la oposición de la minoría tamil, que propiciaba la oficialización tanto del sinhala como del tamil.

Si bien es posible e incluso deseable que un Estado permanezca “neutral” respecto de la etnicidad o de la religión, no es posible hacerlo con la lengua. La ciudadanía necesita una lengua común para promover el mutuo entendimiento y una comunicación

*Adoptar el derecho consuetudinario ayudaría a proteger los derechos de los pueblos indígenas y asegurar una aplicación más equitativa del estado de derecho*

### RECUADRO 3.6

#### Acceso a la justicia y reconocimiento cultural en Guatemala

Durante los más de 500 años transcurridos desde la llegada de los conquistadores españoles, los indígenas de Guatemala han padecido una violenta subordinación y exclusión. Particularmente devastador fue el conflicto interno armado que duró desde 1960 hasta la firma de los acuerdos de paz en 1996. Los pueblos indígenas, que constituyen más del cincuenta por ciento de la población, soportaron masacres y graves violaciones a los derechos humanos. La dictadura militar de 1970-1985 echó por tierra la independencia de las autoridades de la comunidad local.

No es de extrañar, entonces, que las comunidades rurales perdieran la fe en el sistema judicial y en el imperio de la ley. Los linchamientos públicos se convirtieron en la alternativa para el sistema judicial formal, conocido por su incapacidad de sentenciar a quienes cometen crímenes y por su tendencia a liberar a los criminales mediante la corrupta tradición de la fianza. El establishment político tergiversa cínicamente los linchamientos al consignarlos como una práctica tradicional de los pueblos indígenas.

Los acuerdos de 1996 reconocieron la necesidad de una reforma genuina con el compromiso de reconocer la ley y la autoridad maya tradicionales. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas, por ejemplo, señala que “la falta de conocimiento por parte del organismo legislativo nacional de las normas consuetudinarias que regulan la vida de la comunidad indígena

como asimismo la falta de acceso de la población indígena a los recursos del sistema judicial nacional han provocado la negación de los derechos, discriminación y marginalización”.

El gobierno y la oposición han convenido en:

- Reconocer el manejo de los asuntos internos de las comunidades indígenas conforme a sus propias normas judiciales.
- Incluir consideraciones culturales en la práctica del derecho.
- Desarrollar un programa permanente para los jueces y los miembros del Ministerio Público sobre cultura e identidad de los pueblos indígenas.
- Asegurar servicios de asesoría judicial gratuitos para las personas de escasos recursos.
- Ofrecer servicios gratuitos para la interpretación de procedimientos judiciales en lenguas indígenas.

Estos avances constituyen los primeros pasos en el reconocimiento de las distintas culturas de población indígena en Guatemala. Ahora, el desafío es desarrollar los sistemas consuetudinarios de manera consecuente con los derechos humanos y la equidad de género.

Fuente: Buvollen 2002.

*Es posible manejar los conflictos en relación con la lengua proporcionando algunos contextos para utilizar libremente las lenguas minoritarias y dando incentivos para aprender otras lenguas, especialmente la lengua nacional u oficial*

eficaz. Y ningún Estado puede solventar proporcionar servicios y documentos oficiales en todas las lenguas que se hablen en su territorio. La dificultad, sin embargo, es que muchos estados, especialmente en el mundo en desarrollo y en la Europa oriental, son multilingües, y estos son el centro de gran parte de la discusión que sigue. Vemos una vez más la necesidad de contar con políticas multiculturales.

En las sociedades multilingües, las políticas que propician pluralidad en materia de idiomas permiten el reconocimiento de los distintos grupos que se identifican por su lengua. Dichas políticas salvaguardan el uso paralelo de dos o más lenguas al plantear, en esencia, que “cada uno de nosotros conserve su lengua en determinados contextos, como la escuela y la universidad, pero tenga además una lengua común para las actividades conjuntas, especialmente en la vida cívica”. Es posible manejar los conflictos en relación con la lengua proporcionando algunos contextos para utilizar libremente las lenguas minoritarias y dando incentivos para aprender otras lenguas, especialmente la lengua nacional u oficial. Esto requiere de una estructura de reconocimiento social adecuada, como, por ejemplo, que el manejo de la lengua nacional sea un criterio para la calificación y la promoción profesional.

No existe un “derecho a una lengua” que sea universal<sup>36</sup>, pero hay derechos humanos con un contenido relacionado implícitamente con la lengua que los estados multilingües deben reconocer para cumplir con sus obligaciones internacionales en virtud de instrumentos como el Convenio Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles. De especial importancia son los derechos a la libertad de expresión e igualdad. La libertad de expresión y el uso de una lengua son inseparables. Este es el ejemplo más obvio de la importancia de la lengua en materia de derecho. Por ejemplo, hasta 1994, los miembros de la minoría kurda de Turquía tenían prohibido por ley utilizar su lengua en público y la reforma de esta ley fue un factor importante de la respuesta gubernamental a sus demandas. En efecto, en 2002 el parlamento turco aprobó una ley en virtud de la cual las instituciones privadas estaban autorizadas a impartir educación en el idioma de la considerable minoría kurda; el primer centro de instrucción en kurdo abrió sus puertas en marzo de 2004 en Batman, una ciudad del Sudeste.

La experiencia mundial demuestra que las políticas sobre la lengua amplían las oportunidades a las personas de muchas maneras en la medida en que haya un esfuerzo deliberado por enseñar a todos los ciudadanos algunas de las lenguas principales (recuadro 3.7). Con frecuencia, lo que los países multilingües necesitan es una fórmula trilingüe (tal como

lo recomienda la UNESCO) que proporcione reconocimiento público al uso de los tres idiomas:

- Una lengua internacional; en las antiguas colonias ésta suele ser la lengua oficial del Estado. En esta época globalizada, todos los países necesitan dominar un idioma internacional para participar en las redes y la economía global;
- Una lengua franca; una lengua que sirva de enlace local y que facilite la comunicación entre diferentes grupos que se identifican por su lengua, tal como el suahili en los países de África del Este, donde también se hablan muchas otras lenguas;
- Una lengua materna; la gente quiere y debe usar su lengua materna cuando ésta no es ni la lengua oficial ni la lengua franca.

Los países deben reconocer estas tres lenguas como oficiales o al menos reconocer su uso y pertinencia en instancias como los tribunales o las escuelas. La fórmula trilingüe tiene múltiples versiones de aplicación dependiendo del país en cuestión.

Los principales problemas que enfrentan los estados respecto de las políticas sobre la lengua dicen relación con la lengua de instrucción en la escuela y con la lengua utilizada en las instituciones de gobierno.

#### *POLÍTICA SOBRE LA LENGUA EN LAS ESCUELAS*

Los bajos logros educacionales siguen siendo un importante motivo de exclusión para los inmigrantes, los grupos étnicos y los pueblos indígenas. En estos casos, ofrecer una educación bilingüe no sólo es un reconocimiento de sus tradiciones culturales sino que además fortalece el aprendizaje y reduce la disparidad educacional, lo cual amplía las oportunidades para las personas (véase el recuadro 3.7).

Los niños aprenden mejor cuando se les enseñan en su lengua materna, particularmente durante los primeros años. La experiencia de muchos países muestra que la educación bilingüe, que combina la instrucción en la lengua materna con la enseñanza en la lengua nacional dominante, abre oportunidades educacionales y de otro tipo. En Filipinas, los estudiantes con competencia en las dos lenguas del sistema de educación bilingüe (tagalog e inglés) superaron a aquellos que no hablaban tagalog en su casa. En Canadá, los estudiantes de la mayoría angloparlante en programas de inmersión superaron a sus iguales de programas tradicionales de enseñanza en la segunda lengua (francés). En los Estados Unidos, los estudiantes navajos instruidos durante los años de educación primaria en su lengua materna (navajo) y también en su segunda lengua (inglés) superaron a sus pares de habla navaja educados solamente en inglés<sup>37</sup>.

### Educación multilingüe en Papúa Nueva Guinea

Enclavada entre el Océano Pacífico Sur y el Mar de Coral, Papúa Nueva Guinea es la nación con la mayor diversidad cultural y lingüística del planeta; allí se habla aproximadamente una sexta parte de las 6.000 lenguas del mundo. Un siglo de ocupación colonial dejó una lengua franca, una versión simplificada del neome-lanésico, el tok pisin, derivada del inglés, alemán, español, malayo y las propias lenguas de Papúa Nueva Guinea habladas por la mitad de la población de 5 millones.

Con el fin de satisfacer las necesidades de la población indígena respecto de una educación básica pertinente, el Ministerio de Educación puso en marcha una importante reforma educacional en 1993 que contempló la introducción de educación en lengua materna en los tres primeros años de escolaridad; luego, la instrucción continúa en inglés. En el año 2001, se habían introducido 369 lenguas indígenas en 3.600 escuelas primarias, por lo que en la actualidad un tercio de los niños inicia su escolarización en su lengua materna.

No se ha realizado ningún estudio estadístico, pero existen abundantes datos anecdóticos de que los niños aprenden con mayor facilidad a leer, a escribir e inglés cuando comienzan su escolarización en su lengua materna. La matrícula va en aumento y el índice de deserción, particularmente en las niñas, ha descendido. Hoy, más del 70% de los estudiantes del sexto grado continúan con el séptimo grado en comparación con las cifras de 1992, que llegaban al 40%. Las matrículas en la escuela secundaria elemental se han duplicado desde 1992 y las cifras correspondientes a la secundaria de ciclo superior se han cuadruplicado<sup>70</sup>. La opinión de los docentes es que los niños se ven más inquisitivos y seguros de sí mismos.

La reforma educacional se instaló tras 20 años de consulta pública amplia y su puesta en marcha fue gradual. Organizaciones no gubernamentales obtuvieron fondos para elaborar un sistema de escritura para algunas lenguas que habían permanecido ágrafas hasta entonces. Aquellas comunidades interesadas en convertir sus escuelas a la lengua local debían acceder a construir nuevos establecimientos, ayudar en las acti-

vidades cotidianas de la escuela, o bien compartir su cultura con los niños. El material de aprendizaje es de liberadamente simple: se imprimen copias de un libro de texto prototipo con líneas en blanco para ser llenadas con la lengua local. El uso de textos en blanco y negro y de tapas blandas permitió mantener los costos a raya. Las comunidades escogieron como profesores a personas de la localidad que hubieran cursado al menos el 10° grado. Su remuneración es inferior a la de los profesores certificados inscritos a nivel nacional, pero a muchos les complace estar realizando un trabajo que merece la pena a cambio de una remuneración estable.

Papúa Nueva Guinea solicitó y recibió importante apoyo de Australia para introducir la reforma, pero la expectativa es que el sistema se equilibre económicamente y sea sostenible en el largo plazo. Actualmente se realizan estudios para evaluar los resultados.

Fuente: Kalus 2003; SIL Internacional 2004a; CRIP 2004

En América Latina, el bilingüismo es una estrategia establecida para reducir la exclusión educacional de los niños indígenas, que presentan los peores indicadores en materia de educación. Estudios realizados en Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Paraguay y Perú muestran que impartir instrucción a grupos minoritarios en su propia lengua y con docentes de su mismo grupo resulta sumamente eficaz. La educación bilingüe presenta menores índices de repetición y de deserción y mayores logros educacionales entre los niños indígenas. En Guatemala, las comunidades Q'eqchi, cuyas oportunidades de educación bilingüe son menores a las de los otros tres grupos indígenas estudiados, presentan mayores índices de deserción y de repetición<sup>38</sup>.

Algunos estudios realizados en África arrojan resultados similares pues las escuelas bilingües resultan ser más eficaces que las escuelas convencionales monolingües, tal como en Burkina Faso (cuadro 3.1). Estudios sobre la educación bilingüe en Mali, Níger, Nigeria y Zambia muestran que ésta asegura la continuidad entre las familias, las comunidades y las escuelas al fortalecer las interacciones entre ellas. Estimula, además, la producción de materiales didácticos y culturales en la segunda lengua, con lo que se amplía y facilita la integración del estudiante en la vida social y cultural, y fomenta una mezcla de culturas puesto que fortalece la posición de ambas lenguas y de las culturas que éstas transmiten. Los resultados de las escuelas monolingües, tanto en una lengua occidental como africana, son bastante inferiores<sup>39</sup>.

La India también tiene una vasta experiencia en la educación multilingüe. Durante cuatro décadas ha aplicado una "fórmula trilingüe" en la que todos los niños reciben instrucción en la lengua oficial del Estado (bengalí en Bengala Occidental, por ejemplo), además de dos lenguas nacionales oficiales (inglés e hindi) como segunda y tercera lengua. Los límites del Estado indio se han trazado conforme a líneas lingüísticas desde 1956, de manera que cada Estado posee una lengua dominante, cada una con su propio alfabeto, amplio vocabulario y literatura que se remonta a cientos si no miles de años.

Con frecuencia la educación bilingüe ha sido estigmatizada como de inferior calidad, especialmente en función de las actividades económicas y políticas del país. La educación bilingüe, entonces, sólo se proyecta para contadas situaciones. Algunos estudios realizados entre hispánicos del sudeste de Estados Unidos demuestran que la mayoría prefiere clases sólo en inglés y considera que el acceso temprano al inglés, que está "restringido" para sus hijos, es un elemento de marginación. El bilingüismo se debiera introducir sólo donde existe demanda. Sin embargo, las pruebas indican que no hay ninguna ventaja comparativa entre los dos objetivos de la educación bilingüe y la educación de excelencia, especialmente en la enseñanza de la lengua dominante.

Tampoco el costo es un asunto real. Un análisis de los costos y beneficios de la educación bilingüe para los pueblos indígenas en Guatemala calculó ahorros de hasta US\$5 millones por concepto de menores índices de repetición, lo que es equivalente

CUADRO 3.1

**Indicadores de resultados internos y costos de las escuelas convencionales y bilingües en Burkina Faso**

Indicador	Escuela bilingüe	Escuela convencional monolingüe
Posibilidad de éxito en la obtención del certificado de educación primaria	72%	14%
Duración promedio para obtener un diploma	6 años como pupilo	37 años como pupilo
Índice de egreso interno (permite repetición y deserción)	68%	16%
Costos recurrentes (maestros, suministros, mantenimiento) por estudiante (total costos recurrentes dividido por el total de estudiantes)	77.447 francos CFA	104.962 francos CFA

Fuente: Ndoye 2003.

al costo que significa entregar educación primaria a aproximadamente 100 mil estudiantes al año<sup>40</sup>.

Es cierto que el costo unitario de producción de materiales de lenguaje locales suele ser superior al de producción de materiales en la lengua mayoritaria debido a la necesidad de producir cantidades más pequeñas. Pero compartir con países que tienen la misma lengua local ayuda a rebajar los costos unitarios. Los costos consideran aquellos destinados a modernizar y estandarizar la ortografía de la lengua local y a elaborar material, a capacitar a los docentes en su uso y a su distribución. Estos costos financieros se deben cotejar con los costos sociales y políticos de la inequidad e injusticia. Y como los materiales en la lengua local se producen en pequeñas cantidades, tienen poco efecto en el costo unitario promedio de la producción de materiales en todas las lenguas. En Senegal, la producción de materiales en wolof y otras lenguas locales apenas incrementa el costo unitario promedio de producción de materiales en todas las lenguas puesto que el número de libros en francés que se produce es muy superior al número de libros en wolof o en pular.

La educación bilingüe es una inversión a largo plazo, pero en ninguna parte los costos aparecen como prohibitivos. En Guatemala, la educación bilingüe alcanza al 0,13% del presupuesto ordinario de la educación primaria y significa un aumento de 9% anual del costo unitario de la educación primaria (por sobre el sistema de instrucción tradicional en español solamente)<sup>41</sup>. En la India, producir material en las lenguas locales agrega entre 5 y 10% al costo ordinario total<sup>42</sup>. Pero como se señaló anteriormente, podrían generarse ganancias importantes a causa de los menores índices de deserción y repetición.

Las escuelas de la mayoría de los países de África Subsahariana ofrecen educación en la lengua local durante los tres primeros grados y casi todos los países utilizan el francés, el inglés o el portugués en los grados superiores. Para estos países resulta particularmente difícil introducir una educación en lengua local dada la gran cantidad de lenguas que utilizan,

pero la mayoría de éstas están relacionadas, y sólo hay 15 grupos lingüísticos centrales para los 45 países subsaharianos. (recuadro 3.8). El desarrollo de una educación en la lengua local exigiría una enorme inversión además de la cooperación regional para estandarizar y desarrollar esas lenguas. La estandarización requeriría traducir textos a esas lenguas e introducirlas en los grados superiores de la educación, costos factibles de enfrentar con algo de apoyo adicional por parte de los donantes.

La estandarización de los textos y su traducción a los 15 idiomas que comparten las comunidades repartidas a través de las fronteras nacionales ayudaría a reducir los costos como resultado de las economías de escala. Para que esto funcione es necesario contar con la cooperación de los países de la región. A mediano plazo, la estandarización ayudaría a impulsar la función de estos 15 idiomas troncales como lenguas francas y también como las lenguas del sistema educacional y administrativo (legislativo y judicial).

La educación bilingüe enfrenta percepciones desfavorables, problemas de transición de la primera a la segunda lengua y sistemas deficientes de seguimiento, evaluación y respaldo. Pero la mayoría de estos problemas van ligados a la mala planificación y al fracaso para hacer ajustes en los programas, en la enseñanza, en la capacitación y promoción del uso de la lengua en contextos oficiales y públicos<sup>43</sup>. Cuando se cumplan estas condiciones, las estrategias bilingües mejorarán el aprendizaje, contribuirán a forjar una identidad multicultural y tendrán un efecto transformador en la sociedad.

Como el conocimiento de lenguas occidentales es, por lo general, un medio de movilidad social ascendente, el objetivo no es retirar esas lenguas puesto que disminuirían las oportunidades y el acceso al conocimiento internacional, sino asignar a las lenguas locales un estatus igual o superior. Esto reduciría la pesada carga de la repetición y la deserción y, por ende, ayudaría a la construcción de habilidades humanas.

*POLÍTICA SOBRE LA LENGUA EN INSTITUCIONES DE GOBIERNO*

En las sociedades multilingües, la única manera de asegurar una completa participación democrática es una política de múltiples lenguas. De otro modo, gran parte de la población del país queda excluida debido a su incapacidad de hablar la lengua oficial del Estado. El Parlamento de Malawi utiliza sólo el inglés y la Constitución (1994) exige que todos los candidatos al Parlamento “hablen y lean inglés con el nivel suficiente

para participar activamente en los procedimientos del Parlamento” (véase capítulo 5)<sup>44</sup>. El registro de los procedimientos parlamentarios también se publica en inglés. La única forma que tienen aquellos que no entienden inglés de recibir información acerca de los procedimientos parlamentarios es a través de la radio nacional, que entrega versiones muy resumidas en la lengua chichewa.

El uso exclusivo de la lengua inglesa crea una barrera entre el grupo político dominante y las masas, y reduce el universo de posibles legisladores. Por otro lado, puede ir particularmente en perjuicio de la mujer, que tiene menos posibilidades de alfabetización o de hablar el inglés con fluidez. En Tanzania la participación política en la legislatura se ha hecho extensiva a la mayoría mediante el uso deliberado de su lengua franca, kiswahili.

Las políticas en relación con las lenguas aplicadas por el poder judicial no debieran negar la justicia. El uso de la lengua inglesa como la lengua fundamental del discurso jurídico es común en África anglófona, donde los sistemas judiciales se basan en el sistema legal inglés. Esto, por lo general, mantiene alienado al pueblo de la ley puesto que en su mayoría el dominio del inglés es muy escaso o nulo.

Sudáfrica ha intentado ampliar las opciones para los no hablantes de inglés y de afrikáans exigiendo el reconocimiento constitucional de 11 lenguas oficiales (desde 1994), nueve de las cuales son indígenas, además del inglés y el afrikáans. A pesar de haber elaborado un ambicioso programa de interpretación de tribunales que dejó en vergüenza a muchos otros países, aún persiste la tendencia de usar el inglés. Un estudio realizado en los tribunales de qwaqwa en el estado Libre, región donde la gente se comunica principalmente en sesitho, mostró que aun cuando el juez, el fiscal y el demandado eran africanos cuya lengua materna era el sotho del sur, las causas se llevaban “en un inglés mediocre con la asistencia de un intérprete de tribunales desde y hacia la lengua sesotho en beneficio del demandado”<sup>45</sup>.

En Tanzania, en cambio, el sistema judicial utiliza el kiswahili en los tribunales inferiores. Los proyectos de ley llegan al Parlamento en inglés, pero el debate es en kiswahili antes de redactar las leyes en inglés. En los tribunales inferiores se usa el inglés y el kiswahili, pero las sentencias se escriben en inglés. En 1980, el kiswahili se hablaba el 80% del tiempo en los tribunales inferiores, mientras que el tribunal supremo usaba sólo el inglés<sup>46</sup>.

En 1987, Nueva Zelanda –con un 14% de población indígena maorí– declaró el maorí como lengua oficial y dio a cada persona (no sólo al demandado) el derecho de expresarse en maorí en

cualquier procedimiento legal, sin considerar la competencia de la persona en inglés<sup>47</sup>. Es responsabilidad del juez asegurar la presencia de un intérprete competente. Dado que la mayor parte de los maorí habla inglés como lengua materna, esta disposición considera la lengua como un derecho, no como un problema como ocurre en muchos otros países.

Cuando se estudia o se pone en ejecución una nueva política nacional de idiomas, se debe crear un concejo de idiomas estatal especial, como es el caso en Québec, Cataluña y los Estados Bálticos. En este Concejo deben participar expertos que analicen la situación socio-lingüística, que redacten propuestas en materia de políticas y que organicen programas de aprendizaje de la lengua, los que serían especialmente necesarios si la nueva política de lenguas incluye requisitos en materia de idiomas para postular a puestos de trabajo en la administración pública, para procedimientos de acreditación o de naturalización. Si el Estado admite abiertamente el requisito de dominar una lengua para tener acceso al servicio público, debe asistir y monitorear la adquisición de dicha lengua; de otro modo, el conflicto es inevitable entre el desposeído y el dominante. Un concejo de idiomas estatal con comisiones expertas y un equipo permanente requiere sin duda de recursos sustanciales, lo mismo ocurre con los programas de aprendizaje de lenguas.

Los nuevos estados son fuente de oportunidades inéditas para resolver conflictos étnicos negociando

*En las sociedades multilingües, la única manera de asegurar una completa participación democrática es con una política de múltiples lenguas*

RECUADRO 3.8

**¿Cuántas lenguas se hablan en África?  
el 85% de los africanos habla 15 lenguas troncales**

La profusión de lenguas habladas en África da la impresión de que existen diferencias interminables. Un examen más atento revela convergencias y similitudes estructurales para culturas, clanes y lenguas superficialmente distintas. Los administradores y los misioneros de la época de la Colonia, a veces por conveniencia y a veces por razones proselitistas (traducciones bíblicas, en particular), daban a pequeños dialectos el rango de lenguas y a pequeños grupos locales al rango de tribus. Así como en la época colonial los etnólogos se afanaban por “descubrir” tribus que por lo general eran partes de grupos bastante más grandes, la afinidad entre las lenguas de África es mayor de lo que se pudiera pensar.

La mayoría de lo que se considera lenguas distintas en África son en realidad dialectos de lenguas troncales. Como hablantes de una lengua materna, o como segunda o tercera lengua (la mayor parte de los africanos son multilingües), más del 75% de los africanos habla 12 lenguas troncales: nguni, soth-tswana, swahili, amharic, fulful, man-

denkan, igbo, hausa, yoruba, luo, interlacustrine oriental e interlacustrine occidental (kitara). Cerca del 85% de la población africana del continente habla 15 lenguas principales (las otras tres lenguas tradicionales son el somali-samburu-rendille, oromoo-borona y gur). Si bien presentan diferencias a nivel léxico, estas lenguas son similares en su representación morfológica, sintáctica y fonológica.

Si los lingüistas que viven fuera de los límites de África Subsahariana tuvieran que trabajar juntos para estandarizar vocabularios, con el tiempo sería posible usar estas lenguas para enseñar no sólo en los tres primeros grados de la escuela primaria, sino también en cursos superiores.

Fuente: Prah 2004

## El reconocimiento de la diversidad de lenguas nacionales en la Constitución de Afganistán

La nueva constitución de Afganistán fue proclamada el 4 de enero de 2004 por la Loya Jirga, una gran asamblea compuesta por 502 representantes de todas las regiones del país. Aunque la proclamación es en sí un importante hito logrado durante estos últimos dos años, algunos aspectos de la nueva carta son particularmente dignos de mención. Por ejemplo, el reconocimiento de la diversidad de lenguas de Afganistán que se hace explícito en el documento constituye un paso histórico sin precedentes, no sólo para ese país, sino para toda la región.

Afganistán tiene dos lenguas oficiales principales, pashto y dari, con las cuales nos hemos expresado con orgullo durante siglos. La Constitución dispone el uso de ambas como el medio oficial de comunicación en todas las organizaciones del Estado. Muchas instituciones estatales deberán esforzarse para poner en práctica esta disposición, pero en algunas instancias esto ya es una realidad, como en la mía. Por lo tanto, es gratificante para mí, como afgano y como Presidente, poder alternar en el uso del dari y del pashto durante mis discursos públicos y en la medida en que la ocasión así lo amerita.

Además de los dos idiomas oficiales principales, los delegados de la Loya Jirga acordaron otorgarle estatus oficial a todas las lenguas minoritarias en aquellos lugares donde estén en uso. Creo que una medida como ésta sólo tiene precedentes en sociedades poderosas y estables y si bien estamos recién emergiendo de un período de guerra y desorden, se trata de una señal clara de nuestro coraje y apertura de mente para asumir una postura acogedora y que reconozca la di-

versidad. Estamos orgullosos de que hoy nuestros compatriotas afganos de origen baluch, nuristani, pamiiri, pashai, turco y uzbeko disfruten del derecho de expresarse en su propio idioma y que éste se reconozca como oficial. Tengo confianza en que este paso transformará a Afganistán en una nación más poderosa, con mayor orgullo que antes y en un ejemplo para la región.

Como se trata del primer paso, ahora Afganistán debe esforzarse por hacer que las palabras de la Constitución se conviertan en realidad. Si bien tenemos confianza en la viabilidad de la oficialización de las lenguas locales en sus respectivas regiones, la tarea de crear infraestructura destinada a este fin es en realidad enorme. Enseñarle a la gente a leer y a escribir en su lengua materna exige incorporar el nuevo idioma a los programas de estudio, lo cual requiere de cambios en el sistema educacional formal, capacitación de más maestros e impresión de más libros.

Pero por sobre todas las cosas, debemos proceder con cautela para asegurar que la oficialización de las lenguas regionales contribuya a la integración nacional más que al aislamiento de las comunidades. Cada vez más, en el siglo veintiuno las personas de todo el mundo buscan elementos de identificación común, lo que incluye una lengua compartida. Por lo tanto, aprender un idioma local no debe transformarse en algo que atente contra ese proceso ni tampoco debe rebajar la calidad de la educación que se imparte a nuestros niños.

Los representantes de la Loya Jirga garantizaron que nuestra nueva Constitución reflejara no sólo las más

profundas aspiraciones de la nación, sino también la diversidad de las preferencias del pueblo afgano. Transformar su sueño en realidad puede sin duda ser un desafío, pero sabemos que lo podemos cumplir. Si reconocemos nuestra diversidad al mismo tiempo que afirmamos nuestra pertenencia a una nación, estaremos reforzando las bases de un Afganistán democrático.



Hamid Karzai  
Presidente

*Estado Islámico de Transición de Afganistán*

un acuerdo que involucre compensaciones para los diversos grupos. Por ejemplo, podría negociarse una mayor autonomía en materia de idiomas a cambio de una menor autonomía política territorial. En virtud del reciente acuerdo de Ohrid, los albanos de Macedonia renunciaron a demandas de autonomía territorial a cambio de que su lengua tuviera rango de lengua oficial en todo el país. En la recién independiente Malasia, en 1956 los chinos aceptaron la dominación pública de la lengua malaya a cambio de una política de naturalización liberal. Así, los expatriados chinos salvaguardaban la supervivencia de sus lenguas importando libros, apoyando a asociaciones culturales y enviando a estudiantes a universidades chinas en el extranjero. Además, aún hay escuelas que imparten educación en chino y la comunidad china tiene la posibilidad de estudiar en su lengua como medio de instrucción. Quienes estudian en estas escuelas sólo deben rendir un examen en la lengua nacional, bahasa malasia.

En la Letonia soviética, el ruso era la lengua dominante y el letón se usaba rara vez en asuntos oficiales. Desde su independencia en 1991, todos los asuntos de Estado y otras materias públicas se dis-

cuten en letón. Con el fin de enseñar letón a los residentes rusos y así poner término a una situación en la que la mayoría de los letones bilingües debía asistir a los monolingües rusos el Estado puso en marcha un programa masivo de idiomas, gracias al cual los rusos han podido continuar sus estudios en escuelas públicas donde se enseña en lengua rusa.

Sin embargo, las tensiones no se han disipado por completo. Existen restricciones en el uso del ruso en letreros, la propaganda electoral, y ciertos cupos horarios determinados para el ruso en la radio y la televisión<sup>48</sup>.

Además del tema del uso de la lengua en las instituciones nacionales, también existe el riesgo de que los medios de información nacionales pudieran ser monopolizados por hablantes de una (o dos) lenguas dominantes. Aunque la mayoría de los países que ha alcanzado su independencia después del colapso de la Unión Soviética tiene amplias mayorías rusas, los nacionalistas intentan proteger el espacio de información que está bajo su control contra la influencia "foránea", es decir, contra el impacto de los medios de comunicación rusos a través de la restricción de los periódicos y los

informativos en lenguas no estatales (ruso). Si bien esto limita las opciones de la gente, la oferta satelital la amplía a través de la programación televisiva en ruso.

#### **POLÍTICAS DESTINADAS A REVERTIR LA EXCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA**

Por lo general, las minorías étnicas y los pueblos indígenas son los grupos más desposeídos en la mayor parte del mundo. Como se documenta en el capítulo 2, no sólo sus expectativas de vida son inferiores, sino también sus logros educacionales y otros indicadores sociales. Tampoco están ajenos a sufrir exclusión socioeconómica. Para reparar esta exclusión se necesita una combinación de políticas, entre las que se cuentan:

- Confrontar las inversiones sociales desiguales para lograr igualdad de oportunidades.
- Reconocer las demandas colectivas legítimas por la tierra y el sustento.
- Tomar medidas positivas en beneficio de los grupos desfavorecidos.

Pero las minorías no siempre sufren de desventajas en cuanto al acceso a oportunidades sociales y económicas. De hecho, tal vez la exclusión más peligrosa en términos políticos se produce cuando una minoría étnica se apodera de la mayor parte de las riquezas (tierras agrícolas, industrias y servicios clave). Por ejemplo, los chinos son dueños de la mayor parte de las industrias en Birmania, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia<sup>49</sup>. Su predominio económico es un factor que ha desencadenado conflictos civiles, por ejemplo cuando el régimen de Suharto fue reemplazado en Indonesia. De igual modo, los colonizadores blancos en el sur de África mantienen el control sobre la tierra agrícola. La respuesta a esa dominación, ya sea inducida por el mercado o por el Estado colonial, suele tomar la forma de medidas positivas a favor de la mayoría en desventaja.

#### *ENFRENTAR LA DESIGUALDAD EN LAS INVERSIONES SOCIALES PARA LOGRAR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES*

La inclusión socioeconómica de todos los grupos requiere de políticas que promuevan el crecimiento con equidad. Para la mayoría de los países en desarrollo, esto debiera suponer invertir en los sectores agrícolas y en otros que demandan un alto coeficiente de mano de obra, y ampliar el acceso a bienes, especialmente terrenos cultivables. Pero es frecuente que las políticas de desarrollo se transformen en una fuente de tensión entre los grupos. Dicho de otro modo, el propio desarrollo crea, mantiene y con frecuencia in-

tensifica las desigualdades entre grupos e individuos.

En muchos países africanos, el control y la distribución de los recursos minerales en manos del Estado se transformaron en una fuente clave de diferencias de riqueza etno-regionales. En efecto, en Sudán, el descubrimiento y la explotación de petróleo constituyeron la causa principal del conflicto post-independencia, cuando el gobierno anexó terrenos petrolíferos en el Norte. Y en Nigeria, los recursos petrolíferos en el Sudeste y el uso de los ingresos por concepto de petróleo han acentuado las tensiones étnicas y desatado la guerra civil en Biafra. Botswana, en cambio, utilizó su riqueza mineral para invertir en infraestructura social y en desarrollo humano, tal vez precisamente por estar conformado prácticamente por completo por un solo grupo étnico, el Botswana<sup>50</sup>.

Como se señaló anteriormente, el gobierno colonial consolidó las identidades étnicas en África. Promovió, además, el dominio étnico a través de estructuras de poder del Estado que favorecieron a algunas identidades étnicas en desmedro de otras<sup>51</sup>. Hoy día, resultan críticos los factores externos. Por lo general, las fuerzas externas son subregionales o son intervenciones de estados vecinos, como la República Democrática de El Congo, Liberia, Mozambique y Nigeria. Pero las intervenciones de los países desarrollados (con frecuencia el ex país metropolitano) por parte de los gobiernos o de las empresas multinacionales, son más generalizadas en África, aunque más prominentes en los estados africanos ricos en recursos minerales, como Angola, República Democrática de El Congo, Liberia, y Sierra Leona.

Como las compañías internacionales por lo general tienen participación en las industrias extractivas en la mayoría de los países en desarrollo, las empresas debieran suscribir la campaña "Publica lo que pagas", con el fin de dar a conocer públicamente lo que les pagan a los gobiernos de los países en desarrollo a modo de impuestos, royalties, derechos de patente, y otros derechos. Dicha información dificultaría aun más el que los gobiernos de los países en desarrollo utilizaran los ingresos y las rentas por concepto de recursos minerales para beneficiar a determinados grupos étnicos o individuos. Cuando esta información sea de conocimiento público, las comunidades afectadas podrán estudiar el flujo y el uso de los recursos. Podrán poner en duda si los recursos benefician sólo a las grupos privilegiados locales o nacionales, y podrán exigir que se pongan recursos a disposición para realizar inversiones en su área.

Los pueblos indígenas propenden más a la pobreza que los no indígenas (figura 3.1). Un estudio del Banco Mundial realizado en Bolivia, Guatemala, México y Perú sugiere que si se equipararan las ca-

*Además del tema del uso de la lengua en las instituciones nacionales, también existe el riesgo de que los medios de información nacionales pudieran ser monopolizados por hablantes de una (o dos) lenguas dominantes*

*En muchos países, el gasto público en servicios sociales básicos discrimina sistemáticamente a las minorías y los pueblos indígenas*

racterísticas del capital humano (servicios de salud y educación y su uso), desaparecería gran parte de la diferencia en los ingresos entre trabajadores indígenas y no-indígenas<sup>52</sup>. La distancia geográfica no puede ser una excusa para no entregar servicios: si es posible proporcionar infraestructura para explotación forestal y minera en los rincones más remotos de la Amazonía, también es posible proporcionar una infraestructura social<sup>53</sup>.

En muchos países, el gasto público en servicios sociales básicos discrimina sistemáticamente a las minorías y los pueblos indígenas. La escasa prestación de servicios sería el resultado de menores asignaciones financieras o a la distancia y el aislamiento. Por lo general, los pueblos indígenas reciben menores insumos de atención sanitaria con peores resultados sanitarios que la población promedio. El gobierno brasileño gastó US\$7 per cápita en atención de salud para la población indígena comparado con US\$33 promedio del país<sup>54</sup>. La falta de atención hacia los pueblos indígenas también se explicaría por el hecho de que la infraestructura sanitaria y el personal médico están concentrados en las áreas urbanas. En Sudáfrica, la raza se ha asociado con las diferencias más notorias en las tasas de mortalidad infantil y con enormes iniquidades en la distribución de los recursos para intervenciones sanitarias (figura 3.2). En México, hay 79 camas hospitalarias y 96 médicos por 100.000 personas a nivel nacional, pero el número de camas se reduce a 8 y el de médicos a 14 por cada 100.000 personas en áreas donde los pueblos indígenas constituyen más de dos quintas partes de la población<sup>55</sup>.

En Bolivia y Perú, las encuestas muestran que la población indígena es más proclive a haber estado enferma el mes anterior que las personas no indígenas, pero es mucho menos probable que hayan consultado a un médico<sup>56</sup>. La menor utilización de los servicios sanitarios por parte de las personas indígenas suele reflejar su visión de que los servicios son culturalmente inapropiados porque no consideran las dimensiones espirituales de la buena salud o no incorporan su medicina tradicional basada en hierbas y otras plantas. Es necesario preocuparse de estos asuntos para mejorar las condiciones sanitarias de la población indígena, lo cual es posible sin recursos financieros adicionales.

El derecho a la educación de la población indígena también se transa con frecuencia. Aunque la educación bilingüe pueda ser muy eficaz, por lo general carece de recursos y éstos son de mala calidad. La escolaridad de los niños indígenas adolece además de falta de infraestructura en sus lugares de residencia, sumado a una escasez de docentes calificados, que se explica en parte por la menor prioridad asignada

a la educación indígena. Otro problema frecuente es la poca relevancia de los contenidos de la enseñanza, especialmente si los docentes no pertenecen a las comunidades indígenas.

No resulta fácil universalizar el acceso a los servicios básicos donde hay fragmentación étnica y se han politizado las identidades. Un estudio realizado en Kenya revela que los distritos con mayor diversidad étnica reciben menos financiamiento para la escolaridad primaria<sup>57</sup>. Utilizando una muestra de algunas ciudades estadounidenses, un estudio arroja que el nivel y la variedad de los bienes públicos que se proporcionan empeora a medida que aumenta la diversidad étnica<sup>58</sup>. Otro estudio estadounidense indica que el respaldo que dan los individuos al gasto por concepto de asistencia pública aumenta en la medida que un mayor porcentaje de los beneficiarios de su sector pertenece a su grupo racial<sup>59</sup>. Así, aun cuando las minorías o los grupos comparativamente desfavorecidos pudieran necesitar políticas públicas favorables que les permitieran escapar de la privación, es probable que tales políticas no se apliquen muy pronto debido a la falta de un consenso nacional y de una base imponible requerida para su financiamiento.

*RECONOCIMIENTO DE LAS DEMANDAS LEGÍTIMAS POR LA TIERRA Y EL SUSTENTO*

*Derechos sobre las tierras tradicionales.* Una tendencia política importante de la última década ha sido el surgimiento de poderosos movimientos indígenas en el mundo –desde Bolivia a Camboya y desde Canadá a Ecuador. En el centro de estos movimientos está la demanda de proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras históricas y la riqueza mineral. Estas demandas deben ser reconocidas por lo que son: demandas a favor de quienes poseen la tierra y el derecho a usar su suelo y sus recursos (agua, minerales, plantas, bosques). Sólo entonces podrán los instrumentos normativos abordar adecuadamente las demandas. Los indígenas, en general, tienen una relación especial con la tierra –para muchos sigue siendo la fuente de sustento y la base de su existencia como comunidades. El derecho a poseer, ocupar y usar la tierra colectivamente es inherente a la auto-concepción de los pueblos indígenas, y este derecho, por lo general, es investido no en forma individual sino a la comunidad local, la tribu o la nación indígena.

El Convenio 169 de la OIT, adoptado en 1989, insta a los estados a que respeten las tierras y los territorios indígenas y proclama el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus recursos naturales. Pero sólo 17 países lo han ratificado (especialmente

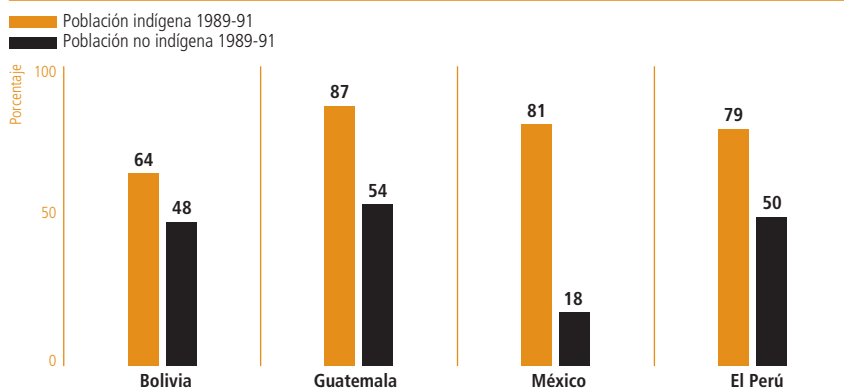
en América Latina). Muchos de los actuales conflictos de tierras y territorios están relacionados con la posesión, el control, la explotación y el uso de los recursos naturales. En muchos países, el Estado reclama el derecho a controlar dichos recursos. Y en muchas instancias las empresas multinacionales reivindican sus propios intereses económicos, lo cual desencadena conflictos. En Chile, una ley reconoce el derecho de los indígenas sobre sus tierras, pero otras leyes permiten que cualquier empresa privada reclame la posesión del subsuelo y de los recursos de esas tierras, lo que dificulta a las comunidades indígenas la defensa de sus demandas ancestrales.

Algunos países protegen tales demandas a través de la legislación, pero en muchos lugares los indígenas carecen de títulos de propiedad privada. Por lo general, los intereses económicos poderosos transforman las posesiones comunales en propiedad privada. Desde el sur de Chile hasta la cuenca amazónica o los bosques del norte de Canadá a las selvas tropicales del sudeste asiático a los arbustos del sur de África, no existe un territorio que no sea codiciado por alguna transnacional. Son codiciados por su riqueza mineral, sus depósitos de petróleo, sus pastos, sus plantas medicinales, su adecuación para plantaciones comerciales, sus recursos acuíferos o su potencial turístico. Cuando el gobierno nacional suscribe acuerdos con compañías internacionales para la obtención de recursos (forestales, mineros) en tierras habitadas por indígenas sin que éstos participen en la decisión, los indígenas se vuelven víctimas del desarrollo globalizado (véase una discusión más detallada de esto temas en el capítulo 5).

Las demandas de los pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos naturales son colectivos y, por ende, complejos. La idea de los derechos colectivos es inquietante en una democracia porque pareciera contradecirse con los derechos individuales. Pero la falta de reconocimiento jurídico de los derechos colectivos viola los derechos individuales. Países como Bolivia, Colombia, Ecuador y México han comenzado a buscar formas de reconocer la diversidad en sus constituciones. Países como Bolivia, Ecuador y México también han reconocido grados de autonomía territorial. Países como Bolivia, Brasil y Guatemala han establecido instituciones para que se hagan cargo de arreglar la maraña existente en la asignación de títulos de tierras que están incompletos o son contradictorios y el desafío de la reforma agraria. Y países como Filipinas han reconocido los derechos a la tierra de los pueblos indígenas (recuadro 3.9).

En África, el problema es similar pero con raíces diferentes. A pesar de la presencia de movimientos a favor de la democracia durante la última década, en muchos casos los regímenes autoritarios

**Figura 3.1** En América Latina los indígenas son más proclives a la pobreza que los no indígenas



Fuente: Psacharopoulos y Patrinos 1994; Helwege 1995.

**Figura 3.2** El gasto público en salud beneficia más a los blancos que a los no blancos de Sudáfrica

Mediados de los 90	Gasto en salud pública por persona (rand)	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000)
Blancos	597,1	7,3
Indios	356,2	9,9
Mestizos	340,2	36,3
Africanos	137,8	54,3

Fuente: Mehrotra y Delamónica, próxima publicación.

han retenido ampliamente el control sobre las fuerzas de seguridad, los recursos económicos y el financiamiento de los países industrializados y de las instituciones multilaterales. Los programas de austeridad económica en general han sido usados para beneficio de los grupos minoritarios dirigentes. Y el desmantelamiento de partes significativas del sector público, exigido normalmente por las reformas de mercado, sin crear primero un mercado verdadero, en muchos casos ha centralizado el poder. En tal sentido, es posible afirmar que los ajustes estructurales de los años ochenta y noventa han tenido resultados similares a las nacionalizaciones de los años sesenta y setenta.

*Propiedad desigual de la tierra.* Debido a las políticas de independencia y de reconciliación de Namibia y Zimbabwe y el término del apartheid en Sudáfrica muchos creyeron que los conflictos raciales llegaban a su fin. Las luchas por la liberación contra el colonialismo eran también luchas por el acceso a la tierra, expropiada ilegalmente durante la época colonial. Pero el fracaso post-colonial de los gobiernos nacionales y sus socios internacionales para movilizar recursos con el fin de adquirir tierras en el mercado ha exacerbado las percepciones de que los propietarios de raza blanca están siendo protegidos. El legado del control desigual de la tierra en

*Las luchas por la liberación contra el colonialismo eran también luchas por el acceso a la tierra*

términos raciales aflige a las principales áreas de colonos agrícolas de Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe, al igual que Botswana, Malawi y Swazilandia, mientras la orientación hacia el mercado ha traído nuevas migraciones de granjeros blancos a Mozambique y Zambia.

Los colonos ejecutan la mayor parte de sus actividades agrícolas en predios extensos que se supone son más eficaces que las pequeñas granjas de subsistencia de los granjeros negros. El que los predios extensos proporcionen la mayor parte del superávit agrícola para la exportación y el consumo urbano ignora los resultados comprobados de la investigación sobre economía agrícola, cual es que las pequeñas granjas son más eficientes que las grandes. De este modo, la reforma agraria debe transformarse en una prioridad estatal mucho más importante en la región.

Sin embargo, las expropiaciones de tierras coloniales siguen siendo reforzadas por las nuevas concesiones a inversionistas extranjeros. Las compañías multinacionales con ranchos de ganado y concesiones mineras se cuentan entre los más grandes latifundistas de Sudáfrica y son ellas las que controlan la vida silvestre y los parques de safaris, en nombre del ecoturismo, que se está desarrollando en Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Debido a ello, son muy pocos los beneficios que quedan para los habitantes locales. En respuesta, algunos de estos países han comenzado a dar pasos para modificar la situación, tal como la creación de parques de diversión más pequeños al margen del control de las grandes empresas.

A la fecha, la reforma agraria en el sur de África ha sido lenta y acelerar el proceso exigirá el apoyo de los donantes. Esta reforma preferiblemente debería llevarse a cabo de manera transparente de manera tal de permitir a los grupos indígenas pobres un uso justo y productivo de la tierra, la que además de ser un activo económico crítico, es un símbolo político potente.

También en América Latina los problemas de tierras han sido fundamentales para las relaciones raciales. A mediados del siglo veinte, como parte de un modelo de Estado corporativista, las leyes reconocieron a los indígenas como candidatos a la ciudadanía más que como objetos de control local. Y cuando el Estado corporativista otorgó a las comunidades títulos de tierra y les proporcionó servicios sociales, les entregó los medios para asegurar un estándar de vida básico. Y las federaciones campesinas proporcionaron a los indígenas medios institucionales para tener acceso al Estado e interactuar con él.

En las décadas de 1980 y 1990, sin embargo, se produjo una sostenida erosión de los regímenes de ciudadanía de los estados corporativistas y una politización simultánea de las divisiones étnicas en los países andinos y mesoamericanos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. El desmantelamiento de programas rurales (incluidos reforma agraria y programas de créditos) ha aumentado la incertidumbre acerca de los regímenes de propiedad entre los campesinos indígenas. Los estados proclives a la liberalización han dejado en claro que no mantendrán (Bolivia, Ecuador y México) ni restablecerán (Guatemala y Perú) formas especiales de derechos

RECUADRO 3.9

**Derecho a la tierra en Filipinas**

Tras décadas de lucha, el Gobierno filipino aprobó la Ley sobre los derechos de los pueblos indígenas en 1997. Esta fue la primera vez que un Estado de la región reconoció de manera explícita los derechos de los indígenas a su territorio ancestral, a la autodeterminación y a la libre manifestación de su cultura. La Ley asevera que el título de nativo es la base fundamental para los derechos de dominio ancestrales de los pueblos indígenas y considera una forma para solicitar el certificado de título de dominio ancestral, que reconoce formalmente tales derechos.

En julio de 2003, la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas anunció que se habían otorgado 11 certificados de título de dominio ancestral correspondientes a 367.000 hectáreas. Aproximadamente 76.000 indígenas son beneficiarios directos de estos certificados, una mínima proporción de la población indígena total de 8 millones.

La Ley define dominio ancestral como todas las áreas que pertenecen a las comunidades culturales indígenas y a los pueblos indígenas. Esto abarca tierras,

aguas interiores y áreas costeras ocupadas o de propiedad de indígenas desde tiempos inmemoriales. La interrupción de esta posesión a causa de guerra, por fuerza mayor, por engaño o por proyectos gubernamentales no invalida este derecho. El dominio ancestral contempla también los bosques, las praderas, los cementerios, las áreas de culto, los recursos minerales y otros que ya no pudieran ocupar ni usar exclusivamente los indígenas, pero a los cuales tenían acceso para su subsistencia y sus actividades tradicionales.

Esta disposición es importante porque reconoce sin ambages el vínculo integral de las culturas y tradiciones indígenas con la tierra. Lo anterior es consecuente con el Artículo 27 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que protege los derechos en materia de lenguas, culturas y religión y, para los indígenas, incluye los derechos a la tierra, a los recursos, a la subsistencia y a la participación.

A aquellos que fueron despojados de sus tierras, la ley les reconoce sus derechos culturales. También reconoce su derecho inherente a la autonomía y a la

autodeterminación y respeta la integridad de sus valores, prácticas e instituciones. De esta manera, el Estado garantiza su derecho a buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, la puesta en vigor de la ley también ha sido difícil; en primer lugar debido a problemas burocráticos y a conductas discriminatorias de parte de políticos y funcionarios públicos. Los indígenas y sus defensores deben mantener una actitud vigilante para convertir la retórica en acciones concretas. La comunidad internacional puede ayudar en esto.

Fuente: Comisión Nacional de Pueblos Indígenas 2004a; 2004b; ONU 1994.

de propiedad, de créditos y subsidios para los campesinos indígenas. De este modo, el periodo contemporáneo pone en entredicho el acceso de los indígenas pobres al Estado y a sus recursos. Esta incertidumbre material, cuando los campesinos temen al endeudamiento, a ver mermados sus ingresos y a la pérdida de la tierra, es repelida por organizaciones rurales y protestas. A menos que se aborden estos problemas, los pueblos indígenas no verán materializada la promesa de la democracia en la región. La posible pérdida de la tierra afecta también la viabilidad y la autonomía de las instituciones políticas indígenas<sup>60</sup>.

#### *ADOPCIÓN DE MEDIDAS POSITIVAS EN APOYO A LOS GRUPOS DESFAVORECIDOS*

Las políticas de acción afirmativa asignan puestos de trabajo, promociones, contratos públicos, préstamos comerciales, admisión a la educación superior y asientos en el Parlamento por el hecho de formar parte de un grupo desfavorecido. Estas políticas son necesarias cuando la desventaja es la exclusión cultural. Pretender eliminar estas desigualdades sólo a través de políticas globales que apuntan al crecimiento económico con equidad tardaría un tiempo inconmensurable y provocaría resentimientos e incluso un conflicto civil.

Tales políticas de acción afirmativa asignan cuotas numéricas; otras definen objetivos con mayor flexibilidad. Las medidas positivas son o bien voluntarias o responden a un mandato legislativo. En algunos países, como Malasia, ésta ha sido utilizada como una política de integración para eliminar distinciones de grupo de manera que la identificación en virtud de la raza, la etnia o la lengua no sea característica de un estatus socioeconómico bajo. En otros países, como en Sudáfrica, es parte de una política de reparación de los errores pasados y de reducción de desigualdades entre los grupos.

Las medidas positivas han reducido las desigualdades intergrupos en lugares donde se han instalado efectivamente. Sin embargo, algunos estudios realizados en países que disponen de muchos datos registrados y que cuentan con una larga trayectoria de aplicación de estas medidas –la India, Malasia y Estados Unidos y, por un periodo más breve, Sudáfrica– muestran que las desigualdades entre los individuos (desigualdades verticales) en oposición a las desigualdades entre grupos (desigualdades horizontales) han aumentado o se han mantenido inalteradas. La relación de disparidad entre chinos y bumiputera respecto de los ingresos medios mensuales de un hogar disminuyó de 2,3 en 1970 a 1,8 en 2000 y para indios y bumiputera descendió de 1,73

a 1,3 (figura 3.3). Y tras décadas de aplicación de medidas positivas en los Estados Unidos, ha aumentado la proporción de afroamericanos que ejercen como abogados, jueces, médicos, ingenieros, profesores de educación secundaria y superior (figura 3.4). Así, el tamaño del grupo privilegiado afroamericano ha aumentado, y ahora el dilema es si la segunda generación de este grupo debería o no seguir recibiendo los beneficios. En efecto, respecto de la admisión a las universidades, el cambio de una acción afirmativa a políticas que no consideren el color, como aquellas que han sido aprobadas en Texas y California desde 1996, ha significado una reducción sustantiva en la matrícula de las minorías en instituciones de prestigio.

La India posee una de las historias más largas en cuanto a la aplicación de medidas positivas. Las normas de acción afirmativa (también conocidas como “excepciones”) se aplican a tres grupos: las castas que han sido objeto de disposiciones legislativas especiales (los intocables hindúes y los segmentos deprimidos de minorías religiosas), las Tribus que han sido objeto de disposiciones legislativas especiales, y otras clases retrasadas (castas que se ubican entre los intocables y los nacidos dos veces Dvija). El resultado fue que por siglos la pobreza estuvo concentrada sistemáticamente en ciertos grupos sociales. Las excepciones, que cubren aproximadamente al 65% de la población, están destinadas a otorgar poder a estas personas.

Hay cuotas para las castas que han sido objeto de disposiciones legislativas especiales (15% de la población) y para las tribus de esta misma condición (8%) en órganos legislativos de todos los niveles gubernamentales (locales, provinciales y nacionales), en puestos de gobierno y en instituciones educacionales<sup>61</sup>. Desde 1991, las demás clases retrasadas, el grupo más extendido y heterogéneo, disponen de cuotas en puestos de gobierno y en instituciones educacionales superiores (27% a nivel nacional y estatal, levemente superior a la mitad de su proporción de población) pero no en los órganos legislativos puesto que constituyen una mayoría en muchos estados de la India y su representación en la asamblea legislativa ha aumentado considerablemente a través de los procesos normales de políticas competitivas.

Las excepciones han cambiado la naturaleza y la composición de la clase media india. Una parte considerable de la clase media consiste en la actualidad de la segunda y tercera generación de los beneficiarios de estas políticas. En la época de la Independencia, las castas y tribus que han sido objeto de disposiciones legislativas especiales y otras clases retrasadas sólo podían aspirar a un grado limitado de movilidad ascendente. Las excepciones han am-

*Pretender eliminar estas desigualdades sólo a través de políticas globales que apuntan al crecimiento económico con equidad tardaría un tiempo inconmensurable y provocaría resentimientos e incluso un conflicto civil*

### Las experiencias con la acción afirmativa en Malasia y Sudáfrica

La acción afirmativa, definida como una política pública para reducir las desigualdades entre los grupos, adquiere formas diversas. En Sudáfrica, durante la década recién pasada y en Malasia durante las últimas tres décadas, la acción afirmativa ha aumentado la representación de los grupos designados en la minoría privilegiada y las clases medias, pero el progreso no ha impedido el aumento de la desigualdad entre ricos y pobres, tanto en el seno de los grupos antiguamente desfavorecidos como en la sociedad en general.

#### Malasia

Cuando se independizaron a fines de los años 1950, los malayos y otros grupos indígenas (bumiputera), aunque tenían mayoría numérica, estaban económicamente muy por debajo de la minoría china. Los malayos poseían sólo el 10% de los negocios registrados y 1,5% del capital invertido. La Constitución otorgaba la ciudadanía a los chinos e indios residentes y, al mismo tiempo, confería derechos especiales a los malayos con respecto a la propiedad de la tierra, a los puestos de trabajo en el gobierno, además de licencias en educación y negocios.

Luego de los disturbios interétnicos registrados en mayo de 1969, el gobierno adoptó la Nueva Política Económica de “erradicar la pobreza entre los malayos y reestructurar la sociedad malaya de manera de reducir y a la larga eliminar la identificación de la raza con la función económica o la ubicación geográfica mediante un crecimiento rápido de la economía.” El gobierno promulgó cuotas malayas para la emisión de permisos relacionados con el comercio y los negocios y con participación accionaria y entregó asistencia especial a través de créditos, capacitación y sitios de negocios. Además, adquirió acciones en empresas privadas en representación de los bumiputera con miras a lograr un 30% de la propiedad de la compañía.

Mientras los ingresos han aumentado para todos los grupos desde 1969, las disparidades por este concepto han disminuido, lo que es un logro impresionante. Pero la desigualdad de los ingresos al interior de los grupos ha aumentado desde fines de los años 1980, especialmente entre los bumiputera, donde la brecha entre pobres y ricos se ha ampliado sustancialmente.

El creciente abuso de privilegios étnicos, especialmente por quienes tienen buenos contactos a nivel político, probablemente haya contribuido a la alienación cultural de las últimas décadas, respecto de la cual los malayos han expresado su disconformidad. Con las oportunidades que ha generado la privatización desde mediados de la década de 1980, decidida ampliamente por el gobierno sobre una base discrecional, han surgido acusaciones en relación con la búsqueda de prebendas. De este modo, si bien se han logrado con creces los objetivos socioeconómicos específicos del nuevo Programa Económico, la unidad nacional ha permanecido un tanto escurridiza. La identificación de relaciones interétnicas mejoradas casi exclusivamente con disparidades menores en la participación en comunidades de negocios y en la clase media ha generado un mayor resentimiento étnico y sospechas en ambos lados.

#### Sudáfrica

Al término de la era del apartheid en 1995, la población blanca alcanzaba al 13% de la población total y percibía el 59% de los ingresos personales; los africanos, con el 76% de la población, percibían un 29%<sup>1</sup>. En un estudio realizado el año 2000 en 161 grandes empresas con 560.000 trabajadores contratados, los blancos ocupaban el 80% de los puestos de gestión administrativa. Las diferencias de sueldo por una cuestión racial también eran sustanciales, si bien menores que antes: a fines de los años 1990, los trabajadores blancos percibían, en promedio, cinco veces más que los africanos (aunque la mitad de esta discrepancia se explica por la diferencia en la educación y la localización).

En la era post-apartheid, el gobierno democrático introdujo un abanico de programas destinados a reducir estas brechas. La Ley de 1988 sobre equidad en el empleo exige a los empleadores la entrega de información sobre remuneración y beneficios para cada categoría ocupacional por raza y género y las medidas apropiadas en la eventualidad de que hubiera diferencias desproporcionadas en los ingresos. Las empresas que superan un determinado monto están obligadas a proporcionar al gobierno informes anuales con planes detallados para lograr mayor represen-

tatividad demográfica en todos los niveles entre su fuerza de trabajo. La ley señala además que la falta de “experiencia” necesaria en un miembro de un grupo protegido no es suficiente motivo para contratar a un tercero cuando el postulante tiene la “capacidad de adquirir, en un plazo razonable, la habilidad para realizar el trabajo”<sup>2</sup>. Además, los “estatutos de potenciación de los negros” para todos los sectores fijan objetivos respecto del porcentaje de acciones que se debe transferir a los negros (incluye a los nativos africanos, de color y asiáticos). Este tipo de estatutos ya ha sido publicado para los sectores petrolero, minero y bancario. Se cree que una cuarta parte de las acciones de los sudafricanos deberían de estar en manos de negros dentro de una década aproximadamente.

¿Cómo ha sido posible esto? Cerca de la mitad de los gerentes de mandos medios de Sudáfrica y una cuarta parte del personal directivo superior son negros, más que en cualquier década anterior. Los negros han sido promovidos con especial prontitud en el sector público –el gobierno no tiene competencia. Sin embargo, a causa de la promoción de muchas personas no debidamente calificadas, el gobierno debió contratar a un mayor número de consultores para que los asesoren, situación que está cambiando. En cuanto a los estatutos de potenciación, aún no está claro cómo se financiará esta transferencia de acciones. Según Moletsi Mbeki, conocido comentarista, la experiencia de la potenciación negra “no ha creado ningún producto nuevo ni ninguna nueva compañía independiente que no esté sostenida por grandes compañías de blancos”.

1. La población “mestiza” y “asiática” conformaba el 11% del total de habitantes.

2. El empleador “no puede discriminar a una persona exclusivamente en base a la falta de experiencia pertinente”, Ley de Igualdad en el Trabajo de Sudáfrica, N° 55 de 1998, sección 20 (5).

Fuente: Sabbagh 2004; Jomo 2004; The Economist 2004a; van der Westhuizen 2002; Schultz y Mwabo 1998

pliado sus oportunidades. La educación se ha transformado en un valor social y cultural con lo que ha ayudado a crear una capa superior cuyos miembros se han constituido en modelos y en “puntas de lanza” para que su gente ingrese al sistema económico y político dominante<sup>62</sup>. Gracias a esto, la identidad de la clase media ha dejado de percibirse en términos de estatus ritual.

Las excepciones educacionales y ocupacionales han dejado un efecto perdurable en el sistema político de la India. Desde la Independencia, la estructura completa del poder político ha cambiado

comenzando por los estados del sur. Gracias a ello ha surgido un nuevo liderazgo político de entre las castas y las tribus que han sido objeto de disposiciones legislativas especiales y otras clases retrasadas. Prácticamente en todos los estados, los beneficiarios de las excepciones ocupan puestos importantes en el gobierno y cargos en niveles inferiores de la burocracia. Esta nueva clase política ha terminado con el monopolio del poder del Partido del Congreso.

Si bien las políticas de acción afirmativa han resultado muy eficaces, las desigualdades entre los in-

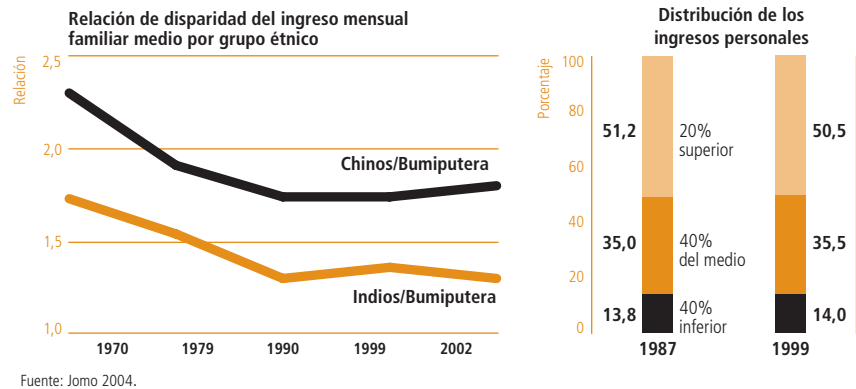
divididos han continuado aumentando incluso en sociedades que han intentado reducir las desigualdades grupales por medio de estas medidas (la India, Malasia, Sudáfrica y Estados Unidos). No cabe duda de que estas desigualdades podrían haber sido peores de no mediar estas políticas; sin embargo, la reducción de las desigualdades individuales y la construcción de sociedades realmente inclusivas y equitativas necesitan otras políticas –del tipo que se ha discutido en anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano*, tales como aquellas políticas que propician el desarrollo económico equitativo.

El fundamento original de la acción afirmativa fue reparar los errores raciales pasados. Los negros de Estados Unidos fueron victimizados primero con la esclavitud y luego por un siglo de discriminación legal y con frecuencia violenta. La aplicación de políticas positivas fue una medida temporal. En lugar de ello, se ha vuelto una característica de la vida estadounidense. En la actualidad, su fundamento, apoyado no sólo por universidades de prestigio sino también por muchas grandes empresas e incluso por los militares, es la búsqueda de la “diversidad”. Estados Unidos está avanzando lentamente hacia un modelo de políticas que son formalmente “sin distinción de color” pero probablemente con una orientación racial cuya característica más distintiva sea la negación por principio de la raza como una categoría jurídica. Por ejemplo, una medida normativa que se ha sugerido es transformar las preferencias basadas en la raza en preferencias basadas en la clase económica. Sin embargo, debido a que los estudiantes blancos pobres con altos puntajes superan a los hispanos y a los negros pobres con altos puntajes en una relación de seis a uno, la preferencia basada en la clase no promoverá la diversidad racial<sup>65</sup>.

En la India, la intención era poner fin a las excepciones una vez que los grupos afectados estuvieran al nivel del resto, cosa que no ha ocurrido. En lugar de ello, se ha producido una perpetuación de las preferencias. Los distritos legislativos reservados, que se suponía terminarían 10 años después de la Constitución de 1950, se han prolongado por intervalos de 10 años. Siguiendo una estrategia de “estamos más retrasados que ustedes”, la gente intentó quedar clasificada como miembros de castas preferidas para cumplir con los requisitos y acceder a las preferencias. En cierta forma, las excepciones benefician actualmente al 65% de la población.

Este juego tan generalizado del sistema ha aumentando el rencor, que bordea la animosidad de las castas y clases “superiores” hacia las más “atrasadas”. Diversas confrontaciones han terminado con la destrucción de propiedad y la pérdida de vidas, debido

**Figura 3.3 En Malasia han disminuido las desigualdades entre los grupos pero no entre las personas**

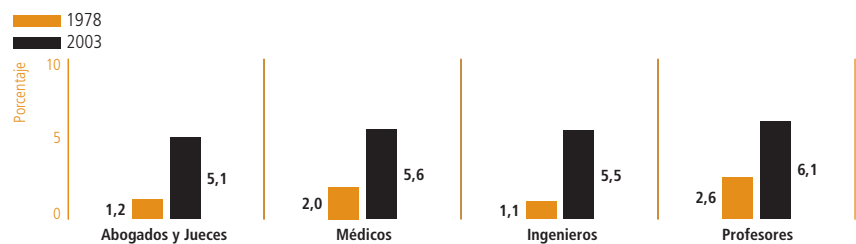


**Figura 3.4 La trayectoria de la acción afirmativa en Estados Unidos es variada**

**Informe sobre la igualdad**

	Alrededor de 1980		Alrededor de 2000	
	Blancos	Negros	Blancos	Negro:
<b>Esperanza de vida</b> (años)	74,4	68,1	77,7	72,2
<b>Muertes maternas</b> (por cada mil nacidos vivos)	6,7	21,5	5,1	17,1
<b>Mortalidad infantil</b> (por cada mil nacidos vivos)	10,9	22,2	5,2	14
<b>Personas bajo la línea de pobreza</b> (%)	10,2	32,5	9,5	22,5
<b>Desempleo</b> (16 años y mayores)	6,3	14,3	3,5	7,6
<b>Desempleo</b> (entre los 16 y los 19 años de edad)	15,5	38,5	11,4	24,5

**Proporción de profesionales negros (%)**



a lo cual surge la pregunta de si la preferencia vale la polarización. Las razones son las siguientes:

- El alcance de las excepciones en el empleo público se ha ampliado desde la inscripción hasta las promociones.
- La ampliación de las excepciones reduce las oportunidades para las castas superiores.
- Los gobiernos han usado las excepciones como una política populista para obtener votos.
- Las excepciones han provocado una relajación de las normas de admisión de miembros de las clases designadas a las escuelas profesionales.

A pesar de estas preocupaciones, las políticas de acción afirmativa han tenido bastante éxito en el logro de sus objetivos, y es posible que ciertas consideraciones políticas eviten su retiro. Sin ellas, las desigualdades de los grupos y las exclusiones

*No cabe duda de que la acción afirmativa ha sido necesaria en los países estudiados en este informe. Muchos países que han adoptado estas políticas también han experimentado un aumento de todas las desigualdades en los ingresos personales*

socioeconómicas probablemente serían peores de lo que son actualmente; por lo tanto, no cabe duda de que estas medidas han sido necesarias en los países estudiados en este informe.

Queda, sin embargo, un aspecto que preocupa. Muchos países que han adoptado estas políticas también han experimentado un aumento de todas las desigualdades en los ingresos personales (acompañados de una creciente desigualdad en el seno del grupo desfavorecido). Lo anterior sugiere abiertamente que son muchas las demás fuerzas que requieren medidas en un frente más amplio: desigualdad en la propiedad de la tierra y de los recursos, desigualdades en la entrega de servicios sociales básicos y modelos de desarrollo que explotan o excluyen a los indígenas –justamente los factores que subyacen a la exclusión socioeconómica por motivos culturales.