

ASHOK SWAIN*

**DEMOCRACIA, DERECHOS
DE LAS MINORÍAS Y PREVENCIÓN
DE CONFLICTOS EN ASIA**

¿Por qué las democracias enfrentan movimientos secesionistas más violentos que las no-democracias? Mientras que existe evidencia de que los estados democráticos contribuyen a la paz internacional, la afirmación de que las democracias disfrutan de paz interna parece problemática. De hecho, la evidencia parece sugerir que los estados autoritarios enfrentan menor cantidad de desafíos separatistas de naturaleza violenta que los democráticos. La democracia, con su introducción de elecciones competitivas, es comúnmente ofrecida como solución para los problemas políticos. Sin embargo, en sociedades étnicamente divididas la democracia competitiva puede exacerbar la tensión política y polarizar a los grupos. ¿Son los sistemas de gobierno democrático incompatibles con la paz duradera en esas sociedades? Este trabajo examina de qué modo el respeto por los derechos de las minorías puede contribuir a la prevención del conflicto en las democracias multiculturales de Asia.

DEMOCRACIA, PAZ Y CONFLICTO

Desde el fin de la Guerra Fría en Europa, la noción de que la democracia es la forma de gobierno ideal se ha vuelto casi axiomática, pese

* Profesor de Investigaciones sobre la Paz y el Conflicto, Universidad de Uppsala, Suecia. El autor agradece a Sabil Francis y Erin Mooney por su apoyo en la investigación.

a que la evidencia empírica sobre la que se sostiene semejante conclusión normativa no es aún definitiva. En estrecha conexión con esa noción se encuentra la creencia de que una comunidad de naciones democráticas es la mejor manera de mantener la paz interna e internacional. Existe considerable evidencia acerca de la paz democrática en las relaciones internacionales,¹ y la democracia, o la promesa de la democratización, ha sido un componente inseparable de numerosos acuerdos de paz desde el fin de la guerra fría, que han acabado con el conflicto civil dentro de las naciones.

En las dos últimas décadas numerosos países de Asia, América Latina y Europa del Este se han vuelto democráticos. La tercera ola de democratización en curso (Huntington, 1991; 1992) se inició en el sur de Europa a mediados de los años '70, avanzó hacia América Latina y Asia en los '80, y llegó en los '90 al África subsahariana, a Europa del Este y a la ex Unión Soviética (Potter, 1997). Al igual que las anteriores, esta ola, o más bien tsunami, de democratización no es sencilla y lineal. Algunos países, como Pakistán y Tailandia, han retrocedido hacia la dictadura militar. La comunidad donante internacional está comprometida con la democracia, sobre todo mediante la promoción de la sociedad civil. Es posible que este compromiso haya sufrido algunos reveses importantes después del 11 de Septiembre, pero de todos modos continúa siendo el *mantra* principal de las agencias de asistencia. También implícita en la literatura acerca de la democracia se encuentra la idea de que el gobierno democrático es la mejor forma de manejar el conflicto, tanto interno como externo. De hecho, tal como lo señalan Shapiro y Cordon (1999), "hay una fuerte propensión a asociar la democracia con un amplio conjunto de actividades y de resultados que la gente valora".

La mayor parte de la literatura acerca de la democracia presupone que se trata de la mejor forma de gobierno. De hecho, en los discursos académico y popular acerca de Afganistán e Irak, la simple imposición de la democracia fue prescripta como el paso más importante hacia la paz (Goodson, 2003). Las obras teóricas acerca de la transición democrática y la democratización también han enfatizado la capacidad de la democracia para la resolución de conflictos. La conclusión de Poe y Tate (1994) de que existe una relación negativa entre la democracia y el nivel de represión ha sido elaborada en numerosos trabajos (Conway, 1991; Mitchell y McCormick, 1988; Ziegenhagen, 1986). En el discurso contemporáneo, tanto académico como popular, se ha acentuado la idea de que la democracia como tal, más que cualquier otra forma de

1 Russett (1993), Wallensteen (2002), Spencer (1998). Hay algunos trabajos que son críticos de este concepto de la paz democrática, tales como Bermer (1992), Babst y Eckhardt (1992) y Henderson (2002).

gobierno, es el mejor camino para resolver conflictos interestatales.² Según Linz y Stepan (1999:5), “la democracia se ha convertido en el único juego posible cuando ningún grupo político significativo intenta seriamente derrocar al gobierno democrático o separarse del estado”.

Varios teóricos, además, han extendido la tesis de la paz democrática para sostener que la “paz democrática” se evidencia también en relación con los conflictos intraestatales (Matthew y Myers, 1997; Rummel, 1985). Se ha argumentado que la democracia reduce las probabilidades de discriminación, en especial de las minorías étnico-políticas, y con ellas las probabilidades de represión política (Gurr, 1993a). Sin embargo, tal como lo señala Errol A. Henderson (2002), la “proposición de la paz democrática” no ha sido explícitamente puesta a prueba en relación con los estados postcoloniales del tercer mundo, donde tiene lugar la mayor parte de las guerras civiles. En años recientes ha habido investigaciones que trataron de explicar porqué las nuevas democracias no han logrado beneficiarse de los valores de la democracia. Recientemente, Thomas Carothers (2002:6) sostuvo: “Muchos países que los diseñadores de políticas y profesionales de la ayuda internacional insisten en llamar ‘en transición’ no se encuentran en transición a la democracia, y muchas de las transiciones democráticas que sí están en curso no están siguiendo el modelo”³.

La contribución más reciente al debate ha sido el argumento de que en las nuevas democracias que surgieron de la tercera ola de democratización ha emergido una nueva forma de gobierno, “semi-autoritaria” (Brumberg, 2002), y que esos estados “semi-autoritarios” no representan un fenómeno transitorio sino que constituyen más bien un nuevo fenómeno político en sí mismo. Dichos estados exhiben características tanto de los estados democráticos como de los estados autoritarios. Combinan la aceptación retórica de la democracia liberal, la existencia de algunas instituciones democráticas formales, y el respeto por una esfera limitada de libertades civiles y políticas con rasgos esencialmente iliberales o incluso autoritarios. Como lo explica Ottaway (2003), “mantienen la apariencia de la democracia sin exponerse a los riesgos políticos que supone la libre competencia”⁴.

2 Nuevamente, existen críticas a la idea de que el gobierno democrático traerá automáticamente la paz, pero se trata de un punto de vista minoritario. Cf. Pinkney (2003); Reiter (2001).

3 Para un interesante debate acerca del paradigma de la transición, véase *Journal of Democracy* Vol.13 N°3 (2002).

4 Ottaway sostiene que estos regímenes abundan en estados que pertenecieron a la Unión Soviética, tales como Kazajistán o Azerbaiján, y en el África sub-sahariana. En estos países, la mayor parte de las elecciones pluripartidistas de los años '90 no lograron producir parlamentos capaces de funcionar u otras instituciones capaces

Otros han calificado a las nuevas democracias de “seudo-democracias”, “semi-democracias” o “democracias híbridas” (Håvard et al., 2001). Estos autores sostienen que las “semi-democracias” son más propensas a la violencia que los estados autoritarios o los estados democráticos plenamente consolidados, los cuales han sido conceptualizados como los dos extremos del espectro democrático. Fein (1995) sostuvo que los estados más represivos son aquellos que exhiben niveles intermedios de democracia –es decir, las “semi-democracias”– y esta es la idea que actualmente domina el debate. Otra explicación, similar a la tesis “semi-autoritaria”, es que ha habido un “cierre prematuro” del proceso de transición, como resultado del establecimiento de procedimientos e instituciones formales antes de que hubiera tenido lugar un cambio real en la naturaleza del poder (Ohlson y Soderberg, 2002:5). Estas explicaciones, sin embargo, siguen eludiendo la cuestión central, referida a si las democracias agudizan o alivianan la división étnica, pues conceptualizan una democracia “ideal” para luego tratar de explicar las anomalías que se alejan de ella. Además, aunque se trata de una contribución importante a la literatura sobre la democracia, la concepción “semi-autoritaria” no explica porqué una cantidad de democracias consolidadas, tales como la India, Turquía, Sri Lanka, Israel, o incluso el Reino Unido y España enfrentan violentos desafíos separatistas dentro de sus fronteras estatales.

En suma, la literatura actual se ha centrado en el paradigma de la transición, o en un intento por definir como imperfectas a unidades políticas democráticas particulares a la vez que por mantener intacto el ideal de la democracia. Ese enfoque, sin embargo, no logra explicar un punto crucial. ¿Por qué las democracias, incluso algunas consolidadas, han enfrentado violentos movimientos separatistas? Algunos países que son democracias maduras y estables –y que cuentan con una forma de sociedad inclusiva– tales como la India, han incluso enfrentado numerosos desafíos separatistas. Ello va a contracorriente de la noción dominante acerca de la correlación entre democracia y paz interna.

Varios trabajos de investigación han señalado ya que el tipo de sistema político afecta profundamente la naturaleza de la protesta en un estado. Se supone que las protestas en las democracias son más extendidas pero menos violentas que en las autocracias (Gurr, 1993b; Swain, 2002; Zimmermann, 1980). La estructura y el ethos de los regímenes de

de sujetar ni remotamente al Ejecutivo obligándole a rendir cuentas. Tales regímenes existen en el mundo árabe, en los Balcanes y en América Latina –dentro de esta última, la autora afirma que Venezuela y Perú han hecho un retroceso hacia situaciones de esta clase. En Asia, Ottaway clasifica a los estados de Malasia, Singapur y Pakistán como “semi-autoritarios”.

mocráticos están adaptados a responder a desafíos limitados en forma conciliadora, lo cual refuerza en los grupos opositores la utilidad de la protesta por sobre la de la rebelión. Los regímenes autoritarios, en cambio, en general se sirven más del control coercitivo, lo cual incrementa para los opositores la utilidad relativa de la rebelión. Se ha sostenido (Gartner y Regan, 1996) que el grado de represión política depende del nivel de amenaza enfrentado por un gobierno, y que las democracias reprimen menos que las autocracias porque enfrentan diferentes tipos de amenazas, o porque no perciben el disenso como amenazante para el régimen (Davenport, 1999). La evaluación empírica de Ronald A. Francisco (1995) acerca de la relación entre coerción y protesta en tres estados coercitivos (la República Democrática Alemana, Checoslovaquia y la *Intifada* Palestina) encuentra que los actores de las protestas reaccionan violentamente cuando la coerción es extremadamente severa⁵.

Es verdad que las democracias en general no han enfrentado rebeliones deseosas de cambiar el régimen, sino más bien movimientos de secesión. Según datos del proyecto sobre conflicto de Uppsala, Rusia, Turquía, India, Indonesia, Sri Lanka, Senegal y Filipinas se encuentran entre las democracias que han enfrentado violencia separatista. No hay duda de que las democracias enfrentan mayor violencia separatista que las no-democracias. Incluso varias democracias “maduras” enfrentan actualmente una cantidad de desafíos separatistas violentos o lo han hecho en el pasado reciente.

Ciertamente, hay una “escasez de asesoramiento práctico para los hacedores de políticas acerca de cómo diseñar e implementar mecanismos democráticos que puedan hacer durar la paz” (Harris y Reilly, 1998). Es importante examinar más detenidamente las razones por las cuales las democracias no experimentan rebeliones en pos del cambio de régimen pero, al mismo tiempo, enfrentan conflictos separatistas violentos. Un emprendimiento de investigación minucioso requiere de una evaluación en todo el espectro de estados no-democráticos, semi-democráticos o democráticos. Este trabajo se propone examinar de qué modo el proceso democrático contribuye a la escalada y la resolución del conflicto interno, particularmente en Asia.

DEMOCRACIA Y PUEBLO

Se debate acerca de si la democracia debe ser definida del modo más minimalista o si debe ser definida en forma más abarcadora. Una

5 No obstante, al incorporar el rol del contexto internacional y la importancia de las libertades de prensa y del flujo de información, Kurt Schock (1999) encuentra, en un estudio comparativo de Birmania y Filipinas, que la represión excesiva por parte de la autoridad puede lograr contener la protesta popular.

de las definiciones más básicas del concepto ha sido la definición minimalista del filósofo italiano Norberto Bobbio, según la cual la democracia es en esencia el reemplazo de la fuerza por el poder de persuasión (Zolo, 1992:99). Tal como él mismo lo expresó: “¿Qué es la democracia sino un conjunto de reglas para la solución del conflicto sin derramamiento de sangre” (Shapiro y Cordon, 1999:23). Según la definición clásica de Schumpeter (1942), la democracia es simplemente un sistema en el cual los gobernantes son seleccionados mediante elecciones competitivas, mientras que de acuerdo con la de Popper (1962), se trata de un medio mediante el cual el pueblo despide a sus gobernantes sin recurrir a la fuerza. En contraste con esta expectativa minimalista, el concepto de “poliarquía” de Dahl (1956) requiere de la presencia de funcionarios electos, elecciones libres y competitivas, sufragio inclusivo, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, existencia y disponibilidad de información alternativa y autonomía asociativa en tanto que elementos esenciales a la democracia. Diamond (1999) retoma el marco analítico de Dahl en sus propios trabajos.

Sin embargo, en los estados democráticos que enfrentan conflictos separatistas violentos ni los modelos mínimos ni los omniabaradores parecen tener el efecto deseado. En otras palabras, más allá de la forma en que la democracia sea definida, existe la posibilidad del conflicto separatista. Y la definición exacta de democracia aún es discutida en muchas democracias de transición que enfrentan numerosos desafíos, tales como la necesidad de legitimidad popular, el enraizamiento superficial de los valores democráticos, sistemas de partidos débiles, intereses facciosos organizados y reglas electorales complicadas. Esos sistemas batallan también con la personalización de la política, la descentralización del poder estatal, la introducción de mecanismos de democracia directa, la reforma judicial, el alivio de la pobreza y la estabilización económica, para mencionar sólo unas pocas de las dificultades que enfrentan (Schedler, 1998). Przeworski (1999) sostiene que en las unidades políticas modernas la política mayoritaria no converge en intereses comunes y las elecciones no representan la voluntad general. La democracia puede ser definida como un sistema en el cual el gobierno está en el poder gracias al consentimiento del pueblo, y el gobierno es responsable y debe rendir cuentas ante los gobernados. Todos estos elementos son cruciales, y la negación de alguno de ellos es conducente a crisis de legitimidad del estado. De hecho, las políticas que muchos emprendieron negándose a garantizar constitucionalmente los derechos de las minorías sobre la base del argumento de que la democracia suponía el gobierno de la mayoría, colocaron a las minorías en una

posición prácticamente comparable a la de los súbditos de un poder arbitrario (O'Brien, 1983).⁶

En años recientes ha habido un interés creciente por aplicar el enfoque de la "inclusión"⁷ al hacer la auditoría democrática de un estado particular.⁸ Una pionera de este enfoque ha sido Young⁹, quien acuñó el concepto de "democracia profunda", sosteniendo que la mayor parte de las democracias actuales son democracias plebiscitarias, en las cuales "los candidatos adoptan posturas vagas sobre unas pocas cuestiones, los ciudadanos apoyan a uno u otro, y luego tienen escasa relación con el proceso de formulación de políticas hasta la siguiente elección" (Young 2000:5). Tal como lo expresa la autora, "la legitimidad normativa de una decisión democrática depende del grado en que los afectados por ella hayan sido incluidos en el proceso de toma de decisiones y hayan tenido la oportunidad de influir sobre sus resultados". Klare (1994), por ejemplo, ha sugerido la definición de una nueva concepción de la democracia "post liberal", que es "más igualitaria, participativa y sensible a los problemas del medioambiente".

En caso de que esa ampliación sea posible, entonces ¿es ese enfoque relevante para países tales como India, Sri Lanka, Filipinas, Tailandia e Indonesia? ¿Es la falta de inclusión, o el sentimiento percibido de exclusión, la causa arraigada de la alienación, que se expresa entonces bajo la forma de luchas separatistas violentas? En caso de que así sea, ¿cómo puede ser abordada?

DEMOCRACIA Y DESAFÍOS DE LAS MINORÍAS

La democracia, con su introducción de elecciones competitivas, es comúnmente ofrecida como la solución para los problemas políticos. Sin embargo, tal como lo señala Przeworski (1999), las elecciones pueden no

6 Roeder (2003) argumenta en favor de garantías institucionales de los derechos de las minorías contra las mayorías predatorias en democracia. En contra de los dispositivos de poder compartido, defiende los dispositivos de poder dividido, que es más probable que disuadan la escalada de crisis étnica a crisis etnonacional.

7 Para una crítica de la tesis de la democracia inclusiva, véanse Roemer (2003) y Maskin y Dasgupta (1999).

8 Investigaciones recientes se han centrado en cómo puede definirse y medirse la democracia. Entre las preguntas que se han planteado están las de si las democracias pueden ser medidas objetivamente, y si pueden ser clasificadas como maduras, en transición o defectuosas (Beetham, 1994). Hay quienes sostienen que la democracia no puede ser medida fácilmente, pues la concepción teórica de la democracia no puede ser operacionalizada debido a que es extremadamente multidimensional (Elklit, 1994; Haynes, 2001).

9 Entre otros teóricos de este enfoque, que en esencia puede ser definido como la idea de que cualquiera que sea afectado por una decisión debería tener voz y voto en la toma de dicha decisión, se encuentran Thompson y Gutmann (1996), y Christiano (1996).

representar la voluntad de todos los grupos de la población. Muchos países sostienen consistentemente que el gobierno mayoritario torna innecesarios los derechos de las minorías garantizados constitucionalmente. En Sri Lanka o Turquía, por ejemplo, una minoría ha sido privada de toda participación en el proceso democrático, como no sea la de votar y ser automáticamente superada por una mayoría de votos en contra. Hay muchos países que, como los dos mencionados, se niegan a seguir los estándares internacionales de derechos humanos, sujetando a las minorías al poder arbitrario de una mayoría predatoria (O'Brien, 1983; Roeder, 2005; Swain, 2005). En una democracia, la mayoría tiene la capacidad de abusar de su poder electoral contra la minoría o de elegir un gobierno que imponga las leyes y costumbres de una religión (Clemens, 2002).

La diversidad plantea desafíos significativos para la política democrática. La historia juega un rol importante en la formación de esta diversidad. La mayor parte de los estados postcoloniales se enfrenta a la ausencia de consenso sobre su carácter de nación debido a la construcción y la politización de la diversidad que fueron ejercidas por los amos coloniales para mantenerse en el poder. La democracia es además inherentemente difícil en sociedades étnica o culturalmente segmentadas, pues puede alentar conductas políticas de suma-cero, en particular por parte del grupo mayoritario (Reilly 2001, 2002; Varshney, 2001). Así pues, Sisk (1996:31) afirma que "las minorías, en particular, equiparan la democracia no con la libertad o con la participación sino con el dominio estructurado de los grupos mayoritarios que les son adversos". Esto puede explicar porqué una cantidad de democracias bien establecidas, al igual que países en pleno proceso de transición, enfrentan desafíos violentos de grupos minoritarios dentro de sus fronteras estatales. Ello muestra una debilidad inherente a las democracias: que el gobierno de la mayoría no es necesariamente amistoso o comprensivo hacia las minorías y sus deseos y necesidades (Alfredsson y Turk, 1993; Ottaway, 2003). Esto no supone la necesidad de abandonar la democracia; sugiere, en cambio, la necesidad de que los esfuerzos de democratización estén guiados por la comprensión de que se trata de un proceso empujado por el conflicto que puede exacerbar las desigualdades y alentar a los grupos afectados a abrazar la insurgencia (Henderson, 2002). Los mecanismos institucionalizados de poder compartido, por ejemplo, pueden ofrecer incentivos para la cooperación entre grupos étnicos (Hartzell y Hoddie, 2003; Lijphart, 1977; Sisk, 1996).

Al mismo tiempo, debe tomarse en cuenta que la creciente diversidad étnica por sí misma no socava la democracia. Hay quienes sostienen, por el contrario, que es probable que un alto nivel de fragmentación étnica pueda colaborar con la consolidación democrática si ningún grupo tiene la capacidad de controlar el poder por sí mismo (Reilly, 2000).

Se supone que los ideales que dan forma a la democracia –convertida en el sistema preferido para el gobierno del estado moderno– la tornan la mejor opción para la protección de las minorías étnicas y la preservación de su identidad. La creciente prominencia de los derechos e identidades de las minorías ha requerido de un cambio fundamental de enfoque de modo tal que las democracias pudieran dar cabida a esos grupos de la mejor manera posible.

Pese a su naturaleza imperfecta, el sistema democrático parece ofrecer la situación más promisoría para las minorías. La queja más frecuente de todo grupo étnico es la incapacidad de hacerse oír; sin embargo, una democracia que efectivamente funciona confiere a todos sus miembros la oportunidad de tener voz. Tal como lo apunta Amartya Sen (1999:92), “el derecho a la libertad de palabra es... la precondition para tener cualquier otro derecho”. En un contexto no democrático esto es imposible. La expresión de las demandas políticas tal como tiene lugar en la mayor parte de las democracias da cabida al disenso y confiere cierta forma organizada al conflicto de grupos. Es posible sostener que algunas variaciones de la democracia tienen más éxito que otras en dar espacio a las minorías.

La democracia es una planta delicada que sólo prospera si el suelo es cuidadosamente cultivado. El buen gobierno es necesario para la supervivencia de los valores democráticos, es decir, la igualdad de oportunidades de participación para todos, el dinamismo de la sociedad civil, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas, el imperio de la ley. La legitimidad de un proceso democrático depende del grado en que los afectados por él hayan sido incluidos en el proceso de toma de decisiones y hayan tenido la posibilidad de influir sobre sus resultados. Una sociedad civil dinámica y estructurada puede tornar responsables a los gobiernos y puede constituir la base de una democracia. No obstante, la democracia es una presencia reciente en muchas partes de Asia y es algo pronto para realizar una evaluación apropiada del desarrollo democrático en la región.

DEMOCRACIAS Y VIOLENCIA SEPARATISTA EN ASIA

Uno de los grandes desafíos para las nuevas democracias de Asia es encontrar la forma de integrar a la población minoritaria a la vez que de garantizar el respeto por sus derechos de grupo así como los derechos individuales en el proceso de consolidación democrática, de modo tal de fortalecer la seguridad, la estabilidad y la paz internas. Para hacer el problema más complicado para las democracias emergentes, las cuales han sido ubicadas en algún lugar entre los dos extremos del espectro democrático, las investigaciones realizadas en años recientes muestran que ellas son más propensas a la violencia étnica que los

estados autoritarios y los estados democráticos plenamente consolidados (Hegre, Ellingsen, Gates y Gleditsch, 2001). En las democracias de transición, en particular, los grupos comunitarios cuentan con oportunidades de movilización, a la vez que el Estado carece de los recursos e instituciones fuertes necesarios para realizar las formas de integración que son típicas de las democracias establecidas (Ibíd.). En consecuencia, en países tales como Filipinas e Indonesia el proceso de transición enfrenta bloqueos periódicos. La democracia ya ha sido reemplazada por una dictadura militar en Tailandia.

Table 1
Democracias asiáticas y violencia de minorías

País	Calificación democrática: Freedom House 2006	Calificación democrática: Economist Intelligence Unit, 2007	Demanda violenta de estatalidad por parte de minorías (UCDP) 2005
India	Libre	Democracia defectuosa (puesto 35)	Assam - Kashmir Manipur - Nagaland
Indonesia	Libre	Democracia defectuosa (puesto 65)	Aceh
Filipinas	Parcialmente libre	Democracia defectuosa (puesto 63)	Mindanao
Sri Lanka	Parcialmente libre	Democracia defectuosa (puesto 57)	Eelam
Tailandia	Parcialmente libre	Régimen híbrido (puesto 90)	Patani

Fuente: www.pcr.uu.se, www.freedomhouse.org, www.economist.com.

Las perturbaciones habituales en el camino de la consolidación democrática complican aún más la relación entre los grupos étnicos y el Estado. Los liderazgos elegidos democráticamente en estos países aún son débiles y están intentando establecer su control pleno sobre el poder estatal. En su búsqueda del poder tratan de seguir estrategias de confrontación más que políticas consensuales, pues la posición “rígida” frente al desafío minoritario obtiene la aprobación de la comunidad mayoritaria. Esta política ayuda en la competencia electoral, tal como ha sido claramente demostrado en elecciones recientes en Tailandia, Indonesia y Sri Lanka. No obstante, los débiles regímenes democráticos, a diferencia de sus predecesores o contrapartes autoritarias, no son capaces de imponer un control completo sobre las minorías recientemente movilizadas. Los resultados del sondeo 2002-2003 del Barómetro del Este Asiático muestran que los encuestados en las democracias del Este de Asia cubiertas

por el estudio, que incluyen a Filipinas y Tailandia, prefieren abrumadoramente a la democracia frente al autoritarismo como forma de régimen, pero en lo que se refiere a las normas y procesos muchos de ellos deben aún despojarse de sus mentalidades y hábitos autoritarios¹⁰.

LA EXPERIENCIA DE LA INDIA

Es muy difícil explicar en forma concluyente las razones por las cuales la India, pese a ser una democracia fuerte y estable, enfrenta numerosos conflictos separatistas violentos. Prima facie, la India parece ser un país donde no se aplica la “proposición de la paz democrática” en lo que se refiere a la paz interna. Sin embargo, a pesar de presentar una cantidad de movimientos secesionistas violentos, la India ha establecido una democracia consolidada. Con la ayuda de sus instituciones democráticas, ha logrado encontrar soluciones pacíficas y duraderas a varios desafíos minoritarios, tales como los de los Sij en el Punjab, los Tamil en Indica y los Gorkha en Bengala Occidental, por nombrar sólo unos pocos.

La India ha sido siempre una sorpresa para los teóricos de la democracia. Desafió sistemáticamente a quienes profetizaron su inminente defunción.¹¹ A pesar de la presencia de una sociedad separatista y de considerables desafíos socioeconómicos, entre los cuales se cuentan la pobreza miserable, el extendido analfabetismo y una estructura social profundamente jerárquica, todos ellos teóricamente incompatibles con una democracia floreciente, la democracia de la India no muestra señales de marchitarse. La mayoría de los analistas concuerda en que la naturaleza del estado indio ha sido crucial para la supervivencia de la democracia en la India, por su voluntad para negociar y acomodar intereses variados. Esto ha sido visto como la clave del mantenimiento del sistema democrático pese a las profundas divisiones de la sociedad. En el más radical de estos enfoques, Lijphart (1966, 1977), por ejemplo, ha insistido en que la India encaja perfectamente en su paradigma consociacional, pese a que ello no parece ser así a primera vista, y a pesar de que el sistema consociacional no ha sido formalmente consagrado en las instituciones indias. El autor sostiene que la democracia india ha exhibido los cuatro elementos cruciales de la teoría del poder compartido, es decir, (a) coaliciones amplias que incluyen a representantes de todos los grupos principales; (b) el otorgamiento de autonomía cultural

10 Informes 2002-2003 del *East Asia Barometer*. Datos analizados por Sin y Wells (2005).

11 Cuando el país concurrió a las urnas por segunda vez, en 1957, Selig Harrison (1960:338), en una afirmación frecuentemente citada, dijo: “todas las probabilidades están en contra de la supervivencia de la libertad...de hecho, la cuestión es la de si acaso algún Estado indio está en condiciones de sobrevivir”.

a esos grupos; (c) la proporcionalidad de los nombramientos políticos y para los cargos de la burocracia; y (d) un veto minoritario en relación con los derechos vitales y la autonomía de las minorías.

Ello parecería ser a primera vista una refutación del sistema mayoritario, o sistema en que “el ganador se lleva todo”, con concentración del poder en gobiernos mayoritarios de un solo partido, poder centralizado, un sistema electoral no proporcional, y regla absoluta de la mayoría que ha caracterizado al sistema político indio. Sin embargo, Lijphart sostiene que los dispositivos federales en que los estados y las fronteras lingüísticas coinciden en gran medida, la protección de los derechos de las minorías religiosas y lingüísticas a tener escuelas autónomas, y la existencia de “leyes personales” separadas para las minorías, hacen de India un buen ejemplo de sistema consociacional. Aunque el argumento de Lijphart ha sido criticado¹², lo cierto es que lo importante en el sistema indio es la voluntad de compromiso. La negociación es crucial en este proceso. Kanti Bajpai (1997), por ejemplo, sostiene que el método indio para gestionar las relaciones étnicas ha consistido en tres grandes elementos: (a) un orden político marcado por el constitucionalismo liberal, el nacionalismo secular apoyado por el Estado, y la modernización social y el desarrollo económico liderados por el Estado; (b) el poder compartido en términos de derechos de los grupos y de la devolución de la autoridad a niveles inferiores de gobierno de base étnica y, finalmente, (c) el uso de la coerción y la fuerza cuando los dos primeros elementos fallan.

Dentro del marco democrático es posible seguir un modelo inclusivo como el modelo consociacional. Lo que es importante es que *la democracia per se no es el medio para la resolución de los conflictos, pues el mayoritarismo, un componente crucial de la democracia, puede ser utilizado para exacerbar el conflicto étnico*. Como bien lo señala Lijphart, “el obstáculo más grave para el poder compartido en las sociedades divididas es la presencia de una mayoría sólida que, comprensiblemente, prefiere el gobierno puramente mayoritario al consociacionalismo”. Es absolutamente fundamental establecer un Estado democrático que acomode en forma apropiada la diversidad étnica y religiosa del país. Son esas concesiones las que han mantenido unificados y democráticos a muchos estados modernos frente a la posibilidad de secesión.

COMENTARIOS FINALES

En tiempos recientes ha habido un mayor reconocimiento de los “derechos de grupo” y de la responsabilidad del Estado de ofrecer trato especial y protección a las minorías, en contraste con los derechos individuales

12 Para un rechazo explícito y completo de la teoría consociacional en relación con la India, véase Brawss (1999), págs. 342-343.

generales reconocidos a todos los ciudadanos del Estado. El interrogante intrigante es, sin embargo, cómo puede alcanzarse un equilibrio entre la protección de la noción del individuo y el Estado soberano, y la atención a las minorías, que en la mayoría de los casos tienen razones válidas para demandar reconocimiento especial. La igualdad ante la ley no necesariamente equivale a la igualdad entre todas las personas.

El otorgamiento de mayores derechos de grupo a las minorías o, bastante a menudo, la simple adhesión a los procedimientos y a las leyes que ya existen es casi suficiente para evitar el estallido del conflicto étnico en una democracia. La auto-identidad, alguna forma de autogobierno y orgullo contribuyen enormemente al empoderamiento de las minorías. La carencia de voz es tal vez la queja principal de las minorías, cuyas demandas incluyen el reconocimiento de la naturaleza especial de su pueblo, cultura y lenguaje. Dichas demandas son ignoradas cuando no se aseguran tales oportunidades para las minorías, ya sea mediante la discriminación económica, la violencia comunal o bajo cualquier otra forma.

Para su propio beneficio, que incluye evitar la oposición de las minorías, el sistema político del Estado-nación es fundamental. Una democracia madura y estable representa la mejor oportunidad que tienen las minorías para alcanzar la educación, la salud, el estatus económico y la libertad religiosa que evitarán que manifiesten sus frustraciones mediante la violencia. Además, ese sistema, con sus instituciones establecidas y su "saludable" sociedad civil, generalmente presencia protestas de las minorías bajo la forma de manifestaciones o acciones no violentas, lo cual también es lo mejor para el Estado. Las nuevas democracias, es decir, aquellas naciones que tienen una breve historia de democracia, son los Estados más vulnerables a la violencia étnica de las minorías. El sistema democrático permite allí la reunión de minorías que pueden planear insurrecciones, pero es a la vez un sistema sin las instituciones fuertes que le permitirían otorgar concesiones y lidiar con el disenso. Sin embargo, en ausencia de un abordaje flexible para enfrentar la cuestión de las minorías, las viejas democracias también pueden enfrentar la oposición violenta de comunidades minoritarias. El conflicto en Sri Lanka es un buen ejemplo de ello. En el caso de la India, las instituciones democráticas han ayudado a encontrar una solución pacífica para varios movimientos minoritarios violentos, mediante la respuesta a variadas demandas. Allí donde la política del compromiso ha fracasado, el conflicto aún continúa, como en el caso de Cachemira.

La violencia como solución para los problemas de las minorías sólo tiene lugar bajo ciertas circunstancias. Un Estado que no permite que la voz de la minoría se haga oír alienta la acumulación de problemas que podrían explotar bajo la forma de la violencia étnica. Existen numerosas soluciones que se han propuesto para mejorar la situación

de las minorías, y para lidiar con la violencia de las minorías. Cada grupo minoritario es único a su manera. Aunque cada estrategia tiene sus méritos, existen ciertamente elementos comunes a todas ellas. Son necesarias las variaciones institucionales dentro de la democracia de cada país, en relación con las leyes electorales, la distribución de las elecciones a lo largo del tiempo, el trazado de las fronteras provinciales y la opción entre estructuras mayoritarias o consociacionales. La toma de esas decisiones debe incluir a las minorías, de modo tal de crear un sistema que sea apropiado para la situación única de cada país individual. Muy a menudo la legislación de las democracias se aplica a todo el espectro de las preocupaciones minoritarias; el problema consiste, pues, en volverla más eficiente y más accesible para quienes más la necesitan. Un mayor reconocimiento, cooperación y conciliación, mediante el uso de todos los mecanismos disponibles, resuelven la mayor parte de los problemas en la mayoría de los casos. Es necesario que el perdedor de una elección confíe en que sus derechos grupales quedarán protegidos y en que habrá en el futuro otras oportunidades para el éxito electoral. Allí donde se producen abusos sistemáticos que son perpetrados por un grupo todopoderoso, la comunidad internacional tiene una mayor responsabilidad para asegurarse de que se respete la legislación existente, y de que haya consecuencias en caso de que ello no suceda.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfredsson, Gudmundur y Danilo Turk 1993 "International Mechanisms for the Monitoring and Protection of Minority Rights: Their advantages, disadvantages and interrelationships" en *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing international procedures and mechanisms* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers).
- Babst, Dean y William Eckhardt 1992 "How Peaceful Are Democracies Compared With Other Countries" en *Peace Research*, N°24.
- Bajpai, Kanti 1997 "Diversity, Democracy and Devolution in India" en Michael E. Brown y Sumit Ganguly (eds.) *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific* (Cambridge: MIT Press).
- Brass, Paul R. 1991 *The Politics of India Since Independence* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Beetham, David (ed.) 1994 *Defining and Measuring Democracy* (Nueva Delhi: Sage Publications).
- Bermer, Stuart 1992 "Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965" en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, N°2.

- Brumberg, Daniel 2002 "Democracy in the Arab World? The Trap of Liberalized Democracy" en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N°4, octubre.
- Carothers, Thomas 2002 "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N°1.
- Christiano, Thomas 1996 *The Rule of the Many* (Boulder, CO: Westview Press).
- Clemens, Walter C. Jr. 2002 "Complexity Theory As A Tool For Understanding and Coping With Ethnic Conflict and Development Issues in Post-Soviet Eurasia" en *International Journal of Peace Studies* Vol. 7, N°2.
- Dahl, Robert A. 1956 *Preface To Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- Davenport, Christian 1999 "Human Rights and the Democratic Proposition" en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43, N°1.
- Diamond, Larry 1999 *Developing Democracy - towards consolidation* (Johns Hopkins University Press).
- Elklit, Jorgen 1994 "Is the Degree of Electoral Democracy Measurable? Experiences from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia, and Nepal" en David Beetham (ed.) *Defining and Measuring Democracy* (Nueva Delhi: Sage Publications).
- Fein, Helen 1995 "More Murder in the Middle: Life Integrity Violations and Democracy in the World, 1987" en *Human Rights Quarterly* Vol. 17, N° 1.
- Francisco, Ronald A. 1995 "The Relationship Between Coercion and Protest: An Empirical Evaluation in Three Coercive States" en *Journal of Conflict Resolution*, N°39, junio.
- Gartner, Scott S. y Patrick M. Regan 1996 "Threat and Repression: The Non Linear Relationship between Government and Opposition Violence" en *Journal of Peace Research*, N°33.
- Goodson, Larry 2003 "Afghanistan's Long Road to Reconstruction" en *Journal of Democracy* Vol. 14, N°1, enero.
- Gurr, Ted (ed.) 1993a *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington DC: US Institute of Peace).
- Gurr, Ted 1993b "Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict since 1945" en *International Political Science Review* Vol. 14, N°2.
- Harris, Peter y Ben Reilly (eds.) 1998 *Democracy and Deep Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Estocolmo: International IDEA Handbook).
- Harrison, Selig 1960 *India: The Most Dangerous Decades* (Princeton: Princeton University Press).

- Hartzell, Caroline y Matthew Hoddi 2003 *Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management* (Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press).
- Håvard, Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates y Nils Peter Gleditsch 2001 "Toward a Democratic Civil Peace? Political Change and Civil War, 1816-1992" en *American Political Science Review* Vol. 95, N°1, marzo.
- Haynes, Jeff 2001 *Democracy in the Developing World: Africa, Asia, Latin America, and the Middle East* (Cambridge: Polity Press).
- Henderson, Conway 1991 "Conditions Affecting the Use of Political Repression" en *Journal of Conflict Resolution*, N°35.
- Henderson, Errol 2002 *Democracy and War: The End of an Illusion* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers).
- Huntington, Samuel 1992 "How Countries Democratize" en *Political Science Quarterly*, N°106.
- Huntington, Samuel 1991 *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century* (Norman, University of Oklahoma Press).
- Klare, Karl 1994 "Legal Theory and Democratic reconstruction: Reflections on 1989" en Skapska, Grazyna y Gregory S. Alexander (eds.) *A Fourth Way* (Nueva York y Londres: Routledge).
- Lijphart, Arend 1977 *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press).
- Lijphart, Arend 1996 "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation" en *The American Political Science Review* Vol. 90, N°2, junio.
- Linz, Juan y Alfred Stepan 1999 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe* (Baltimore: John Hopkins).
- Maskin, Eric y Partha Dasgupta 1999 "Democracy and Other goods" en Ian Shapiro y Casiano Hacker Cordon (eds.) *Democracy's Value* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Matthew, Karin y Marissa Myers 1997 "Democracy and Civil War: A Note on the Democratic Peace proposition" en *International Interactions* Vol. 23, N°1.
- Mitchell, Neil y James McCormick 1988 "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations" en *World Politics* N° 40.
- O'Brien, Conor Cruise 1983 "Terrorism under Democratic Conditions: The Case of the IRA", en Crenshaw, Martha (ed.) *Terrorism, Legitimacy, and Power: The Consequences of Political Violence* (Middletown, CT: Wesleyan University Press).
- Ohlson y Soderberg 2002 "From Intra State War to Democratic Peace in Weak States" en *Uppsala Peace Research Papers* N°5

- (Estocolmo: Departamento de Investigaciones sobre Paz y Conflicto, Universidad de Uppsala).
- Ottaway, Marina S 2003 *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace).
- Pinkney, Robert 2003 *Democracy in the Third World* (Boulder, CO: Lynne Rienner).
- Poe, Steven C., y C. Neal Tate 1994 "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis", en *American Political Science Review* Vol. 88, N°4, diciembre.
- Popper, Karl 1962 *The Open Society and its Enemies* (Londres: Routledge and Kegan Paul).
- Potter, David et al. 1997 *Democratization* (Cambridge: Polity Press).
- Przeworski, Adam 1999 "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker Cordon (eds.) *Democracy's Value* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Reilly, Benjamin 2000 "Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict", en *International Security* Vol. 25, N°3.
- Reilly, Benjamin 2001 *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Reilly, Benjamin 2002 "Electoral Systems for Divided Societies", en *Journal of Democracy* Vol. 13, N°2.
- Reiter, Dan 2001 "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy" en *International Security*, Vol. 25, N°4 (primavera).
- Roeder, Philip G. 2003 "Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing", Paper presentado en el Encuentro Anual de la International Studies Association, Portland, OR, febrero-marzo.
- Roeder, Philip G. 2005 "Power-Dividing as an Alternative to Ethnic Power-Sharing" en Philip G. Roeder y Donald Rothchild (eds.) *Sustainable Peace: Democracy and Power Dividing Institutions after Civil Wars* (Ithaca: Cornell University Press).
- Roemer, John 2003 "Does Democracy engender justice?" Discussion Paper 03-08, Univerdidad de Copenhague, Departamento de Economía.
- Rummel, R. J. 1985 "Libertarian Propositions on Violence Within and Between Nations: A Test Against Published Research Results" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29.
- Russet, Bruce 1993 *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press).

- Schedler, Andreas 1998 "What is Democratic Consolidation?" en *Journal of Democracy*.
- Schock, Kurt 1999 "People Power and Political Opportunities: Social Movement Mobilization and Outcomes in the Philippines and Burma", en *Social Problems* Vol. 46, N°3, agosto.
- Schumpeter, Joseph A. 1942 *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York: Harper & Brothers).
- Sen, Amartya 1999 "Human Rights and Economic Achievements" en Bauer y Bell (eds.), *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Shapiro, Ian y Casiano Hacker Cordon (eds.) 1999 *Democracy's Value* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sin, To-chol y Jason Wells 2005 "Is Democracy the only Game in Town?" en *Journal of Democracy*, Vol. 16, N°2, abril.
- Sisk, Timothy D. 1996 *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflict* (Nueva York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict /Washington, DC: United States Institute of Peace).
- Spencer, Weart 1998 *Never at War: Why Don't Democracies Fight One Another?* (New Haven: Yale University Press).
- Swain, Ashok 2002 "Social Networks & Social Movements: Are Northern tools Useful to Evaluate Southern Protests?" en *Peace Research Paper N°4*, Uppsala.
- Swain, Ashok (ed.) 2005 *Education as Social Action: Knowledge, Identity and Power* (Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan y UNRISD).
- Thompson, Dennis y Amy Gutmann 1996 *Democracy and Disagreement* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Varshney, Ashutosh 2001 "Ethnic Conflict and Civil Society: India and beyond" en *World Politics* Vol. 53, N°3.
- Wallensteen, Peter 2002 *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System* (Londres: Sage Publications).
- Young, Iris Marion (ed.) 2000 *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).
- Ziegenhagen, Eduard 1986 *The Regulation of Political Conflict* (Nueva York: Praeger).
- Zimmermann, Ekkart 1980 "Macro-Comparative Research on Political Protest" en Ted R. Gurr (ed.) *Handbook of Political Conflict: Theory and Research* (Nueva York: Free Press).
- Zolo, Danilo 1992 *Democracy and Complexity: A Realist Approach* (Polity Press).