

III. Ciudadanía multicultural y derechos político-electorales

A lo largo de las distintas etapas del debate sobre el multiculturalismo se han generado cambios significativos tanto en las legislaciones como en la forma de hacer política. Sin duda, la aportación más significativa ha sido la nueva concepción en la relación Estado-sociedad, según la cual adscribir ventajas o derechos con base en la identidad cultural o en la pertenencia no es algo arbitrario ni tampoco es sinónimo de fragmentación social. Por el contrario, en ciertos contextos, el no otorgar derechos específicos (identidad, pertenencia cultural, lengua) puede ser fuente de discriminación y de injusticia.

En esta línea de pensamiento, autores como Will Kymlicka, Charles Taylor e Iris Young sostienen que el respeto y promoción de los derechos culturales de ciertos grupos pueden coexistir con los valores democráticos, ya que un modelo de ciudadanía multicultural es posible. La teoría en torno al reconocimiento de una sociedad multicultural tiende a conciliar la igualdad de todos los ciudadanos con

el reconocimiento público de sus especificidades culturales.

La base de este reconocimiento es que las políticas de asimilación son insuficientes para garantizar una auténtica democracia puesto que se ignora la necesidad de las personas de ver reconocida su dignidad, no solamente como ciudadanos sino también como portadores de una cultura, misma que por la historia de dominación es minimizada o devaluada. Aun así, toda protección de particularismos no se hace de manera incondicional, ésta cuenta con ciertos límites que buscan evitar la oficialización o promoción de prácticas autoritarias o violaciones a los derechos fundamentales. Sin embargo, el ejercicio de este tipo de ciudadanía abre un nuevo frente que ya no tiene que ver con la justicia de las demandas de reconocimiento, sino con el ejercicio de derechos políticos concretos. Es decir, en este intento por alcanzar niveles de igualdad se busca que el reconocimiento no sea únicamente retórico sino que existan resultados concretos.

En lo que ha sido identificada como la cuarta etapa de los debates multiculturales, el reconocimiento de los derechos de las minorías o grupos subordinados, está vinculado a la estabilidad social a largo plazo. Las demandas de estos grupos están centradas en la participación política y en la creación de mecanismos institucionales que favorezcan la toma de decisiones por parte de grupos culturalmente diferenciados. Se trata de derechos político-electORALES como la participación, la consulta, la representación política étnica, el ejercicio de derechos de autonomía y de autogobierno (*self-government*) que en algunos casos son formulados en términos colectivos y buscan ampliar el ejercicio de la ciudadanía responsable. El planteamiento es no solamente que las instituciones dejen de ser “ciegas a la diferencia”, para retomar una expresión de Charles Taylor, sino que se propone la instauración de mecanismos especiales dentro de ellas. En términos de Kymlicka, esto significa “dar una voz a las minorías”.²⁸ ¿De qué tipo de derechos estamos hablando?

En general, los derechos políticos son aquellos que conforman el cuerpo de obligaciones y derechos fundamentales, que inspirados en la Ilustración son atribuidos a toda la humanidad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece como principio que la “voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos”.²⁹ Así, los derechos destinados a la integración de instancias de representación política son: el voto y la elegibilidad, el acceso a cargos públicos de autoridad, la libertad de asociación, de expresión política y de reunión. Todos ellos están vinculados a la participación en los asuntos públicos. En la actualidad, la aceptación del universalismo de estos derechos es incuestionable; sin embargo, cuando se habla de la creación de mecanismos destinados al ejercicio de estos derechos a partir de una categoría cultural específica, no existe la misma aceptación universalista.

Esto es, en gran parte, porque la reivindicación del autogobierno con el ejercicio de cierta autonomía política y territorial o

²⁸ Will Kymlicka, “Donner une voix aux minorités”, en *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Ed. La Découverte, Politique et Société, París, 2001, pp. 194-216.

²⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21, www.unesco.org/general/fre/legal/droits-hommes.shtml

los derechos especiales de representación, requieren de un diseño institucional específico y de una redistribución del poder. El Estado se ve entonces confrontado a la tensión entre el mantenimiento de la unidad política y la garantía de equidad en la acción representativa. La preocupación frente a este tipo de demandas es, entonces, si la virtud cívica y la estabilidad política se ven o no amenazadas al otorgar derechos políticos basados en la pertenencia “cediendo” espacios de poder.

Fenómenos como el ejercicio del autogobierno conllevan a la adaptación de las instituciones a sistemas normativos internos, o al reforzamiento de una doble identidad: la nacional y la étnica o cultural, lo cual plantea la disyuntiva entre atender demandas justas a costa de la fragmentación política, o bien arriesgar la estabilidad política y generar conflictos al no dar cabida a demandas legítimas.

La “politización de la etnicidad” reaviva temores y críticas por las prácticas que se pueden engendrar. Por ello, no todos los países con poblaciones pluriculturales reconocen con facilidad espacios de poder basados en la diferencia cultural, y más si

estos son formulados en términos colectivos. Sin embargo, en diversas sociedades la participación ciudadana ha sido limitada al acto electoral y la representación se ha convertido en monopolio de una élite burocrática. En estos contextos, la desafección política y el abstencionismo, la falta de identificación entre representantes y representados, la crisis de legitimidad y la subrepresentación de fuerzas políticas son fuertemente cuestionados. La exigencia de una participación y una representación política en términos culturales toma fuerza a través de luchas, movilizaciones y nuevos liderazgos, generando adaptaciones y respuestas institucionales.

Entre estas adaptaciones, Kymlicka identifica dos formas de reconocimiento de derechos políticos: aquellos basados en los derechos de “protección externa” y los de “restricción interna”.³⁰ Las medidas de protección externa son aquellas que el Estado introduce para proteger y defender un grupo subordinado o minoritario con respecto a las presiones de un grupo mayoritario o dominante. Se trata de derechos que buscan reforzar la libertad individual y

³⁰ Will Kymlicka, “Droits individuels et droits collectifs”, en *La citoyenneté multiculturelle...*, *op. cit.*, pp. 59-72.

la igualdad política en el seno de un Estado que no es etnoculturalmente neutro.³¹

En el terreno político-electoral estas medidas se traducen en mecanismos que incorporan a grupos subordinados o minoritarios a los procesos de formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional.³² Se trata de la puesta en marcha de mecanismos compensatorios como la creación de circunscripciones especiales, la distritación con criterios culturales o “*gerrymandering* afirmativo”,³³ la representación por regiones, las curules reservadas (cuotas) y la técnica del “mejor perdedor”.³⁴ Asimismo, los estatutos partidistas que tienden a favorecer las candidaturas indígenas o la formación

de partidos indígenas en sus diversas modalidades (monoétnico, de base étnica y exclusivamente indígenas) forman parte de estos derechos.

En contraparte, los derechos etnopolíticos de “restricción interna” son aquellos que permiten la cohesión y la sobrevivencia de un grupo específico. Su finalidad es la reproducción cultural por la vía de la protección de sus miembros contra las presiones externas y el impacto desestabilizador de la disidencia interna (por ejemplo, no seguir la costumbre). En palabras de Kymlicka, se trata de “derechos de un grupo contra sus propios miembros”.³⁵ En el plano político-electoral estos derechos son aquellos que la ciudadanía étnica construye y la ciudadanía en general tolera, reconoce, pero también delimita. La expresión más frecuente es el autogobierno y el desarrollo de sistemas normativos internos.

³¹ *Ibid.*, p. 31.

³² Raúl Ávila Ortiz, “Representación de minorías étnicas”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg/TEPJF/FCE, México, 2007, pp. 693-705.

³³ Se trata del diseño administrativo de un distrito electoral destinado a favorecer los derechos de un grupo minoritario, vulnerable o subordinado. En realidad, fuera de algunos casos contados (Estados Unidos), el aspecto cultural es uno más dentro de toda una serie de criterios, como el tamaño del distrito y el número de votantes que ahí residen.

³⁴ Este sistema es utilizado en las Islas Mauricio y atribuye curules parlamentarias a los candidatos que, a pesar

de haber perdido, obtienen un número considerable de votos. Esto se hace con la finalidad de mantener un equilibrio en la representación política. Arthur Reynolds y Bob Reilly (coords.), *Manual para el diseño de sistemas electorales del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Internacional*, IDEA/TEPJF/IFE, Serie Manuales, México, 2000, pp. 106-108.

³⁵ Will Kymlicka, “Droits individuels et droits collectifs”, *op. cit.*, p. 32.

La noción de autogobierno está vinculada al ejercicio de la autonomía y la autodeterminación. En su definición más simple, el autogobierno es la “capacidad de gobernarse bajo sus propias normas”. Sin embargo, este derecho ha sido reconocido dentro de los límites de los principios establecidos por la Constitución de cada país. La proposición de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas elaborada en 1997 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), establece que el autogobierno es el derecho de un pueblo a “determinar libremente su estatus político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural”.³⁶

La demanda de ejercicio de este tipo de autonomía adquiere un sentido distinto al que se le había otorgado en la legislación internacional. Durante muchos años la autodeterminación fue percibida como un derecho exclusivo de países en vías de descolonización (autodeterminación externa), cuya finalidad era la formación de

Estados independientes. Aun así, en los movimientos articulados en torno a un proyecto de identidad, cultural y de democratización, la autodeterminación revindicada no es sinónimo de separatismo. Ésta implica la capacidad de influir sobre el orden político de una región con el único fin de preservar una identidad cultural, histórica o territorial.³⁷

Aun así y a partir de la clasificación de derechos antes mencionada, la mayoría de los derechos reconocidos en las legislaciones corresponden a la categoría de “protección externa” (derechos territoriales, lingüísticos, programas compensatorios). Esto no sucede cuando se trata de derechos de “restricción interna”, cuyo reconocimiento depende del contexto político y del impacto que este tipo de derechos puede provocar en el conjunto de los diversos sistemas políticos.

En el terreno político-electoral ambas categorías de derechos (“protección externa” y “restricción interna”) presentan

³⁶ Proyecto sobre la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, sesión 1333, 95 periodo ordinario de sesiones), artículo 15 d.

³⁷ E. I. Daes, nota explicativa referente al Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Autóctonos, Doc E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 de julio de 1993, pp. 19, 21.

rasgos en común: están basados en la diferencia cultural. Ambos tipos de derechos implican el reconocimiento y el ejercicio de prácticas culturales y políticas diferentes a las que prevalecen en el sistema dominante. En este sentido, las formas de participación local en ámbitos no exclusivamente electorales (asambleas comunitarias, consultas, regionalización) se vuelven particularmente atractivas para vincular a la democracia representativa con la democracia participativa.

Desde esta perspectiva, la política multicultural fomenta, en primera instancia, la evaluación de mecanismos convencionales de la democracia representativa, como la representación proporcional, cuya práctica ignora los particularismos y por lo mismo puede ser excluyente de una parte de la población que se siente cada vez menos representada en las esferas de decisión. En segundo lugar, no se puede perder de vista la naturaleza de estos derechos. Cuando la lucha por conquistar mayores derechos políticos proviene de pueblos originarios que han sufrido una situación de dominación política y económica, las reivindicaciones adquieren la legitimidad de quienes necesitan participar y formar parte de las

decisiones políticas, económicas y territoriales que les competen. Finalmente, el ejercicio de estos derechos político-electorales implica una nueva organización del Estado. Esto es particularmente visible en América Latina, donde la participación política de los pueblos indígenas pasa por las instituciones formales, pero también por la identidad, la autonomía, la defensa del territorio y la movilización social, generando nuevas formas de participación y de desarrollo local.