Globethics Repository



INFOEVENTO-Desigualdades étnicas y gobernabilidad del sector público

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Bangura, Yusuf
Publisher	United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-16 23:18:43
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/178695

INFOEVENTO
Desigualdades étnicas y gobernabilidad del sector público

Informe de la Conferencia internacional organizada por UNRISD, la Oficina del PNUD en Letonia y el Ministerio de Integración de Letonia
25–27 de marzo de 2004, Riga

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance* (Conference News, UNRISD/CN16/06/1, January 2006). La version en español no es una publicación formal de UNRISD.

Contenido

Introducción
Entornos étnicos unipolares: Botswana y Lituania
Entornos étnicos bipolares: Fiji, Trinidad y Tobago, Letonia y Bélgica
Entornos étnicos tripolares: Bosnia, Suiza, Nigeria y Malasia
Entornos étnicos multipolares concentrados: Ghana, Kenya y la India
Entornos étnicamente fragmentados: República Unida de Tanzania y Papúa Nueva Guinea
Desigualdad de grupos y desarrollo
Etnicidad en Europa Central y Oriental
Programa
Panelistas, moderadores y organizadores
Documentos presentados

Introducción

Los académicos y los responsables de la formulación de políticas están cada vez más conscientes de que las desigualdades entre grupos constituyen una fuente más potente de conflictos violentos que las desigualdades entre las personas como individuos. Cuando las desigualdades en materia de ingresos, riqueza y acceso a los servicios sociales o el poder político coinciden con las diferencias de grupos, la etnicidad puede adquirir importancia a la hora de definir las opciones y movilizar a las personas en pro de la acción colectiva. No obstante, es poco lo que se conoce sobre las desigualdades étnicas, especialmente sobre la forma en que estas afectan al sector público, que cumple una función vital en la distribución de los recursos y la formación de la identidad. El sector público puede ver socavada su estabilidad, legitimidad y eficacia si no logra establecer mecanismos para regular las diferencias, la desigualdad y la competencia.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) inició en 2002 un proyecto con el propósito de examinar las complejas formas en que la diversidad étnica afecta la constitución y la gestión de los sectores públicos de las sociedades multiétnicas que viven en un régimen democrático formal. Los investigadores analizaron la estructura de las divisiones étnicas, incluidas las variaciones al interior de cada grupo; recopilaron datos empíricos sobre cuatro instituciones públicas (servicio público, gabinete, parlamento y sistema de partidos), examinaron las reglas que determinan la selección para estas instituciones; analizaron si la distribución de los cargos es étnicamente equilibrada o desigual y estudiaron las preferencias de los electores en cuanto a la conformación de estas instituciones. También exploraron la eficacia de las instituciones y las reformas de política en manejar la diversidad y la desigualdad. En la investigación se utilizó una tipología que clasifica a los países de acuerdo con sus niveles de polarización étnica: aquellos en los cuales un grupo étnico mantiene un predominio absoluto, los que tienen dos o tres grupos principales y aquellos cuya estructura étnica está fragmentada. Esta última clasificación se divide además

en dos categorías: los casos de altos niveles de fragmentación y los casos en los cuales la fragmentación brinda a algunos grupos grandes la posibilidad de organizar coaliciones selectivas para incidir sobre el acceso al sector público. Se estudiaron 15 países: Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Ghana, Fiji, India, Kenya, Letonia, Lituania, Malasia, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, la República Unida de Tanzania, Suiza y Trinidad y Tobago.

Las conclusiones de esta investigación se debatieron en una conferencia internacional que tuvo lugar en Riga, Letonia, del 25 al 27 de marzo de 2004 y que fuera organizada por UNRISD, la oficina del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Letonia y el Ministerio de Integración Social de Letonia. La conferencia reunió cerca de 80 participantes provenientes de organizaciones internacionales, gobiernos, la comunidad diplomática representada en Letonia, medios de difusión, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones académicas.

En sus discursos de apertura, el Ministro de Relaciones Exteriores de Letonia, Rihard Piks (cuyo discurso fue leído por la Representante Residente del PNUD, Sra. Gabriele Köhler), y el Ministro de Integración, Nils Muiznieks, destacaron la importancia de la conferencia como medio para compartir experiencias sobre integración social, sobre todo a la luz de los esfuerzos de Letonia por construir una nación y la adopción, de las leyes de la Unión Europea (UE) contra la discriminación y a favor de la igualdad. En su discurso como Representante Residente del PNUD, Gabriela Köhler subrayó el valor de comparar un gran número de países para arrojar nueva luz sobre los temas de la etnicidad, la integración, la participación y la representación en las instituciones públicas, y manifestó su esperanza de que la conferencia permitiese no sólo mejorar la comprensión que los responsables de la formulación de políticas tienen sobre estos temas, sino además brindar la oportunidad de constituir una red internacional sobre etnicidad y gobernabilidad con raíces en Letonia pero que llegue a diferentes partes del mundo. El Director de UNRISD, Thandika Mkandawire, enfatizó la importancia de comprender las desigualdades étnicas a la hora de tratar las reformas del sector público, que tienden a concentrarse en los aspectos administrativos y fiscales. El coordinador de la investigación, Yusuf Bangura, analizó los principales resultados obtenidos.

Reseña de la investigación

La investigación destaca cuatro aspectos centrales. En primer lugar pone en tela de juicio la creencia popular que vincula la diversidad étnica a resultados patológicos como los conflictos violentos y los gobiernos antidemocráticos. Si bien algunos estudios cuantitativos recientes no establecen una sólida correlación entre diversidad étnica y conflicto, o entre diversidad étnica y falta de democracia, la investigación de UNRISD indica que la cuestión no es la existencia de la diversidad per se, sino tipos de diversidad, que pueden limitar o facilitar la obtención de determinados resultados. Las divisiones étnicas adquieren distintas expresiones en diferentes estructuras sociales, y en algunos países son menos conflictivas que en otros. Los casos difíciles son los países con estructuras étnicas bipolares o tripolares o los casos en los que algunos grupos han formado coaliciones étnicas selectivas, lo cual limita el espacio de negociación y la promoción de lealtades múltiples. Los países con estos tipos de estructuras étnicas que son relativamente estables han creado instituciones y políticas sensibles al elemento étnico para incidir sobre la composición del sector público.

En segundo lugar, contrariamente a los supuestos liberales que favorecen las opciones y capacidades personales en la constitución de las instituciones públicas, la investigación muestra que resulta difícil alcanzar la proporcionalidad o la inclusión étnicas en el sector público si las políticas no se ocupan de este problema. Las sociedades multiétnicas que adoptan políticas que no toman en cuenta el aspecto étnico tienden a tener sectores públicos marcadamente desiguales debido a la desigualdad entre los puntos de partida de los grupos. Esto puede ser producto de la historia, la dinámica del mercado, la dotación de recursos o antiguas políticas públicas discriminatorias. Los datos sobre la composición del servicio

público, el gabinete y el parlamento indican que se ha alcanzado un equilibrio relativo en los países que están altamente fragmentados (Papúa Nueva Guinea y la República Unida de Tanzania) o aquellos que tienen políticas que tomen en cuenta la cuestión étnica y que están orientadas a lograr la proporcionalidad (Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Botswana y Suiza). En Papúa Nueva Guinea y la República Unida de Tanzania, es muy raro que un grupo tenga más de un miembro en el gabinete o el nivel superior de la administración pública. Ghana, India, Malasia y Nigeria han alcanzado cierta proporcionalidad en algunas instituciones, en razón de sus políticas sensibles a la cuestión étnica. Los otros casos revelan distintos niveles de desigualdad y la existencia de políticas deficientes o ninguna política sobre proporcionalidad.

En tercer lugar, la investigación cuestiona el reciente énfasis en la "ingeniería institucional" que subestima la influencia de las condiciones existentes en la configuración de las opciones de los actores políticos. Los políticos y los ciudadanos confrontan tipos diferentes de limitaciones en la constitución del sector público. Independientemente de lo bien que puedan concebirse, las instituciones pueden tener niveles distintos de importancia en entornos diferentes. En tal sentido, la investigación pone en tela de juicio dos marcos que se han presentado como soluciones a los problemas de gobernabilidad de las sociedades étnicamente divididas. Estas son instituciones mayoritarias que premian la moderación en el comportamiento de los partidos y la transferencia de votos, al mismo tiempo que fomentan la política adversarial y los acuerdos basados en el consenso y la distribución del poder para dar cabida a los segmentos étnicos. La investigación indica que, a pesar de que tanto la regla mayoritaria como la distribución de poder jalan muy fuertes, no siempre jalan en direcciones opuestas. Los arreglos consociacionales formales quizás no sean pertinentes en los entornos étnicos unipolares o en las sociedades multiétnicas fragmentadas, donde los gobiernos pueden ser étnicamente inclusivos bajo condiciones democráticas. Parecen ser inevitables en las formaciones bipolares y tripolares o en los entornos multipolares con fuertes agrupaciones étnicas o regionales. Los acuerdos consociacionales se han practicado en gran medida en entornos bipolares y tripolares, como Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Malasia y Suiza.

En cuarto lugar, contrariamente a lo que expresan las ideas convencionales sobre la etnicidad, la fragmentación se destaca como un factor poderoso de la cooperación entre los grupos. Esto tiene una implicación importante para las políticas, a saber, la necesidad de debilitar o controlar la polaridad. Los responsables de formular las políticas no pueden convertir a todos los países étnicamente plurales en sociedades homogéneas, so pena de crear 8,000 o más miniestados. Incluso una política de creación de estados étnicos podría no resultar viable en un mundo de creciente migración y matrimonios interétnicos. La investigación revela que la mejor opción para la cooperación entre los grupos de las sociedades divididas podría ser promover una mayor fragmentación. Podrían utilizarse las reglas electorales y otros incentivos, incluido el apoyo a las asociaciones multiétnicas, para crear divisiones en los grupos que parecen homogéneos. La importancia que este estudio adscribe a la fragmentación se acerca al respeto por una importante conclusión de la ciencia política de que es posible que las democracias sean más estables en situaciones donde los recursos, el poder y las lealtades están ampliamente dispersos.

Entornos étnicos unipolares: Botswana y Lituania

En la primera sesión sustantiva se hicieron presentaciones sobre las desigualdades del sector público en entornos étnicos unipolares. La hipótesis que se formuló era que, en estas sociedades, el grupo dominante podría sentirse menos amenazado por las minorías. Eso podría alentar la fragmentación de las preferencias de los grupos y la cooperación entre etnias. Incluso cuando las minorías se organizan por separado, la fragmentación de la etnia dominante podría mejorar la influencia de las minorías en la esfera pública, sobre todo en situaciones en las cuales los grupos minoritarios son considerados indígenas.

Natalija Kasatkina y Vida Beresneviciute tuvieron a su cargo la presentación sobre Lituania, mientras que Onalenna Selolwane expuso los resultados de la investigación en Botswana. La etnia lituana constituye el 83 por ciento de la población del país, mientras que el grupo étnico Tswana conforma el 70 por ciento de la población de Botswana. El segundo y tercer grupos más grandes en Lituania (polacos y rusos respectivamente) son apenas 7 por ciento cada uno. El segundo grupo más grande de Botswana, los Kananga, representa 11 por ciento, mientras que el tercer grupo (los San o Khosa) es 3 por ciento. El resto está conformado por grupos muy pequeños. Aunque tanto Lituania como Botswana son sociedades unipolares, existen diferencias entre ellas en cuanto a la forma en que se perciben los grupos étnicos en la construcción del sistema de Estado. La "indigeneidad", que es un fuerte elemento en Lituania, no se presenta en Botswana. Sin embargo, existe poca polarización étnica en ambos países. Al sentirse menos amenazada por las minorías, Lituania evitó adoptar las leyes de ciudadanía iniciales que, como ocurriera en los otros estados bálticos de Letonia y Estonia, discriminaban a los inmigrantes de la era soviética. Casi todas las minorías lituanas son ciudadanos del país. En Botswana, la fragmentación interna del grupo dominante (Tswana) en cinco grupos relativamente iguales motiva dudas en cuanto a la existencia de una identidad Tswana y brinda oportunidades para una mayor participación de las minorías en el sector público. Un pacto multiétnico concluido al lograr la independencia confirió al idioma Tswana la condición de lengua oficial (junto al inglés). Hoy en día, 90 por ciento de la población identifica el Tswana como su idioma principal. No obstante, esta concesión hecha a los Tswana se hizo a cambio de una distribución equitativa de los recursos entre todos los grupos. Sólo el pequeño grupo agropecuario de los San o Khosan se siente excluido.

En ambos países la etnia dominante está fragmentada políticamente, lo que abre un margen para la cooperación entre los grupos. Sin embargo, existen diferencias entre los dos países. En Lituania, muchas de las minorías, si bien votan a favor de los partidos étnicos dominantes, también se han organizado por separado para determinar la composición del sector público. Pero los parlamentarios de las minorías tienden en su gran mayoría a ser elegidos sobre la base de los programas de los partidos dirigidos por lituanos, inclinados hacia la izquierda; además, los partidos minoritarios algunas veces participan en gobiernos de coalición, aunque son muy contadas las ocasiones en que representantes de etnias minoritarias han llegado a ocupar cargos en el gabinete. Por el contrario, en Botswana, las minorías no se organizan por separado y los gobiernos reflejan la composición étnica de la sociedad. Los perfiles étnicos tanto de los partidos de la oposición como de los partidos gobernantes en el parlamento son similares. Los candidatos de los tres subgrupos dominantes de Tswana y del segundo grupo más grande, los Kananga, han ocupado 69 por ciento de los escaños parlamentarios acumulativos de los principales partidos desde 1965.

El Estado en las sociedades unipolares puede asumir las características de un estado-nación, lo cual afecta la composición del sector público. Tal es el caso de Lituania, donde los problemas de indigeneidad han afectado el acceso a la burocracia, el parlamento y el gabinete. Aunque las minorías constituyen el 17 por ciento de la población, representaban apenas el 10 por ciento de los parlamentarios en 2000. En 1985, antes de que el país alcanzase su independencia, las minorías tenían un 21 por ciento de participación; este porcentaje se derrumbó a 7 por ciento en el primer parlamento elegido luego de la independencia, en 1992. La situación es peor en las entidades de gobierno, como el gabinete y los niveles más altos del servicio público. En los 12 gobiernos que se han formado desde la independencia, sólo dos personas miembros de minorías han ocupado cargos de ministros, y dos han encabezado los ministerios del servicio público. Kasatkina y Beresneviciute propusieron la adopción de un sistema de cuotas como medio provisional para fomentar la participación de las minorías en los órganos electivos.

En Botswana, es el grupo dominante de los Tswana que está subrepresentado en las instituciones públicas clave. Su participación en los principales cargos públicos sufrió un declive constante de 60 por ciento en 1965 a cerca de 50 por ciento en 2003; y su

participación en puestos del gabinete aumentó de 62 por ciento en 1966 a 69 por ciento en 1985, pero descendió a 61 por ciento en 2000. Se observa una tendencia similar a nivel del parlamento, donde la participación de los Tswana disminuyó de 65 por ciento en 1966 a 61 por ciento en 1985 y 2000. El segundo grupo más grande ha mantenido altos niveles de representación en el gobierno. Llegó a ocupar la totalidad de la participación de la minoría (40 por ciento) en los cargos del servicio público en 1965, así como 31 por ciento y 24 por ciento respectivamente de las participaciones nacionales en 1975 y 2003. La política de contratación de personal sobre la base del mérito para el servicio público en los primeros años de la independencia favoreció a los Kalanga, quienes ingresaron al campo de la educación antes que el resto de los grupos étnicos del país. Sólo el grupo de los San, altamente marginado, no ha obtenido acceso al parlamento o el gabinete.

Debate

Ralph Premdas, comentarista de esta sesión, señaló que los problemas de las minorías se definen más claramente en las sociedades unipolares que en otros entornos étnicos. Comentó que la tendencia del pasado se inclinaba por la idea de que la mayoría debía gobernar; pero en los dos países analizados, se ha hecho cierto esfuerzo por dar cabida a los intereses de las minorías. Observó además que Lituania es un caso de descolonización en el cual las relaciones étnicas se han visto afectadas por el antiguo poder imperial y la regulación de la Unión Europea sobre los derechos de las minorías. Subrayó el comentarista el argumento de que debe reconocerse el positivo papel positivo que desempeñan las terceras partes o agencias externas en la definición de normas de buena conducta y en la restricción de los Estados en el manejo de conflictos.

El debate que siguió a la presentación abordó tres aspectos principales. Algunos de los comentarios destacaron la fluidez de las categorías étnicas y la necesidad de establecer diferencias entre grupos étnicos y subétnicos. Un participante sostuvo que, a pesar de la fragmentación de la identidad Tswana en varias subcategorías, todavía era posible hablar de una etnicidad Tswana más amplia, si bien esto es algo que se ha desarrollado en el transcurso de los últimos 100 años. También se plantearon dudas sobre la función del crecimiento económico en el desarrollo de las relaciones étnicas estables de Botswana y la marginación del grupo San o Khosan. Selolwane respondió que la identificación étnica en Botswana tiene dimensiones yuxtapuestas. La identidad Tswana podría ser importante para las subcategorías étnicas cuando el problema es la percepción de dominio que el segundo grupo más grande, los Kananga, parece ejercer sobre el sector público y los negocios. Las identidades subtswana adquieren importancia cuando el problema del dominio de los Kananga no es el tema central. Los jóvenes dan menos peso al tema de las identidades subtswanas, porque no quieren que se les recuerden sus orígenes étnicos. Los Khosa, explicaba la investigadora, son físicamente diferentes y participan en actividades económicas que también son distintas de lo que la mayoría de la población de Botswana hace para ganarse la vida. Todos los grupos étnicos distintos de los Khosa son bantúes y productores agropecuarios , mientras que los Khosa han vivido históricamente de la caza y la recolección. Los primeros también tenían Estados centralizados, mientras que los Khosa no. La estrategia de desarrollo que sigue el Estado moderno de Botswana consiste en llevar modos de actividad bantúes a los Khosa: creación de jefaturas, cultivos, agronegocios y grandes asentamientos para la provisión de servicios sociales, estrategia a la cual se oponen los Khosa. Expresó Selolwane que los Khosa son ahora una fuente de mano de obra barata y han perdido casi toda su tierra de valor a manos de los hacendados y los llamados “constructores”.

Otros participantes comentaron sobre la importancia de las divisiones no étnicas en las sociedades unipolares. Se argumentó que en dichas sociedades, la división más importante quizá no sea el origen étnico sino una división que tiene que ver con la ideología o las diferencias urbano-rurales, como lo demuestra el caso de Botswana. También se estableció que casi todos los estados naciones del mundo son sociedades unipolares, con problemas

similares a los analizados en Lituania y Botswana. La división étnica pueden adquirir importancia cuando hay poca integración de las minorías al sector público o cuando se invierte la situación entre el grupo mayoritario y un grupo minoritario que solía ejercer el dominio, como en el caso de Lituania. La distribución del poder o la toma conjunta de decisiones podrían no tener relevancia alguna en estas sociedades. El énfasis debería recaer más bien en los términos de inclusión de las minorías en el proceso político. Los participantes analizaron las tendencias de las minorías a desplazarse hacia el sector privado cuando se les ofrecen menos oportunidades de empleo en el sector público. Esto podría afectar las relaciones étnicas cuando los gobiernos privatizan las propiedades del Estado: el grupo étnico mayoritario podría descubrir que las minorías se encuentran ya bien arraigadas en el sector privado y están en mejor posición para aprovechar las oportunidades de privatización.

La tercera idea del debate tiene que ver con el papel de la migración en las relaciones étnicas en Lituania, la viabilidad de las cuotas para mejorar la distribución desigual de las minorías en los órganos electivos e incidir sobre la participación política monoétnica, así como en las demandas específicas de las minorías. Kasatkina respondió que existe un problema con el censo de población, por lo que es posible que las cifras sobre migración no sean exactas. Sin embargo, los rusos de Lituania conforman un grupo migratorio típico, mientras que los polacos son una minoría permanente de larga data. Cuando Lituania alcanzó la independencia, muchos rusos optaron por regresar a Rusia, aunque se ofreció la ciudadanía a todos, independientemente del tiempo que hubieran residido en el país. La investigadora destacó que los polacos quieren ser lituanos de origen polaco, mientras que los rusos quieren ser rusos residenciados en Lituania. El problema de la reversión de estatus es un problema para los rusos, quienes no están acostumbrados a ser minorías. El sistema de cuotas que se recomienda en el documento no será popular en Lituania y nunca se ha debatido, pero insistió Kastakina en que es algo que debe analizarse con mayor detenimiento si se pretende integrar plenamente a las minorías al sector público y, en términos más generales, a la sociedad.

Entornos étnicos bipolares: Fiji, Trinidad y Tobago, Letonia y Bélgica

En las sociedades bipolares, cuando se politiza la etnicidad, la división puede afectar todo el sistema, con lo cual se dificulta la conformación de alianzas entre las etnias. Los grupos se enfrentan directamente y la política se convierte en juego suma cero. La fragmentación, de presentarse, quizás no sea suficiente para promover acuerdos o cohesión. Quizás sea necesario contar con instituciones que tomen en cuenta el factor étnico para evitar el conflicto. Se dedicaron dos sesiones a estudiar los casos bipolares de Fiji, Trinidad y Tobago, Letonia y Bélgica.

Jon Fraenkel presentó las conclusiones sobre Fiji. Los indo-fijianos son descendientes de trabajadores indios con contratos a largo plazo no rescindibles empleados por los británicos para trabajar en las industrias de la caña de azúcar entre 1879 y 1916. Esta población creció rápidamente en el siglo XX, y llegó a igualar a los fijianos étnicos en 1945. Los indios poseían más propiedades en las ciudades que los fijianos. El empleo de fijianos étnicos en las plantaciones de azúcar era restringido; este grupo étnico se veía confinado en gran medida a sus poblados y a trabajar en otros tipos de cultivos; además, eran gobernados por una administración fijiana aparte. El 84 por ciento de la tierra se rige por la tenencia consuetudinaria, lo que significa que los indios que no son autóctonos no pueden poseer tierras. Sin embargo, una gran porción de la tierra fértil se arrienda a cultivadores de caña de origen indio. Debido a la naturaleza comunal del sistema electoral de Fiji, su parlamento ha tendido a reflejar la participación relativa de estos dos grupos en la población. Las desigualdades son claras a nivel del gabinete y el servicio público. Entre 1987 y 1990, el gabinete estaba conformado en un 83 por ciento por fijianos y sólo en 6 por ciento por indios. Entre 1990 y 1996, no figuró ningún indio en el gabinete. Incluso cuando un indio llegó a

ocupar el cargo de Primer Ministro en 1999, dos tercios del gabinete eran fijianos. En 2001, los indios conformaban apenas el 5 por ciento del gabinete. Se alcanzó una paridad relativa en el servicio público durante el período inicial de la independencia. No obstante, luego del golpe de 1987, la participación fijiana aumentó de forma considerable. Más de 60 por ciento de los empleados públicos es ahora de origen étnico fijiano, frente a 30 por ciento de origen indio. Los fijianos componen más del 99 por ciento de las fuerzas armadas y ocupan más del 85 por ciento de los cargos más altos en el servicio público.

La constitución de 1997 introdujo reformas radicales que combinaron un sistema electoral de preferencia mayoritaria con la distribución del poder. La meta del voto preferencial era lograr que los partidos políticos y los electores se comportasen moderadamente, mientras que el objetivo de la distribución del poder era garantizar que los partidos con un apoyo electoral significativo (al menos 10 por ciento de los escaños parlamentarios) obtuviesen un número proporcional de puestos en el gabinete. Las reformas no arrojaron los resultados esperados. El flujo de votos preferenciales durante las elecciones de 1999 y 2001 se dirigió hacia partidos extremistas, no moderados, y el nuevo partido fijiano que ganó las elecciones en 2001 se rehusó a otorgar al partido indio su cuota de cargos en el gabinete. De acuerdo con Fraenkel, la experiencia de Fiji pone en tela de juicio el excesivo énfasis que se ha conferido en años recientes a la ingeniería electoral, que supone que los problemas políticos pueden resolverse con simplemente cambiar las instituciones. Si bien se requiere alguna forma de distribución de poder en Fiji, sostiene el investigador, ello debe basarse en pactos informales entre las élites de las dos comunidades, tomando en cuenta los intereses fundamentales de ambas partes. Fraenkel concluyó que aunque es importante lograr conformar unas instituciones apropiadas, esto no debe hacerse a expensas de la política.

Ralph Premdas presentó las conclusiones sobre Trinidad y Tobago. En este país existen dos grupos étnicos principales; los afro-criollos, que conforman aproximadamente el 38 por ciento de la población y que llegaron al país como esclavos o africanos liberados durante el siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, y los indios, que constituyen el 39 por ciento de la población y que llegaron al país como trabajadores con contratos laborales a largo plazo y no rescindibles, en su mayor parte durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar que abandonaran los afro-criollos tras la abolición de la esclavitud. A diferencia de lo que ocurre en Fiji, Letonia o Bélgica, existe un tercer grupo de tamaño considerable, una "población mixta" (18 por ciento), que mantiene el equilibrio en Trinidad y Tobago. Existe una división étnica del trabajo: los afro-criollos ocupan principalmente la burocracia, las profesiones y las industrias petroleras, mientras que los indios se desempeñan en el sector azucarero y los negocios. El creole es la lingua franca, y cerca de la mitad de los indios y la mayoría de los afro-criollos son cristianos. Existe un alto nivel de fluidez e interacción entre los grupos en el escenario público, en el cual todos los grupos comparten un vínculo cultural común. Sin embargo, la autoselectividad étnica tiende a alimentar los patrones de asentamiento, y los grupos tienden a preservar ciertos residuos de sus identidades étnicas originales, que se perciben como algo más grande de lo que realmente son.

Debido al prolongado tiempo que el partido liderado por los afro-criollos ha ocupado el poder, este grupo étnico está sobrerrepresentado en el servicio público (42 por ciento afro-criollos, 34 por ciento indios), sobre todo a nivel de los cargos más altos, donde, si se suman al grupo mixto, ocupan más del 70 por ciento de las posiciones. El 72 por ciento de las fuerzas de defensa y el 74 por ciento de las fuerzas policiales están en manos de afro-criollos. Los 10 parlamentos que se formaron entre 1961 y 2002 mantuvieron una composición de 56 por ciento afro-criollos y 36 por ciento indios. Apenas uno de los cinco primeros ministros fue un indio. En los gabinetes que se formaron entre 1961 y 1991, con un número de carteras que oscilaba entre 17 y 22, hubo entre dos y cinco indios. En 1972, los indios representaban sólo el 11 por ciento del gabinete. Esta situación se invirtió en 1995, cuando un indio se convirtió en primer ministro: los indios ocuparon el 72 por ciento de los cargos de gobierno, y

apenas seis de los ministros designados eran afro-criollos. Cuando un afro-criollo reconquistó el poder en 2001, la representación india se redujo a dos, y la cuota de afro-criollos saltó a 63 por ciento.

La siguiente sesión dedicada a la bipolaridad comparó a Letonia con Bélgica. En Letonia, los letones étnicos conforman el 58 por ciento de la población, y los rusos el 29 por ciento. Las minorías, que en su mayoría hablan ruso, constituyen el 42 por ciento de la población. Como explicase Artis Pabriks en su exposición, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, Letonia mantuvo una estructura étnica unipolar, no obstante las presiones que enfrentaba provenientes de sus poderosos vecinos, Alemania y Rusia. En 1920, el 76 por ciento de la población era de etnia letona. Debido a esta unipolaridad, resultó relativamente fácil gobernar al país como un estado nación luego de su independencia en 1918. Esta estructura étnica unipolar se transformó en una bipolar bajo el régimen soviético, a medida que muchos eslavos migraron hacia Letonia. Para 1989, el porcentaje de la población de origen letón había disminuido a 52 por ciento, mientras que el de la población rusa había aumentado a 35 por ciento. La minoría rusa se convirtió en una minoría hegemónica en un entorno étnicamente bipolar. Se desató entonces un proceso de intensa "rusificación" que afectó al idioma letón, la estructura de poder y el acceso al sector público. Al alcanzar la independencia en 1991, los nuevos líderes letones intentaron devolver el Estado a su situación unipolar previa a la guerra con la promulgación de leyes sobre ciudadanía que obligaban a los residentes de la era soviética a solicitar la ciudadanía y aprobar exámenes sobre el idioma letón. Para 2003, los letones representaban el 75 por ciento de los ciudadanos y los rusos el 17.9 por ciento. Si bien Letonia está desplazándose en una dirección unipolar en cuanto a la gobernabilidad de su sector público, la estructura étnica propiamente dicha sigue siendo bipolar. Fabriks rechazó la idea de construir un Estado sobre los principios de dos comunidades debido a las relaciones asimétricas existentes entre rusos y letones. El investigador se inclina más bien por un Estado letón que se cimente sobre una sola comunidad de derechos individuales y democráticos liberales. Observó que no existen partidos explícitamente étnicos, aunque es esa la forma en que los electores tienden a votar; y el sector de las ONG está bastante mezclado. Los letones étnicos actualmente dominan el sector público del país. Aunque las minorías conforman el 42 por ciento de la población, representan apenas el 20 por ciento de los parlamentarios y están subrepresentados en el gabinete, dado que los partidos minoritarios no han formado parte de las coaliciones de gobierno. El 92 por ciento de los empleados de las instituciones estudiadas es de origen étnico letón. No obstante, las minorías están mejor representadas en los ministerios que se ocupan del área de la seguridad.

Kris Deschouwer presentó las conclusiones sobre Bélgica. La mayoría flamenca estuvo en desventaja durante el siglo XIX y principios del siglo XX, cuando el francés era la lengua oficial de comunicación. Con una pequeña mayoría de la población que hablaba sólo flamenco (neerlandés), el idioma se convirtió gradualmente en un importante tema político. A pesar de que este conflicto nunca fue violento, se ha mantenido en el centro de muchos debates candentes y de la inestabilidad gubernamental. El país está dividido en cuatro territorios lingüísticos: la región de habla flamenca, o Flandes, la región francohablante, o Valonia, que tiene una pequeña población de habla alemana al este y que es reconocida como región de habla alemana, y Bruselas, que originalmente era flamenca pero que es ahora predominantemente francohablante y es administrada como región bilingüe. Hoy en día, Flandes es la más rica y dinámica de las dos regiones. Se ha utilizado la democracia consociacional para contener el conflicto entre las dos comunidades. Los grupos en contienda han recibido un alto grado de autonomía, y los asuntos de interés común se resuelven por consenso. Desde 1978, los partidos políticos nacionales de Bélgica dejaron de existir, ya que todos los partidos son ahora regionales. Bélgica ha concertado esfuerzos para crear un sector público que refleje estrictamente el carácter étnico de su población. El uso de un sistema de representación proporcional ha servido para que el parlamento refleje los porcentajes que cada uno de los grupos ocupa en la población. Sin embargo, ambos grupos tienen el mismo número de ministros a nivel del gabinete, a pesar de que la población más numerosa es la

flamenca, la cual recibe cierta compensación apenas a nivel de cargos inferiores en los ministerios, donde gozan de algunas posiciones adicionales. Las decisiones se toman siempre por consenso en lugar de por votación. En el servicio público, se impone una estricta paridad a partir del cargo de director. Por debajo del cargo de director, la distribución refleja los porcentajes relativos de ambos grupos en la población.

Debate

Uno de los comentarios de la sesión sobre Fiji y Trinidad abordó los temas de indigeneidad, migración y el desarrollo de una división étnica del trabajo. Se mencionó que las luchas basadas en la indigeneidad siempre tienen matices relacionados con la ciudadanía. Por ejemplo, si bien los fijianos étnicos no manifiestan su descontento en torno al concepto de ciudadanía, el hecho de que controlan la tierra y reivindican posiciones de liderazgo significa que los indios tienen un estatus secundario como ciudadanos. Un participante describió esta situación como un problema de "poblador-nativo", similar al que ha afectado las relaciones étnicas en el sur de África. Sin embargo, se señalaba que, en el contexto de Sudáfrica, los blancos y los indios han podido establecer su legitimidad y derechos a la plena ciudadanía, incluido el acceso a la tierra, al participar en las luchas contra el apartheid. Se planteó entonces la pregunta sobre las exigencias que pueden hacer los indios en Fiji para contrarrestar la cultura de la indigeneidad y disfrutar a plenitud sus derechos ciudadanos. También se mencionó que las desigualdades que se presentan en el sector público de ambos países son relativamente pequeñas en comparación con otros países, y sin embargo han generado grandes problemas políticos. Se afirmó que, en algunas ocasiones, algunas minorías privilegiadas tienen formas alternativas de incidir sobre el sector público, incluso cuando no están directamente representadas; también se dijo que muchas de las desigualdades que existen en el sector público sólo pueden comprenderse si también se incorpora al sector privado. Las desigualdades pueden ser el producto de patrones preestablecidos de especialización profesional. Khoo Boo Teik, comentarista de esta sesión, indicó además que el análisis del concepto de gobernabilidad debía trascender la cuestión de quién está incluido en el sector público o la economía y abordar la forma en que diferentes regímenes de gobernabilidad afectan las políticas de desarrollo. Se preguntó por qué Fiji ha evitado la violencia étnica a gran escala incluso cuando no existen cuestiones interrelacionadas que reúnan a las dos comunidades. Se argumentó que la estrategia de emigración de los indios, muchos de los cuales han decidido no quedarse a combatir la discriminación, puede ser la razón de este resultado menos violento.

Otros comentarios se centraron en los sistemas electorales para promover la moderación. Se cuestionó la opinión de que la ingeniería electoral no puede utilizarse para estabilizar a las sociedades divididas. Un participante argumentó que si la situación resulta ingobernable, es muy posible que ningún tipo de regla electoral resulte eficaz, pero insistió en que es necesario reconocer que las reglas de las elecciones por mayoría relativa podrían agudizar las divisiones. Otro participante expresó que el voto alternativo condujo a la moderación de la campaña en Fiji alentando a los partidos a participar en algún tipo de colaboración preelectoral. Esto llevó a hablar de coaliciones y moderación, a pesar de que no siempre fue suficiente para derrotar a los partidos extremistas. Se subrayó en las intervenciones que bajo las reglas de la mayoría relativa, cada cual ve en la victoria el control total del gobierno.

Fraenkel respondió que los fijianos se oponen a la idea de tener a un indo-fijiano como primer ministro, mientras que los indios estiman que existe un alto grado de desigualdad, sobre todo luego de haber alcanzado cierto grado de paridad en muchas instituciones del sector público antes del golpe de 1987. Unos 80,000 indo-fijianos—aproximadamente 20 por ciento de la población india—han abandonado el país desde el golpe. Fraenkel considera que es posible que el cambio demográfico incida sobre la política futura, al alterar el caracter "equipolar" del Estado, sobre todo cuando a ello se suman las altas tasas de nacimiento de la población fijiana. La brecha étnica se ha ampliado en el servicio público y el gabinete. Además, aunque

Fiji no tiene ninguna división interrelacionada, el factor étnico no siempre dicta la política y la vida diaria. Esto puede explicar la baja incidencia de violencia étnica a nivel comunal. Concluyó Fraenkel que aunque el sistema electoral de mayoría relativa es un instrumento deficiente para las sociedades divididas, no puede hacérsele responsable de las divisiones étnicas en Fiji. Las deliberaciones que condujeron a la adopción de la Constitución de 1997 atribuyeron demasiada importancia al sistema electoral en la creación de las divisiones étnicas. Los redactores de la constitución supusieron que un cambio de sistema electoral resolvería estos problemas; cuando esto no se dio, se adoptó otro sistema mayoritario, el voto alternativo. Sin embargo, la regla del 10 por ciento para la formación del gabinete garantiza el castigo a los partidos pequeños y alentará a los electores a apoyar a los partidos únicos homogéneos. Reforzó la polaridad étnica al oprimir los partidos pequeños y debilitar divisiones intraetnicas El Partido Laboral de Fiji obtuvo el 66 por ciento de los votos indios en 1999; en las elecciones de 2001 logró el 75 por ciento. El partido indio que representaba la alternativa está hoy en buena medida extinto.

El debate que se suscitó en la sesión sobre Bélgica y Letonia se centró también en los diseños institucionales para expresar y manejar las identidades en las sociedades divididas. El comentarista, Wolf Linder, planteó dos puntos sustantivos al comparar el sistema de Estado mayoritario centralizado de Letonia con el Estado federalista y consociacional de Bélgica. En su intervención destacó dos nociones contrastantes del Estado y de la democracia. La primera es la nación cultural, que postula que la identidad del Estado se basa en las identidades de las personas de un mismo idioma, una misma cultura y una misma historia. Si las minorías quieren adquirir la ciudadanía, deben hablar la lengua y practicar la cultura de la mayoría. En contraste, la nación política no confiere privilegios a ningún idioma, cultura o historia. Puede sostener múltiples idiomas, culturas e historias. Existen también dos nociones de democracia: la democracia mayoritaria, que va en detrimento de las minorías, y la consociación. De acuerdo con estas categorías, según el ponente, Bélgica es una nación política y consociacional, mientras que Letonia es una nación cultural y una democracia mayoritaria. A pesar de las diferencias existentes en Bélgica, no cree que las dos comunidades deban optar por la separación, debido a los intereses comunes que mantienen en torno a una serie de temas, entre ellos la seguridad social y la problemática situación de Bruselas. Cuestionó la preferencia de Pabriks por un Estado unipolar en Letonia porque, a la larga, este país será, como miembro de la Unión Europea, más próspero que Rusia, la población rusa de Letonia preferirá abiertamente a Letonia frente a Rusia y sus demandas de trato igual tendrán mayor legitimidad que en la actualidad.

Estas opiniones definieron el escenario para otros comentarios y explicaciones de los participantes. En primer lugar, se expresaron algunas inquietudes en cuanto a la forma en que se financia el Estado federal en Bélgica, y en cuanto a si las dos comunidades aceptan el principio de igualación. Se formularon preguntas en cuanto a los principios aparentemente "asimilacionistas" que subyacen tras las nociones de unipolaridad en Letonia, y la necesidad de definir valores fundamentales en torno a cuestiones que no están culturalmente codificadas, como la democracia. Se argumentó que las minorías no cederán sus identidades si el valor fundamental se define como los valores fundamentales asimilacionistas de la mayoría. Un comentarista refirió que no veía ningún conflicto entre los derechos individuales y los derechos de grupo. Sostenía que, si bien los países del proyecto eran en su mayoría democracias liberales, las personas podían de todas formas sumar sus intereses conforme a las pautas de los grupos. También se planteó la posibilidad de cambiar identidades en el contexto de la integración de la UE. Por ejemplo, se formuló la hipótesis de que los rusos letones podrían desarrollar aspiraciones distintas de las de los rusos de Rusia a largo plazo, que la UE puede haber ofrecido a Bélgica y Letonia una oportunidad para debilitar la rigidez de la bipolaridad y que las comunidades de ambos países tienen ahora una capa adicional de identidad en su identidad étnica.

En sus palabras finales, Pabriks respondió que la cultura es importante para definir una nación y un Estado. Afirmó que la razón por la cual parece ser menos importante en las democracias occidentales hoy en día es porque la cuestión cultural se ha resuelto con la creación de los estados naciones. Estima el ponente que el Estado letón aún necesita crear su identidad cultural. También afirmó que el meollo del individualismo liberal no es el mismo de la asimilación. No se está pidiendo a los rusos que abandonen su identidad rusa, sino que agreguen una más: una identidad letona. Defendió la política de la unipolaridad como un valor fundamental para los letones étnicos y aseveró que las disposiciones de la UE harán más difícil que Letonia discrimine a las minorías, al tiempo que enfatizó que bien puede ocurrir que Letonia termine teniendo más derechos colectivos para las minorías que el Estado promedio de la UE. Concluyó hablando de la necesidad de aumentar la enseñanza del letón en las escuelas rusas a fin de promover una mayor integración y subrayó la importancia de los factores geopolíticos en el debate sobre las relaciones étnicas en Letonia.

En su respuesta, Deschouwer afirmó que la cultura sigue siendo crucial para la definición del Estado en Bélgica. Las regiones, en particular la región norteña de Flandes, son naciones culturales. El nombre de Flandes se refiere al idioma, que es el flamenco. Un belga francohablante que vive en Flandes gozará de los mismos derechos, pero se le percibirá como extranjero. Deschouwer subrayó que la posición contradictoria de Bruselas es la razón por la cual no se han formado dos Estados aparte. Bélgica es una doble federación: los flamencos quieren comunidades y los francohablantes quieren regiones. La solución es tener ambas, y para tener ambas debe haber una Bélgica. La separación obligaría a tomar decisiones sobre lo que debe hacerse con Bruselas: los flamencos querrían que forme parte de Flandes, mientras que los francohablantes quizás quieran que conforme un Estado aparte, a lo cual se opondrían los flamencos. Así las cosas, el mantenerse juntos es más fácil que separarse. También se refirió al tema del financiamiento de la federación, que ha sido un punto de contención. Bélgica opera bajo una política de igualación, es decir, todas las regiones reciben el mismo trato. Aunque cada región tiene plena libertad para gastar el dinero como le parezca, los recursos se distribuyen desde un fondo central. Por lo tanto, los flamencos, que son más numerosos y cuentan con una economía más rica e ingresos más altos, sienten que están subsidiando a los franceses. Lo mismo ocurre con la previsión social: los que tienen mayores ingresos pagan por los que tienen menos. Concluyó que esta es una fuente de frustración entre los flamencos.

Entornos étnicos tripolares: Bosnia, Suiza, Nigeria y Malasia

Los problemas relacionados con la bipolaridad existen también en los entornos tripolares: cuando se politiza la etnicidad, las diferencias pueden afectar el sistema y limitar así la formación de alianzas interétnicas. Además, los miembros de dos grupos pueden colaborar en contra de los miembros de un tercer grupo, el cual puede adquirir el estatus de oposición permanente. Podrían necesitarse instituciones para debilitar la polaridad. Las instituciones consociacionales promovieron la estabilidad en Suiza y han contribuido a consolidar la paz en una Bosnia que había sido arrasada por la guerra. Nigeria y Malasia también han venido avanzando muy lentamente hacia cierto tipo de régimen consociacional para manejar sus sociedades profundamente divididas.

Florian Bieber presentó las conclusiones de la investigación sobre Bosnia-Herzegovina, país producto de las guerras civiles que desmantelaron el Estado yugoslavo a principios de los años 90. Se calcula que la población bosnia de la posguerra constituye el 44 por ciento, la serbia 34 por ciento y la croata 16 por ciento. La guerra produjo cerca de 2.3 millones de refugiados y desplazados, quienes fueron en su mayoría víctimas del intento por crear regiones étnicamente homogéneas. Bieber informó que las divisiones son menos marcadas que en otras sociedades, ya que los tres grupos tienen un idioma en común y comparten tradiciones y culturas similares. No obstante, los serbios son miembros de la iglesia ortodoxa serbia, los croatas forman parte de la iglesia católica y los bosnios son musulmanes. El

acuerdo de paz de Dayton, por medio del cual se puso fin a la guerra, produjo uno de los países con el mayor grado de ingeniería institucional del mundo. Bosnia se rige actualmente por medio de una multiplicidad de acuerdos de distribución del poder. A nivel estatal, el poder se comparte a partes iguales entre las tres comunidades. Además del sistema estatal, existen dos entidades: una federación en la que gobiernan conjuntamente los croatas y los bosnios, y una república serbia, que en gran medida es regida por los serbios. Existe también el cargo de alto representante, quien supervisa todos los aspectos relacionados con el acuerdo de Dayton. Las atribuciones se delegan en su mayoría a las entidades, y buena parte del poder restante recae en el alto representante. Sin embargo, se ha dado una tendencia hacia el fortalecimiento de las instituciones centrales. Cada comunidad está igualmente representada en la presidencia y tiene poder de veto. No sólo se establece la etnicidad de los miembros de la presidencia—un croata, un serbio y un bosnio—sino que además las dos entidades eligen a los miembros por separado. Esto ha generado una situación algo inusual en virtud de la cual los serbios de la Federación y los croatas y bosnios de la República Serbia no están "representados" en la presidencia.

Bieber informó que dos tercios de los ministros a nivel estatal deben provenir de la Federación y un tercio de la República Serbia. El gobierno de la Federación tiene ocho ministros bosnios, cinco ministros croatas y tres ministros serbios. La composición del primer parlamento reflejó las proporciones relativas de cada uno de los tres grupos en la población. Lo mismo puede decirse de la composición del servicio público en las dos entidades. Bieber argumentaba que las reformas consociacionales tienen cuatro desventajas importantes. En primer lugar, han empoderado a partidos extremistas en lugar de los partidos transversales. En segundo lugar, el alto representante detenta poderes supremos y puede despedir a representantes electos sin tener que justificar su decisión, con lo cual se distorsiona el mecanismo de distribución de poder y el elemento de búsqueda de consenso. Tercero, en un país donde la etnicidad no fue un problema resaltante en las relaciones sociales durante el régimen comunista, la territorialización de la etnicidad y la gobernabilidad ha institucionalizado excesivamente la etnicidad. Esto ha impedido el desarrollo de formas transversales de vida asociativa. Cuarto y último, la antigua élite que fue responsable de la guerra se ha visto protegida por las reformas. Actualmente cooperan muy bien porque compiten por electorados distintos para determinar quién debe gobernar.

Wolf Linder e Isabelle Steffen presentaron los resultados sobre Suiza. Los alemanes conforman aproximadamente el 70 por ciento de la población, los franceses 22 por ciento, los italianos 7 por ciento y los réticohablantes menos del 1 por ciento. El grupo alemán se fragmenta internamente en varios dialectos y tradiciones. Casi todos los cantones tienen un grupo étnico mayoritario. Linder y Steffen señalaron que la religión y la clase, factores que cortan transversalmente por los grupos étnicos, fueron históricamente las principales divisiones que definían los conflictos. La constitución de 1848 produjo un Estado federal de 25 cantones con diferentes contextos históricos, religiosos y culturales. Es importante señalar que las divisiones en estos cantones son fundamentalmente transversales en lugar de consolidadoras. Por ejemplo, los franceses y alemanes podrían ser protestantes o católicos y, aparte de la zona de Jura, que posteriormente se separara del cantón de Berna, comparten perfiles socioeconómicos similares. Las instituciones de distribución de poder en Suiza son distintas de las que existen en Bélgica y Bosnia-Herzegovina. Los partidos políticos suizos son nacionales en lugar de étnicos. Hoy en día, los cuatro principales partidos que conforman la consociación ganan votos y escaños en todas las partes lingüísticas del país. El éxito del modelo suizo se debe a diversos factores, entre ellos la integración de las minorías estructurales en el sector público, el alto grado de autonomía que disfrutan los cantones, que tienen un gran peso específico en la legislación federal, el principio de democracia directa, del cual pueden valerse los grupos pequeños para bloquear el proceso legislativo, y el alto desempeño económico nacional y la igualdad socioeconómica relativa entre los grupos y cantones. Los grupos más pequeños, los franceses e italianos, tienen una ligera sobrerrepresentación en el Consejo Federal y el Tribunal Federal. La participación de

Alemania en estas dos instituciones es 57 por ciento, la de los franceses es 30 por ciento y 29 por ciento respectivamente, y la de los italianos es 13 por ciento y 7 por ciento respectivamente. La presidencia se rota anualmente entre siete miembros, al menos dos de los cuales deben ser franceses y uno italiano. La representación en el Consejo Nacional (la cámara baja del parlamento) y el Consejo de Estados (Senado) refleja la composición étnica de la población. Existe también una representación proporcional en la administración federal, incluidos la dirección superior y los comités de expertos. Los alemanes constituyen el 72 por ciento de todo el personal del servicio público federal, los franceses el 21 por ciento y los italianos el 7 por ciento. Linder y Steffen señalaron que los principios que orientan el suministro de bienes y servicios públicos son en gran medida independientes de las estrategias de regulación de las divisiones étnicas. Los beneficios están íntimamente ligados a las contribuciones. El gobierno federal sólo puede intervenir en los asuntos de los cantones si éstos no pueden hallar una solución a los mismos. La considerable autonomía de los cantones conduce a marcadas variaciones en las políticas.

En la sesión dedicada a Nigeria y Malasia, Abdul Raufu Mustapha presentó los resultados de la investigación sobre Nigeria, cuyos tres grupos étnicos principales son los Hausa-Fulani (30 por ciento de la población), los Yoruba (20 por ciento) y los Igbo (17 por ciento). Existen más de 340 grupos adicionales que en conjunto equivalen al 33 por ciento de la población. Cada uno de los tres grupos principales domina en sendas regiones que gobernaban al país en el período inicial de independencia. La etnicidad se correlacionaba con los patrones de formación de partidos y de conducta de votación antes de que se adoptara una serie de reglas estrictas sobre la inscripción de partidos y la formación de gobierno. El arreglo constitucional previo a la independencia otorgó al norte el 50 por ciento de los escaños en el parlamento. Esta mayoría del norte incorporada al parlamento se reflejó en el régimen de gobierno entre 1959 y 1966. Hubo un ligero cambio en la composición de los gabinetes militares entre 1967 y 1979, luego de la creación de los Estados y los esfuerzos por alcanzar un equilibrio étnico. Durante este período, las minorías lograron cierta participación en los gobiernos. Sin embargo, en el gabinete de la Segunda República (1979–1983) se reafirmó una mayoría claramente norteña. En términos cuantitativos, los Hausa-Fulani ejercieron dominio a principios de los años 60 y principios de los 80; las minorías del norte y el sur mejoraron su participación en el gobierno luego de 1967, y salvo por el período transcurrido entre 1979 y 1983, los Yoruba también han estado bien representados en el gobierno. El único grupo que está subrepresentado en el gabinete es el de los Igbo, quienes sostuvieron una guerra de secesión entre 1966 y 1970. Hoy en día las participaciones de los Hausa-Fulani, los Yoruba, los Igbo y los grupos minoritarios en los puestos del gabinete son altamente proporcionales.

Desde la guerra civil de 1967–1970, se han concertado esfuerzos por instituir un sector público inclusivo y estable por medio de diversos esquemas. El primero fue la disolución de las tres regiones federales heredadas de la colonia para conformar un sistema descentralizado que ahora contiene 36 estados y 775 gobiernos locales. El segundo ha sido el uso de reglas electorales—un porcentaje mínimo de votos a través de los estados—para producir gobiernos que disfrutan de un amplio apoyo nacional y mayoritario. La tercera estrategia consiste en el uso de políticas de "caracter federal" o de acción afirmativa para establecer el servicio público y las instituciones educativas. Esto incluye la demanda de que la presidencia se rote entre las seis zonas geopolíticas y la designación de por lo menos un ministro federal proveniente de cada uno de los 36 estados. Los cargos clave, como el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Representantes, también se han visto afectados por el principio de zonificación. Estas reformas han transformado radicalmente el sector público de Nigeria, sobre todo a nivel del gabinete, donde se observa ahora un alto grado de equilibrio. No obstante, la movilización étnica y la violencia comunal siguen siendo verdaderos problemas.

Khoo Boo Teik comentó los resultados de la investigación sobre Malasia, país donde los malayos conforman el 64 por ciento de la población, los chinos el 27 por ciento y los indios el 9 por ciento. La clasificación oficial adopta una categoría bipolar que divide a la población

entre los "bumiputera" o indígenas y los no bumiputera o no indígenas. Durante el régimen colonial, los malayos eran predominantemente rurales y cultivaban alimentos; los chinos eran urbanos y dominaban la fuerza laboral en las minas de estaño y la pequeña empresa, mientras que los indios se ocupaban como mano de obra en los ingenios de caucho. Al momento de la independencia, existían serias diferencias en cuanto a ingresos, posesión de propiedades y estatus profesional entre los tres grupos. Esta división del trabajo afectó las relaciones étnicas, ya que los malayos, de ascendencia predominantemente rural, se quejaban de un retraso económico relativo. En contraste, los inmigrantes chinos e indios aprovechaban las oportunidades en el sector urbano y tenían gran éxito en el comercio, la educación y las profesiones.

Khoo informó que los partidos políticos tienen una membresía, intereses y una organización abiertamente étnicos. Un pacto consociacional une a los partidos de los tres grupos étnicos principales. Los escaños parlamentarios se reparten de acuerdo con la composición étnica del electorado, los perfiles étnicos de los electores y las ventajas relativas de los partidos que conforman la alianza. La Nueva Política Económica adoptada tras los disturbios raciales de 1969 se proponía erradicar la pobreza y las desigualdades étnicas. El componente malayo del pacto de gobierno pasó a dominar la escena cuando los malayos monopolizaron la formulación de las políticas en los ministerios clave de finanzas y comercio. El programa de redistribución, que favorecía a los malayos, incorporaba otros objetivos: amplias capacidades para la formulación de políticas y otros modos de gobernabilidad vinculados con los estados desarrollistas del este de Asia. Los datos indican que la participación combinada de los chinos e indios en el gabinete disminuyó entre 1973 y 2003. Los no bumiputera están también subrepresentados en el parlamento. Sin embargo, en términos globales, la participación combinada de chinos e indios en los cargos públicos (30 por ciento) refleja en gran medida su participación en la población (36 por ciento). Los malayos ocupan el 85 por ciento del servicio administrativo y diplomático, el 68 por ciento del servicio profesional y el 78 por ciento de los servicios de apoyo. Khoo concluyó que aunque se han alcanzado algunas metas, la política de redistribución ha reforzado la percepción de que el sector público, que se considera deficiente, está reservado a los malayos, mientras que el eficiente sector privado queda en manos de los chinos.

Debate

Kris Deschouwer, comentarista de las presentaciones sobre Suiza y Bosnia-Herzegovina, destacó los problemas que se presentan al comparar a estos dos países, dado que tienen marcadas diferencias en cuanto a su historia, sus niveles de desarrollo y sus relaciones con sus vecinos y la comunidad internacional. Esta última es mucho más fuerte en Bosnia, mientras que los suizos no sólo adoptan una posición neutral en los asuntos internacionales, sino que además mantienen una postura de introversión, en particular en sus relaciones con la Unión Europea. Más aún, la creación de instituciones en Bosnia ha sido de abajo hacia arriba, mientras que en Suiza ha sido de arriba hacia abajo, y las normas de manejo de las divisiones son rígidamente formales en Bosnia y en cierta medida informales en Suiza. Observó el comentarista que la mezcla de formalidad e informalidad brinda mayor espacio para la flexibilidad en Suiza. Las instituciones de este país se han desarrollado con el correr del tiempo, lo cual ha permitido que transcurra un cierto período para sanar conflictos y calmar pasiones, mientras que las instituciones bosnias son recientes. Debido al largo período de desarrollo institucional en Suiza, parecería que la formación de instituciones no constituye un esfuerzo deliberado y consciente y que las élites han internalizado las reglas, lo cual no ocurre en el caso de Bosnia, donde siempre deben recordarse las reglas a los políticos. Otros comentarios de los participantes se centraron en el tema de las políticas redistributivas y la situación de los extranjeros en Suiza, quienes conforman un quinto de la población.

Linder respondió que el sistema suizo combina reglas formales e informales. El federalismo es formal, la representación proporcional es formal e informal y la distribución de poder es

fundamentalmente informal, si bien con algunos aspectos formales. Señaló que aunque la informalidad es buena, no deja de tener sus costos. Por ejemplo, durante 10 años, dos de los siete miembros del Consejo Federal fueron mujeres. Se abrigaba la esperanza de que ese número aumentara a tres en 2004, pero tras las elecciones, en las cuales se cambió la distribución de escaños entre los cuatro partidos gobernantes, sólo una mujer resultó electa. Esto sucedió porque no existen reglas escritas sobre proporcionalidad. Argumentó Linder que las desigualdades son un hecho cotidiano en las federaciones. Los esfuerzos del gobierno suizo por igualar la situación no han bastado para poner fin a las desigualdades entre los cantones; el federalismo impone un límite a lo que puede hacerse. También señaló que la intervención internacional puede agravar los conflictos étnicos y que el federalismo puede prolongar las divisiones étnicas aunque contribuye a manejar los conflictos. Subrayó el argumento de que las instituciones nunca se construyeron de forma sistemática en Suiza, y que si hoy en día los políticos muy raras veces toman las instituciones a la ligera, es debido a que existe un equilibrio donde nadie puede salir ganando al cambiar las reglas. También destacó otro problema que se presenta con el desarrollo institucional, a saber, su tendencia a convertirse en una situación irreversible. Una vez conferido el federalismo, no puede ser retractado porque para cualquier enmienda se deberá seguir la ruta federal, la cual se verá bloqueada por la oposición de los potenciales perdedores.

La respuesta de Bieber se concentró en tres aspectos. En primer lugar, indicó que aunque la intervención internacional en Bosnia-Herzegovina fue importante para poner fin a la guerra, el problema reside ahora en cómo poner fin a la intervención. Expresó que no creía que hubiera una nueva implosión en Bosnia porque se han territorializado las relaciones étnicas, y porque los acuerdos alcanzados favorecen a los partidos nacionalistas. También debe tenerse presente el papel de contención de la UE y el entendimiento que los grupos de una misma familia no siempre se llevan bien al habitar bajo un mismo techo. Por ejemplo, se ha observado que los croatas en Croacia prefieren a los serbios que a los bosnio-croatas. Afirmó que el principal problema en Bosnia es que muchas personas sienten que fueron engañadas con las nuevas fronteras, que los han despojado de sus propiedades y derechos y convertido en minorías. Destacó que se requiere contar con reglas formales en las sociedades divididas como Bosnia, porque no se habrían cumplido los acuerdos con tan poca confianza entre los actores. El problema reside en que las reglas formales son rígidas; una simple regla de incluir a todos los partidos en el gobierno habría sido suficiente, en lugar de una norma que estipula el número de posiciones que han de ocupar todos los grupos. Esto debió dejarse en manos de los políticos para que lo resolvieran. Bieber concluyó que no existen políticas federales de redistribución en Bosnia debido a la pobreza del centro federal. Ni siquiera las entidades redistribuyen.

El moderador de la sesión sobre Nigeria y Malasia, Ukoha Ukiwo, resaltó las marcadas diferencias entre los resultados de los dos países en cuanto a las formas en que han manejado sus desigualdades y diferencias. Observó que Malasia, que apoya los partidos étnicos y una abierta discriminación en favor de un grupo, ha tenido mayor éxito en sacar la población de la pobreza y prevenir los conflictos violentos que Nigeria, que ha intentado evitar la discriminación étnica y la formación de partidos étnicos. Los participantes observaron que la aceptación de su condición de minorías por parte de chinos e indios y la discriminación en Malasia pueden estar vinculadas al carácter no indígena de los dos grupos, los beneficios que obtuvieron con la Nueva Política Económica, que limitó la participación de sectores extranjeros en la economía e incrementó la participación de chinos e indios a 40 por ciento, las altas tasas de crecimiento y la emigración china. Khoo comentó que el alto crecimiento permitió a los chinos confiar en sí mismos, apoyar las metas y disminuir sus reclamos. Además, la decisión de incorporar a los Sarawak y los Sabah (no malayos) a la federación sirvió de contrapeso a la amenaza china contra la población malaya. La secesión de Singapur de la federación y la decisión de los Sarawak y los Sabak de permanecer en ésta cambió el carácter demográfico del país a favor de los bumiputera y debilitó lo que habría sido una equibipolaridad al estilo de la que existe en Fiji. Los Sarawak y los Sabah se perciben en

condiciones de igualdad con Malaya—que tiene 11 estados—y entienden la federación como tres entidades, no 13 estados. El énfasis de la Nueva Política Económica contra la pobreza fue también muy importante. Se llevó a cabo un amplio programa de reforma agraria que, en lugar de redistribuir la tierra, ofreció nuevas tierras a muchos campesinos malayos sin tierra. Más aún, en el marco de la estrategia de industrialización orientada a la exportación, se proletarizó a muchos malayos rurales, en particular a mujeres jóvenes. Esto resolvió en muchas formas los problemas de desempleo y de pobreza en las zonas rurales, todo ello debido a la capacidad superior de Malasia como Estado. Mientras la crisis financiera posterior a 1997 destrozaba las sociedades multiétnicas en el sureste asiático, Malasia pudo evitar una implosión.

Los participantes abordaron también el espinoso tema del federalismo nigeriano, los efectos negativos de la guerra de secesión de Biafra, la institución militar y la privatización. Se señaló que, a diferencia de Malasia, ninguno de los grupos de Nigeria puede reivindicar un estatus indígena primario. Sin embargo, la indigeneidad emerge a nivel estatal cuando se define la ciudadanía. Una persona es miembro de un estado en el cual nacieron sus abuelos. Si bien el país está cambiando y alejándose del federalismo étnico, no ha podido modificar las reglas de ciudadanía para fomentar la integración plena. Sigue valiéndose de la indigeneidad para erigir barreras, no obstante la migración a gran escala que ocurre en todo el país. Mustapha destacó dos cambios fundamentales en el federalismo nigeriano: las antiguas regiones han perdido sus poderes, lo que ha desembocado en un centro más poderoso, y la creación de estados ha privilegiado la territorialidad estatal frente al regionalismo y, hasta cierto punto, la etnicidad. En su opinión, la indigeneidad no se ha reformado porque algunas partes del país piensan que consolidaría las desigualdades actuales: los sureños calificados migrarían hacia el norte y dominarían el ámbito público en esa región. También afirmó que el ejército era la primera institución en aplicar cuotas en sus políticas de reclutamiento. Sin embargo, los Igbos se han visto en desventaja en el ejército debido a la guerra civil y la forma en que se confieren los ascensos: hasta el rango de coronel, los ascensos se basan en el mérito, y a partir de ese nivel dependen de las recomendaciones del cuerpo de oficiales, en el cual hay muy pocos Igbos. Mencionó que se considera que la privatización ha favorecido al sur, en especial a los Yoruba. Algunos estados recaudan fondos para comprar bienes raíces en los estados en nombre de sus indígenas con la esperanza de transferir esos activos a sus ciudadanos en el futuro. Concluyó que a pesar de los muchos problemas existentes, las reformas de Nigeria han permitido lograr mucho en cuanto a integración, y citó como ejemplo el cuerpo nacional de servicios para la juventud.

Entornos étnicos multipolares concentrados: Ghana, Kenya y la India

Ghana, Kenya y la India se analizaron como sociedades étnicas multipolares concentradas. Si bien existen sociedades con numerosos grupos étnicos, algunos de los grupos son suficientemente grandes para formar coaliciones selectivas en las luchas por el acceso al sector público. Esto abre la posibilidad de exclusión o de un acceso insuficiente para aquellos grupos que no forman parte de la coalición ganadora. En el primer tipo de entornos multipolares concentrados, un grupo constituye más o menos la mitad de la población. Esto puede alentar a los grupos más pequeños a formar coaliciones a fin de contener al grupo más grande, el cual puede también formar coaliciones selectivas. Si el grupo dominante se fragmenta, el comportamiento político puede parecerse a los entornos multiétnicos fragmentados en los cuales la etnicidad pierde su potencia en el sector público. El segundo tipo reúne los casos en los cuales cuatro o cinco de los numerosos grupos son relativamente iguales en tamaño y conforman una abrumadora mayoría de la población. Las élites de cada grupo podrían pensar que pueden gobernar mediante la conformación de coaliciones selectivas. Las reglas electorales de mayoría relativa en un sistema presidencial de gobierno pueden reforzar estas opciones. En el tercer tipo, la división etnolingüística está

interrelacionada con otras divisiones importantes, como casta y religión, que pueden estar menos fragmentadas que la división etnolingüística. Si estas divisiones son transversales en lugar de consolidadoras, podrían fomentar las formas centrípetas de cooperación incluso cuando se empodera a algunos partidos que se valen de las divisiones. Así las cosas, los entornos étnicos multipolares consolidados pueden arrojar resultados tanto positivos como negativos. Pueden ser relativamente benignos, como en el caso de los entornos unipolares o multipolares fragmentados, o malignos, como en los entornos bipolares y tripolares politizados.

Richard Asante presentó los resultados del estudio sobre Ghana. Ghana es una sociedad multiétnica en la cual los Akan representan el 49 por ciento de la población; existen otros tres grupos étnicos grandes: los Mole Dagbani (16.5 por ciento de la población), los Ewe (12.7 por ciento) y los Ga Adangbe (8 por ciento). Esta estructura puede dar pie a la práctica de una política adversarial y de coaliciones étnicamente selectivas, como ocurrió durante el período de descolonización y los primeros años de independencia cuando el partido gobernante, el Convention People's Party de Kwame Nkrumah, se midió contra una coalición de partidos étnicos que representaban a los Ashanti (un subgrupo de los Akan), los Ewe e intereses del Norte. No obstante, los cuatros grupos principales están internamente fragmentados. Esto contribuyó más tarde a producir un resultado que ha hecho que Ghana parezca un país altamente dividido. La mayor fragmentación se presenta entre los Akan, quienes están divididos en 20 subgrupos. Los Akan no se han conducido como una unidad política cohesiva, y la norma ha sido más bien la formación de coaliciones interétnicas.

Asante habló de una polarización étnica en dos áreas: la división Ewe-Ashanti y la división norte-sur. Los Ewe y los Ashanti son los dos grupos que se han mostrado menos flexibles en cuanto a su comportamiento electoral. Estos dos grupos tienen una puntuación elevada en el índice de educación e históricamente han luchado por dominar el sector público. Sin embargo, su fuerza combinada es apenas cerca de 27 por ciento de la población. Los Ashanti, que conforman el 14.8 por ciento de la población, no han podido movilizar al resto de los subgrupos Akan en respaldo a sus decisiones para tomar control del sector público. Por lo tanto, aunque la rivalidad entre Ewe y Ashanti puede ser fuerte, no parece constituir una amenaza al estamento político. La división norte-sur adquiere dimensiones religiosas y materiales. El norte, en buena parte musulmán, es pobre en recursos y se queda atrás comparado con el sur en casi todos los indicadores sociales y económicos. El norte mismo está fragmentado y registra serios conflictos comunales, en los cuales el Estado central ha desempeñado la función de un árbitro neutral. Aunque los Akan controlan el sector público, los otros tres grupos más grandes cuentan con suficiente representación, y la política pública apoya el equilibrio étnico-regional. Los partidos dominantes actuales no son étnicos ni las preferencias de los electores han sido sistemáticamente étnicas.

Karuti Kanyinga expuso las conclusiones sobre Kenya. En este país existe una igualdad relativa en cuanto a la participación de los cinco grupos principales en la composición de la población. El grupo más grande, los Kikuyu, constituyen sólo el 21 por ciento de la población, mientras que la participación de los cuatro otros grupos (Luhya, Kalenjin, Luo y Kamba) oscilan entre 11 por ciento y 14 por ciento. Estos cinco grupos representan cerca del 70 por ciento de la población. Habida cuenta de la igualdad relativa entre los cinco grupos principales, cada uno de ellos considera que tiene la posibilidad de formar un gobierno si logra crear una coalición étnica ganadora. Cada grupo ha intentado imponerse a los otros, lo que dificulta la formación de coaliciones amplias y duraderas que permitan la participación de la mayoría de los grupos grandes. A excepción de las elecciones celebradas en 2002, los grupos principales no se han molestado en invertir en coaliciones de amplia base. Cada uno de ellos ha formado su propio partido, a la espera de poder negociar solamente luego de conocerse los resultados de las elecciones. La regla vigente de mayoría relativa permite a los partidos ganar la presidencia con una pluralidad simple de los votos si logran captar 25 por ciento de las boletas en por lo menos cinco de las ocho regiones. Si ninguno de los candidatos

obtiene el 25 por ciento en al menos cinco provincias, la regla estipula que debe realizarse una segunda ronda entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos. De allí que la mayoría de las élites políticas haya preferido continuar de esta forma y confiar en su base étnica, en el entendido de que van a obligar a la celebración de una segunda ronda y buscar alianzas en ese momento. Sin embargo, en 1992 y 1997, el partido Unión Nacional Africana de Kenya (KANU) tenía la ventaja de estar en el poder, lo cual le aseguró acceso a recursos de apoyo para construir una amplia coalición que le ayudó a cumplir la regla del 25 por ciento en la distribución regional. La regla de pluralidad permitió que la KANU pudiera gobernar no obstante haber asegurado respectivamente sólo 36 por ciento y 40 por ciento de los votos en estas dos elecciones.

A pesar de la proporción relativamente igual de los cinco grupos en la población, sólo los Kikuyu y los Kalenjin han logrado construir coaliciones ganadoras. Cuando Jomo Kenyatta ocupó el poder (1963-1978), los Kikuyu, en alianza con los Meru y los Emba, controlaron el sector público, y cuando Daniel Arap Moi asumió las riendas del país entre 1978 y 2002, los Kalenjin (el cuarto grupo más grande) pasaron a ser el grupo dominante en este sector. Entre 1963 y 1978, los Kikuyo ocuparon en promedio el 29 por ciento de los cargos en el gabinete, aunque representaban apenas el 21 por ciento de la población. Este patrón de distribución desigual y fluctuante se observa también en el servicio público. Durante el período de Kenyatta, 31 por ciento de los secretarios permanentes eran Kikuyu y 6 por ciento Kalenjin. De los otros tres grupos principales, los Luo tenían una participación del 12 por ciento, los Luhya 9 por ciento y los Kamba 13 por ciento. Los Kalenjin asumieron el dominio bajo el régimen de Moi, con 21.6 por ciento de los secretarios permanentes. Esta cuota fue de 30 por ciento durante el régimen multipartidista (1994–2001). La participación de los Kikuyu descendió a 20 por ciento durante la presidencia de Moi. Entre 1994 y 2001, la participación de los Kikuyu fue de apenas 10 por ciento. Los datos que se tienen sobre los cargos de embajadores indican también una tendencia similar, con un dominio de los Kikuyu o los Kalenjin dependiendo de quién fuera el presidente.

Yusuf Bangura resumió el documento sobre la India durante la sesión en la cual se analizaran los entornos étnicos multipolares fragmentados, dado que el autor, Niraja Gomal Jayal, no pudo asistir a la conferencia. La India tiene más de 1,600 grupos lingüísticos; el más grande de ellos, los hindúes, constituye el 40 por ciento de la población. La gran mayoría de los grupos lingüísticos se divide conforme a un sistema jerárquico de castas, en el cual las castas catalogadas ocupan el estrato más bajo. El 8 por ciento de la población se caracteriza como tribal, y existen aproximadamente seis religiones principales, entre las cuales el hinduismo agrupa al 82 por ciento de la población. Estas divisiones son en su mayor parte transversales en lugar de consolidadoras. Entre 1952 y 1991, los partidos panindios captaron sistemáticamente más del 60 por ciento del voto popular. Sin embargo, el porcentaje del voto popular que se dirige hacia los partidos étnicos ha aumentado a aproximadamente 35 por ciento en los últimos años. El federalismo ha contribuido a contener los conflictos producidos por las diferencias etnolingüísticas. Pero la politización de las dos divisiones—casta y religión—ha afectado el carácter fragmentado de la estructura social de la India. El discurso sobre las castas ha adquirido un carácter bipolar: las castas superiores frente a las castas inferiores o las castas o tribus catalogadas. Esta división religiosa también tiene ahora una forma bipolar, los hindúes frente a los musulmanes (que conforman el 12.12 por ciento de la población), por la cual los partidos renovadores hindúes han amenazado con convertir a la India en una sociedad unipolar. Existe un equilibrio relativo en la composición lingüístico-regional del parlamento, el gabinete y el servicio público. No obstante, los hindúes de casta superior dominan el sector público, aunque la política redistributiva que garantiza escaños en el parlamento y puestos de trabajo en el servicio público para las castas más bajas ha disminuido este predominio. Los musulmanes tienen una débil representación en el parlamento, pero hasta la formación de gobiernos liderados por partidos hindúes, su representación en el gabinete reflejaba bastante bien su participación en la composición de la

población. Las políticas de reservación de cargos no han mejorado la situación socioeconómica y la influencia pública de las castas y tribus catalogadas.

Debate

Los participantes se refirieron a las distintas maneras en que la etnicidad incide sobre la política y el sector público en los distintos países. Aunque con la llegada de la independencia las minorías abogaron por el federalismo en todos los países, los partidos ganadores en Ghana y Kenya lo reprimieron en nombre de la unidad nacional. Sin embargo, la prohibición de los partidos étnicos parece haber tenido un efecto más positivo en Ghana que en Kenya. Algunos participantes opinaron que las diferencias en cuanto a la calidad de liderazgo entre los dos países puede haber sido un factor en la obtención de resultados diferentes. Se señaló que el federalismo ha perdido su fuerza, aunque la descentralización sigue teniendo peso. Se mencionó también que, a pesar de la intensa rivalidad étnica y la desigualdad en su sector público, Kenya evitó la serie de golpes militares que se dieron en Ghana en los años 60 y 70. Los participantes trataron también la frágil naturaleza de la coalición de Kenya y la aparente renuencia de las élites gobernantes a reconocer la volatilidad de las estrategias basadas en el dominio étnico y la necesidad de lograr el respeto a los acuerdos alcanzados.

Richard Asante afirmó que todos los gobiernos de Ghana se han mostrado conscientes de la etnicidad, incluidos aquellos formados por los regímenes militares. La formación de la nación ha sido el elemento central del éxito alcanzado en el control de la etnicidad en Ghana, sobre todo durante la era de Nkrumah. Informó el ponente que el nuevo partido conservador es menos étnico en su orientación que su predecesor en los años 50 y 60. Kanyinga dijo que la debilidad de la sociedad civil es el factor principal que explica por qué las élites kenianas se niegan a adquirir compromisos. Los partidos de oposición no estaban interesados en corregir problemas históricos, sino en sacar al partido gobernante del poder. En efecto, hubo mucha corrupción en la selección de los delegados a la conferencia constitucional. En consecuencia, algunas secciones de la coalición gobernante estiman que pueden retomar el antiguo juego de la selectividad étnica. Kanyinga opina, sin embargo, que esto ha de polarizar aún más al país, ya que los otros cuatro grupos están amenazando con retirarse de la alianza y emprender una campaña en contra de lo que se considera, cada vez en mayor medida, un gobierno dominado por los Kikuyu.

Entornos étnicamente fragmentados: República Unida de Tanzania y Papúa Nueva Guinea

Durante la séptima sesión se examinaron los casos de altos niveles de fragmentación étnica. En estas sociedades no existe un grupo suficientemente grande para organizar coaliciones selectivas y ejercer la hegemonía en condiciones democráticas. Los principales partidos son probablemente multiétnicos. Es incluso posible que un solo partido resulte atractivo para los distintos grupos étnicos y gane la mayoría de los votos. Las lealtades y conflictos étnicos pueden ser aislados, lo que implica que el gobierno central puede asumir una función neutral como mediador.

Ray Anere presentó los resultados del estudio sobre Papúa Nueva Guinea, que es el país étnicamente más fragmentado del mundo. Su población de cinco millones está dividida en 826 grupos etnolingüísticos. La participación relativa del grupo más grande en la población es 1.6 por ciento, la del segundo grupo más grande es 1.1 por ciento y la del tercero es 0.86 por ciento. La participación combinada de los tres grupos más grandes en la población es, por lo tanto, menos de 4 por ciento. Ello implica que ningún grupo es suficientemente grande para dominar el sector público. Los partidos políticos que compiten por los cargos públicos son multiétnicos y de amplia base. Existe un equilibrio relativo en la "representación" de los grupos étnicos en el parlamento, los partidos políticos, el gabinete y el servicio público. Sin

embargo, el sistema de partidos está deficientemente institucionalizado, las personas tienen más importancia que los partidos en la política electoral y existe cierta desigualdad socioeconómica entre las regiones y provincias, lo que significa que algunos grupos étnicos están mejor dotados que otros. Si bien no existe un dominio étnico en el sector público, la competencia por tener acceso al sector público es marcadamente étnica, ya que los electores apoyan a los hombres y mujeres de sus clanes en lugar de a los partidos. Pero los parlamentarios miembros de partidos son más numerosos que los candidatos independientes. Buena parte del conflicto étnico se encuentra bien delimitada. Ha habido un gran número de candidatos (muchos de los cuales son independientes), muchos cambios de gobierno y violencia local. Este resultado puede ser el producto de un sistema electoral de mayoría simple y un sistema parlamentario de gobierno en el cual los miembros del parlamento pueden convertirse en ministros con cambiar de bando. La mayor polarización se ha observado en la región de Bougainville, cuyos grupos étnicos piensan que tienen identidades "raciales", costumbres y experiencias históricas diferentes a las del resto del país. Ninguno de los tres grupos "grandes" está representado en el gabinete. Y las personas de las regiones más ricas no han dominado el parlamento, el gabinete o el servicio público. La composición del parlamento refleja la distribución de la población en las regiones y las provincias. El gabinete, así como los jefes de gobierno o los ministerios del servicio público, también revelan una gran diversidad. Ninguno de los tres grupos más grandes está representado en el nivel superior actual del servicio público.

Julius Nyang'oro presentó los resultados sobre la República Unida de Tanzania, donde el grupo más grande, los Wasukuma, conforma sólo el 13 por ciento de la población; el segundo grupo constituye el 3.9 por ciento y el tercer grupo 3.6 por ciento. Incluso los Wasukuma son un grupo étnico compuesto por muchos subgrupos. Existen aproximadamente 120 grupos étnicos en el país, en el cual se han registrado altos niveles de matrimonios interétnicos y migración. Los estudiantes de una región van a escuelas en distintas regiones, y los administradores de un determinado origen étnico no prestan servicio en sus propias regiones. A diferencia de Papúa Nueva Guinea, La República Unida de Tanzania tenía un sólido sistema unipartidista al momento de la independencia y una ideología nacionalista de igualdad que buscaba elevar el estatus socioeconómico de las personas sin tener en cuenta la etnia. La política étnica quedó prohibida y se promovió el Suahili como el idioma nacional. El partido gobernante tenía una presencia efectiva en todas las regiones del país. Cuando se permitió la política multipartidista en los años 90, casi todos los partidos eran multiétnicos, y la fragmentación no fomentó la proliferación de candidatos independientes. La mayoría de los estudios destaca la falta de peso de la identidad y el comportamiento étnicos en la República Unidad de Tanzania. Los partidos políticos son multiétnicos, y ha existido un equilibrio étnico-regional relativo en la composición del servicio público, el parlamento y el gabinete desde la independencia. Los dos grupos más grandes no están representados en el nivel superior del servicio público actual. Es poco común que un grupo étnico tenga más de un miembro entre los cuadros superiores del servicio público y el gabinete. La polarización se ha dado en mayor medida en la pequeña isla de Zanzíbar, entre africanos y árabes (que Nyang'oro describió como un conflicto político, no étnico) y en conflictos entre nacionales y extranjeros en torno a la privatización de bienes públicos.

Al final de estas presentaciones, el Representante Residente Adjunto del PNUMA en Suriname, Max Ooft, presentó brevemente ante los participantes la experiencia de Suriname, un estado multiétnico del Caribe. Ooft informó que Suriname, con una población de 480,000 personas, tiene cuatro grupos étnicos principales. El más grande de estos grupos (descendientes de inmigrantes indios traídos al país bajo contrato de trabajo a largo plazo no rescindible, conforma el 37 por ciento de la población; el segundo grupo más grande (los criollos, que son un grupo mezclado) representa el 33 por ciento; el tercer grupo (descendientes de mano de obra indonesia también llegada al país bajo contratos de trabajo) constituye el 15 por ciento de la población, mientras que el cuarto grupo (los cimarrones, un grupo "no mezclado" de descendientes de esclavos africanos) representan el 10 por ciento.

Aparte de estos cuatro grupos, existen también un grupo indígena de amerindios equivalente al 2-3 por ciento de la población, así como inmigrantes chinos, brasileños, judíos, libaneses, guyaneses y haitianos. Los grupos tienden a vivir separados y se dividen en diferentes religiones: el hinduismo, el cristianismo (catolicismo y protestantismo) y el islamismo. Ooft aseveró que el punto interesante sobre Suriname es que si bien se han registrado conflictos étnicos en el pasado y los partidos se organizan en torno a factores étnicos, desde el golpe de Estado de 1990 y la transición hacia un régimen multipartidista, los partidos han formado coaliciones para gobernar al país. Aunque no existe un pacto formal de distribución del poder, debe verificarse la mayoría de las políticas para velar por que ningún grupo étnico o partido que participa en la coalición de cuatro partidos se sienta discriminado. Los grupos más excluidos siguen siendo los cimarrones y los indígenas, quienes viven en las zonas boscosas del interior del país.

Debate

La existencia de un número tan grande de grupos étnicos en Papúa Nueva Guinea generó la pregunta de si tales grupos eran clanes o subunidades de grupos étnicos. También se mencionó que la falta de un movimiento nacionalista en el país podría estar relacionada con las políticas negativas del poder colonial, Australia. El moderador, Jon Fraenkel, informó a la conferencia que existen importantes luchas regionales en el país; la más seria de ella se da entre los montañeses, o habitantes de las tierras altas, y los papuanos en Port Morseby, la capital. Los grupos étnicos de las tierras altas se componen de muchos clanes pequeños que no se consideran montañeses cuando están en su región; la identidad de habitante de las tierras altas adquiere importancia únicamente cuando se está en la capital.

Los participantes advirtieron del peligro de que las políticas de ajuste estructural impulsadas por el mercado promuevan las desigualdades y deshagan las relaciones étnicas relativamente benignas que existen en la República Unida de Tanzania. También se mencionó que la razón por la cual la República Unida de Tanzania se ha mantenido estable era que las presiones a favor del cambio social durante la descolonización y la introducción del régimen multipartidista fueron de muy baja intensidad. En tal sentido, ha sido fácil para un líder fuerte movilizar a la población bajo un solo partido político. Los participantes debatieron sobre la necesidad de tratar sistemáticamente los casos de las minorías raciales (indios y blancos) y los problemas de Zanzíbar, cuyas diferencias étnicas con los habitantes de tierra firme pueden afectar la unidad del país a largo plazo.

Un participante destacó que los partidos de Suriname son tanto étnicos como ideológicos; cada grupo étnico tiene un partido ideológico y étnico, y el gobierno de coalición tiene que manejar estas dos tendencias. También se argumentó que es importante tener presentes las tradiciones de las relaciones entre grupos antes de concebir las instituciones si se espera que los responsables de formular las políticas comprendan por qué las instituciones funcionan en algunos contextos y no en otros.

Al concluir su intervención, Anere respondió que aunque es posible describir las relaciones étnicas de Papúa Nueva Guinea como relaciones de clanes, existen clanes con idiomas diferentes. Señaló además que la geografía, dominada por islas dispersas y montañas, ha dificultado la tarea de combinar opciones o comenzar un movimiento nacionalista. Nyang'oro respondió a los comentarios específicos sobre la República Unida de Tanzania, y explicó que la crisis de Zanzíbar es un problema de democratización incompleta y manipulación estatal más que un asunto de etnicidad. Da la casualidad, afirmó el investigador, que quienes ofrecen resistencia en la isla Pemba de Zanzíbar tienen un color de piel diferente; la lucha se ha dado más en el campo de la justicia electoral y los derechos democráticos. Concluyó que el principal problema que se presenta en la República Unida de Tanzania es el corporativismo de Estado, que ha impedido el desarrollo de formas de política liberal más democráticas. Con respecto a los comentarios que se hicieron sobre Suriname, Ooft respondió que los grandes

partidos étnicos siguen siendo los más importantes; los partidos ideológicos, que están constituidos por intelectuales jóvenes, siguen siendo pequeños, si bien su influencia está creciendo. Destacó la importancia de los líderes de Suriname que han concebido atractivos refranes políticos, como la "política de hermandad" (personas de culturas diferentes de Suriname comparten un país y deben respetar la cultura de cada cual como hermanos y hermanas), y la "política del jardín de flores" (todos somos flores distintas en el jardín que es Suriname, y juntos podemos formar un lindo ramillete).

Desigualdad entre grupos y desarrollo

La octava sesión fue una conferencia a cargo de Frances Stewart sobre desigualdad entre grupos y desarrollo. Destacó la ponente la importancia de tratar las desigualdades horizontales o étnicas, las cuales pueden afectar el bienestar, el crecimiento económico y el pleno aprovechamiento del potencial de las personas excluidas, así como exacerbar la pobreza y el conflicto. No obstante, en su opinión, es un error correlacionar la diversidad cultural con los conflictos. Los países relativamente homogéneos no están exentos de conflictos, y muchas sociedades multiculturales están libres de conflictos violentos. Afirmó que las diferencias culturales no conducen por sí mismas a conflictos, a menos que existan también causas económicas y políticas importantes. Las desigualdades horizontales pueden provocar conflictos cuando son duraderas, las fronteras de los grupos son impermeables y si existen dos o tres grupos grandes. Las desigualdades "intragrupales" pueden tanto controlar como promover los conflictos intergrupales. Las diferencias intragrupales serán mayores que las desigualdades intergrupales dado que las primeras tienen que ver los ingresos de numerosas personas, mientras que las últimas afectan a unos pocos grupos. Una desigualdad de 3:1 es grande para las desigualdades intergrupales y pequeña en el caso de las diferencias intragrupales. Unas desigualdades muy marcadas pueden obligar a los líderes a intentar unificar el grupo frente a factores externos; pueden alentar la cooperación de las élites con miembros de otros grupos.

Stewart presentó seguidamente una tipología de desigualdad y conflicto. La primera representa casos en los cuales un grupo privilegiado en patrones mezclados de asentamientos domina el sistema político. Esto puede desembocar en una revuelta, pero la secesión puede ser una opción difícil. En tales situaciones, sostuvo la conferencista, pueden utilizarse políticas de acción afirmativa para corregir las desigualdades. El segundo caso tiene que ver con aquellas situaciones en las cuales el grupo desfavorecido en asentamientos mezclados domina el sistema político. Esto puede llevar a resultados tan variados como los que se observan en Fiji, Malasia, Rwanda, Sri Lanka y Zimbabwe. El tercer caso se presenta cuando un grupo privilegiado en patrones de asentamientos segregados domina el sistema político. El grupo desfavorecido bien puede querer la independencia, el gobierno puede reprimirlo o redistribuir los recursos hacia las zonas más pobres. La cuarta situación se presenta cuando el grupo desfavorecido, en patrones de asentamientos segregados, domina el sistema político. El grupo privilegiado podría optar por la independencia porque no desea pagar el costo de la redistribución.

También examinó los problemas de medición que se presentan en los estudios de las desigualdades étnicas. Destacó las dificultades para seleccionar los grupos, ubicar los datos y formular indicadores. Manifestó que, en su opinión, los estudios de país probablemente arrojen mejores resultados que los trabajos que abarcan más de un país. Planteó el tema de la agrupación de las diversas dimensiones de la desigualdad. Todos los métodos de agrupación son arbitrarios. Si se formula un índice de agregación para una comparación entre países, será necesario examinar cuidadosamente los indicadores por separado. Otro problema tiene que ver con la evaluación descriptiva. En opinión de la ponente, la meta debería ser la descripción en lugar de la evaluación, pero la mayoría de los índices que se han utilizado para describir las diferencias entre los grupos contiene cierto elemento de evaluación. El problema que se presenta entonces reside en cómo medir la desigualdad. Existe toda una gama de técnicas de

medición en el estudio sobre desigualdad de ingresos cuya calidad es variable y que no deberían utilizarse para medir las desigualdades horizontales. Pueden utilizarse variantes de desempeño grupal o coeficientes. Los coeficientes funcionan mejor cuando existen dos grupos, y también es importante la distribución de los grupos o la estructura étnica. Esto es algo que no se refleja en el índice de fraccionamiento. Stewart analizó algunos ejemplos de grandes desigualdades y conflicto: Chiapas, Malasia, Irlanda del Norte y Sri Lanka. Afirmó que en aquellos lugares donde están desplegándose esfuerzos para reducir las desigualdades sin alienar al grupo privilegiado, como es el caso de Malasia e Irlanda del Norte, los resultados en cuanto a las relaciones étnicas han sido positivos.

En su conclusión, Stewart criticó los programas de ajuste y las políticas de democratización que no toman en cuenta la existencia de grupos. Afirmó que es indispensable tener presente la cuestión de los grupos para formular las políticas de asistencia, definir los gastos públicos y elaborar la constitución. Considera que el debate debe extenderse más allá de la abolición de la discriminación y centrarse en la igualdad de resultados. Las políticas de acción afirmativa son importantes, pero deben aplicarse conscientemente a fin de no provocar nuevos conflictos. Es muy difícil que se acepten las políticas de acción afirmativa cuando un grupo domina políticamente y la minoría es políticamente débil. La aplicación sin restricciones de las políticas de mercado puede socavar los esfuerzos por corregir las desigualdades, como lo demuestra el caso de Sudáfrica. Stewart insistió en que debe haber justicia entre los grupos y dar seguimiento a las desigualdades. Expresó que la actual política contra el terrorismo no resulta de ayuda pues es una solución militar que no reconoce las desigualdades horizontales que subyacen tras el terrorismo.

Debate

El debate que se dio tras la ponencia permitió destacar las dificultades que se presentan al someter la cultura a los tipos de cuantificación que los economistas utilizan para medir la desigualdad de ingresos. Se argumentó que no todas las identidades son construidas, y que es necesario comprender la naturaleza primordial de algunas identidades. Se señaló además que las políticas de acción afirmativa pueden ser problemáticas, porque tienen que ver con cuestiones de justicia social, la cual se ocupa fundamentalmente de asuntos relativos a la cultura y la solidaridad. Un participante subrayó la necesidad de concentrarse en los ingresos básicos a la hora de abordar las desigualdades, sobre todo cuando hablamos de mil millones de personas que ingresan al mercado laboral y el ingreso básico se ha convertido en un importante problema de desarrollo. También se sostuvo que las desigualdades pueden ser duraderas y fomentar la estabilidad y la cohesión incluso si son moralmente inaceptables. Se dijo que lo que por lo general importa no son las desigualdades actuales sino las percepciones pasadas de maltrato, y la reversión del estatus y la politización de las desigualdades pueden ser más importantes que la desigualdad misma. Se enfatizó la necesidad de integrar las desigualdades horizontales y los indicadores sobre gobernabilidad en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los programas de lucha contra la pobreza.

Stewart respondió que el final de la Guerra Fría es responsable del cambio de una explicación de clases a una explicación cultural de los conflictos, y sostuvo que muchas de las guerras de hoy en día habrían sido explicadas desde el ángulo de las clases sociales si hubieran tenido lugar durante la Guerra Fría. Estuvo de acuerdo con que existe un problema de cuantificación, pero subrayó la importancia de ésta debido a la necesidad de contrarrestar lo que en su opinión es un trabajo superficial que depende de los análisis de regresión entre países para explicar las causas de la guerra. Expresó que el ingreso básico es importante, pero no basta para explicar el conflicto; en algunas ocasiones se presentan conflictos en sociedades que han resuelto los problemas de ingresos básicos. Agregó que las identidades no se construyen de la nada y que las personas tienen identidades múltiples y yuxtapuestas; lo que decidan estas enfatizar en un momento determinado depende del contexto en que se encuentren. Los líderes desempeñan un papel importante en la estructuración de estas identidades. La historia es

también importante, pero su importancia está vinculada a si los grupos en cuestión sufren desigualdades actualmente. Sobre el tema de la acción afirmativa, la ponente convino en que, si bien es problemática, deberíamos estar conscientes de sus deficiencias e intentar corregirlas. Concluyó que las dimensiones de gobernabilidad de la desigualdad que ofrecía el proyecto de UNRISD se complementarán con su propio trabajo que toma en cuenta los aspectos económicos.

Etnicidad en Europa Central y Oriental

La novena sesión fue también una ponencia presentada por Nil Muiznieks, Ministro de Integración de Letonia, quien trató el tema de la etnicidad durante el período de transición postcomunista en Europa Central y Oriental. Argumentó el ministro que el nacionalismo fue una fuerza muy poderosa en la región luego de la caída del comunismo, por diversas razones. En primer lugar, con el descrédito del sistema comunista, las élites que defendían la transformación rebautizaron el pasado precomunista como la época dorada, la era libre de influencias externas y homogeneidad cultural. En segundo lugar, los ciudadanos mantenían una relación contradictoria con el Estado. Si bien esperaban que éste atendiera muchas de sus necesidades, no confiaban en él debido a su carácter opresivo. Por lo tanto, el Estado no podía ganarse la lealtad de los ciudadanos. El nacionalismo se convirtió en una fuente alternativa para crear identidades en las cuales la ideología había caído en descrédito. Sin embargo, en opinión de Muiznieks, los temores de una política nacionalista incontrolable eran exagerados, y la tendencia se ha contenido. Se vive ahora un período de enfriamiento y una tendencia a dar cabida al aspecto étnico. El ministro observó que mientras muchos países de Europa Occidental han vivido el surgimiento de partidos de la extrema derecha, en el caso de Europa Central y Oriental, sólo en Rumania existe tiene un fuerte partido nacionalista populista o xenofóbico. Las encuestas sobre actitudes ante los grupos étnicos y extranjeros revelan que los países de Europa Central y Oriental se desenvuelven en esta área mucho mejor que los países de Europa Occidental.

Muiznieks afirmó que no deberían subestimarse las limitaciones impuestas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la UE y la OTAN contra ciertas opciones políticas de algunas de las élites. Sin embargo, en su opinión, existen factores adicionales que han contribuido a promover la avenencia étnica: culturas e idiomas nacionales que se vieron suprimidos pueden ahora manifestarse; el crecimiento económico se ha restaurado; la vida asociacional está floreciendo y están desarrollándose ideologías alternativas al nacionalismo y al Estado y definiendo la formación de partidos y la política. Una encuesta que el ministro condujese en su propio ministerio indicó que la forma en que las personas se definen a sí mismas es muy diferente a las clasificaciones oficiales. Existen muchas más identidades que las categorías homogéneas que se emplean para cada grupo étnico grande. La región está convirtiéndose en una región de inmigración, si bien los números varían con cada país. Muiznieks rechazó las ideas que proponen reformas institucionales de envergadura que, en su opinión, se aplican solamente en sociedades que están intentando crear nuevos estados o reconstruir los estados afectados por la guerra. Propuso en su lugar la conducción de reformas graduales, las cuales se centran en la no discriminación, esquemas de integración en el lugar de trabajo y en las fuerzas armadas, campamentos de verano para niños de diferentes etnias, la promoción de ONG multiétnicas y programas para los jóvenes.

Debate

Durante el debate que siguió a la ponencia, un participante observó que Europa Occidental no enfatiza las identidades culturales porque estos son asuntos ya resueltos. Sin embargo, la migración amenaza estos supuestos resueltos y las nociones de multiculturalismo y podrían ser la explicación del resurgimiento de los partidos de extrema derecha en Europa Occidental. Otro participante puso en tela de juicio la opinión de que no existen partidos populistas

nacionalistas en Europa Central y Oriental aparte del que existe en Rumania. Se afirmó que muchos partidos que hacen vida en el estamento político siguen siendo nacionalistas y populistas. Se argumentó además que los gobiernos de la región no deberían esperar hasta que en estado implosione para proceder a ejecutar las reformas. También se trató el tema de cómo se abordarán los intereses de los extranjeros, los rusos y otras minorías en las nuevas naciones. Los participantes preguntaron qué daría el grupo dominante a las minorías para que éstas aceptaran la integración bajo un idioma dominante.

Muiznieks respondió que la integración no está en conflicto con el multiculturalismo, si bien existe la necesidad de tener un idioma común. En Letonia, las minorías pueden asimilarse a uno de dos polos: el polo letón o el polo ruso. El problema es que los letones tienden a cambiar al ruso cuando hablan con los rusos, lo cual podría afectar a los niños letones si se establecen escuelas mixtas. Opinó el ministro que el gran número de expertos sobre Rusia con que cuenta Letonia sería beneficioso para el país como miembro de la UE. Sin embargo, consideró que los temores de migración de ciudadanos de Europa Central y Oriental hacia la UE son exagerados. Insistió en que un país estable no requiere de reformas institucionales mayores, ya que existe un espacio de maniobra limitado y el Observatorio de la UE contra el Racismo y la Xenofobia será una herramienta poderosa para confrontar el racismo en Europa Central y Oriental. Concluyó diciendo que la UE y la OTAN han contribuido a resolver el problema fundamental de seguridad de Letonia. La afiliación del país a estas instituciones ayudará aún más a la modernización y la apertura.

Programa

Jueves 25 de marzo
9:30–10:30 Sesión de apertura

Palabras de bienvenida
Ministro de Relaciones Exteriores de Letonia, Rihards Piks, discurso leído por Gabriele Köhler
Gabriele Köhler, Representante Residente del PNUD en Letonia
Nils Muiznieks, Ministro de Integración de Letonia
Thandika Mkandawire, Director de UNRISD

Reseña de los temas de investigación y sus implicaciones para las políticas, a cargo de Yusuf Bangura, Coordinador del proyecto de UNRISD

10:50–11:35 Sesión 1
Moderadora—Renata Desallien, Representante Residente del PNUD en Bután
Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos unipolares: Botswana y Lituania
Ponentes—Natalija Kasatkina, Vida Beresneviciute y Onalenna Selolwane

11:35–11:45 Comentarista—Ralph Premdas

11:45–12:30 Debate general

14:00–14:45 Sesión 2
Moderador—Max Ooft, Representante Residente Adjunto de la Suboficina del PNUD en Suriname
Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos bipolares: Fiji y Trinidad y Tobago
Ponentes—Jonathan Fraenkel y Ralph Premdas

14:45–14:55 Comentarista—Khoo Boo Teik

14:55–15:40 Debate general

16:05–16:50 Sesión 3
Moderador—Mark McGillivray, Investigador Principal y Director de Proyectos, WIDER
Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos bipolares: Letonia y Bélgica
Ponentes—Artis Pabriks y Kris Deschouwer

16:50–17:00 Comentarista—Wolf Linder

17:00–17:45 Debate general

Viernes 26 de marzo

9:00–9:45 Sesión 4
Moderador—Falk Lange, Asesor Principal, Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, OSCE
Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos tripolares: Bosnia-Herzegovina y Suiza
Ponentes—Florian Bieber, Wolf Linder e Isabelle Steffen

9:45–9:55 Comentarista—Kris Deschouwer

9:55–10:40 Debate general

11:00–11:45 Sesión 5
Moderador—Ukoha Ukiwo, Investigador, Universidad de Oxford
Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos tripolares: Nigeria y Malasia
Ponentes—Abdul Raufu Mustapha y Khoo Boo Teik

11:45–11:55 Comentarista—Julius Nyang'oro

11:55–12:40 Debate general

14:10–14:55 Sesión 6
Moderador—Jean Mfasoni, Director de Asuntos Políticos, Unión Africana
Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos multipolares: Ghana y Kenya
Ponentes—Richard Asante y Karuti Kanyinga

14:55–15:05 Comentarista—Onalenna Selolwane

15:05–15:50 Debate general

16:10–17:25 Sesión 7
Moderador—Jon Fraenkel, Investigador de proyecto

Desigualdad y gobernabilidad del sector público en entornos étnicos multipolares fragmentados: India, Papúa Nueva Guinea y la República Unida de Tanzania

Ponentes—Niraja Gopal Jayal, Ray Anere y Julius Nyang'oro

17:25–17:35 Comentarista—Karuti Kanyinga

17:35–18:15 Debate general

Sábado 27 de marzo
9:10–9:40 Sesión 8
Moderador—Embajador Peter Semneby, Representante de la Misión de la OSCE en Croacia

Desigualdades étnicas y desarrollo
Ponente—Frances Stewart

9:40–10:25 Debate general

10:45–11:15 Sesión 9
Moderadora—Gabriele Köhler, Representante Residente del PNUD en Letonia
Etnicidad, diversidad y gobernabilidad en Letonia en el contexto de Europa Central y Oriental
Ponente—Nils Muiznieks

11:15–11:35 Debate general

11:35 –12:15 Palabras de clausura

Gabriele Köhler, Representante Residente del PNUD en Letonia
Nils Muizniks, Ministro de Integración de Letonia
Thandika Mkandawire, Director de UNRISD
Yusuf Bangura, Coordinador del Proyecto de UNRISD

Panelistas, moderadores y organizadores

Sr. Ray **Anere**
Consultor político
Siu Anere Investment Company Ltd.
Port Moresby, Papúa Nueva Guinea

Sr. Richard **Asante**
Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana
Accra, Ghana

Sr. Yusuf **Bangura**
Coordinador de Investigación, UNRISD
Ginebra, Suiza

Sra. Vida **Beresneviciute**
Instituto de Investigación Social
Saltoniskiu
Vilnius, Lituania

Sr. Florian **Bieber**
Investigador Asociado Superior No Residente
European Centre for Minority Issues
Belgrado, Serbia y Montenegro

Sra. Renata **Desallien**
Representante Residente del PNUD
Thimphu, Bután

Sr. Kris **Deschouwer**
Profesor de Ciencia Política
Vrije Universiteit Brussel
Vakgroep Politieke Wetenschappen
Bruselas, Bélgica

Sr. Jonathan **Fraenkel**
Departamento de Economía
Escuela de Desarrollo Social y Económico
Universidad del Pacífico Sur
Suva, Fiji

Sra. Daiga **Holma**
Oficial de Programa
PNUD
Riga, Letonia

Sra. Niraja Gopal **Jayal**
Profesora, Centre for the Study of Law and Governance
Universidad Jawaharlal Nehru
Nueva Delhi, India

Sr. Karuti **Kanyinga**
Investigador Superior
Instituto de Estudios de Desarrollo
Universidad de Nairobi
Nairobi, Kenya

Sra. Natalija **Kasatkina**
Profesora Asociada
Instituto de Investigación Social
Universidad Vytautas Magnus
Daukanto, Kaunas, Lituania

Sra. Gabriele **Köhler**
Representante Residente del PNUD en Letonia
Riga, Letonia

Sr. **Khoo** Boo Teik
Profesor Asociado
Escuela de Ciencias Sociales
Universiti Sains Malaysia
Penang, Malasia

Sr. Falk **Lange**
Asesor Superior del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales
Prinsessegracht
La Haya, Países Bajos

Sr. Wolf **Linder**
Profesor de Ciencias Políticas
Instituto de Ciencias Políticas
Berna, Suiza

Sr. Mark **McGillivray**
Investigador Superior y Director de Proyecto
Universidad de las Naciones Unidas/ Instituto Mundial para la Investigación de la Economía de Desarrollo
Helsinki, Finlandia

Sr. Jean **Mfasoni**
Director
Departamento de Asuntos Políticos
Unión Africana
Addis Abeba, Etiopía

Sr. Thandika **Mkandawire**
Director
UNRISD
Ginebra, Suiza

Sr. Nils **Muiznieks**
Ministro de Integración de Letonia
Riga, Letonia

Sr. Abdul Raufu **Mustapha**
Kirk-Greene Fellow en Estudios Africanos, St. Antony's College
Queen Elizabeth House
Universidad de Oxford
Oxford, Reino Unido

Sr. Julius E. **Nyang'oro**
Departamento de Estudios Africanos y Afroamericanos
Universidad de Carolina del Norte
Chapel Hill, Estados Unidos

Sr. Max **Ooft**
Representante Residente Adjunto/ Especialista de Programa
Suboficina del PNUD en Suriname
Paramaribo, Suriname

Sr. Artis **Pabriks**
Profesor Asociado
Vidzeme University College
Riga, Letonia

Sr. Ralph R. **Premdas**
Profesor de Política Pública
Universidad de las Indias Occidentales
St. Augustine, Trinidad y Tobago

Sra. Onalenna Doo **Selolwane**
Jefe del Departamento de Sociología
Universidad de Botswana
Gaborone, Botswana

Embajador Peter **Semneby**
Representante de la Misión de la OSCE en Croacia

Sra. Isabelle **Steffen**
Asistente de Investigación
Instituto de Ciencia Política
Berna, Suiza

Sra. Frances **Stewart**
Directora
Centro de Investigación sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad (CRISE)
Queen Elizabeth House
Oxford, Reino Unido

Sra. Michele **Tan**
Asistente de Investigación
UNRISD
Ginebra, Suiza

Sr. Ukoha O. **Ukiwo**
Académico de CRISE
Centro de Investigación sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad (CRISE)
Queen Elizabeth House
Oxford, Reino Unido

Documentos presentados

Ray Anere. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Papua New Guinea*

Florian Bieber. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Bosnia-Herzegovina*

Kris Deshouwer. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Belgium*

Jon Fraenkel. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Fiji*

Emmanuel Giymah-Boadi y Richard Asante. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Ghana*

Niraja Gopal Jayal. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in India*

Karuti Kanyinga. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Kenya*

Natalija Kasatkina y Vida Beresneviciute. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Lithuania*

Khoo Boo Teik. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Malaysia*

Wolf Linder and Isabelle Steffen. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Switzerland*

Abdul Raufu Mustapha. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Nigeria*

Julius Nyang'oro. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Tanzania*

Artis Pabriks. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Latvia*

Ralph Premdas. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Trinidad and Tobago*

Onalenna Selolwane. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Botswana*

El **Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)** es una agencia autónoma dedicada a la investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo. Su labor se guía por la convicción de que para formular políticas de desarrollo efectivas es crucial comprender el contexto sociopolítico. El Instituto intenta de ayudar a los gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones de base y académicos, a entender mejor cómo las políticas de desarrollo y los procesos de cambio económico, social y del medio ambiente afectan a diferentes grupos sociales. Trabajando con una extensa red de colaboración de centros de investigación nacionales, UNRISD tiene como meta promover estudios originales y fortalecer la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

Actualmente, las áreas de investigación son las siguientes: Sociedad civil y movimientos sociales; Democracia, gobierno y derechos humanos; Identidades, conflicto y cohesión social; Política social y desarrollo; y Tecnología, empresa y sociedad.

Para obtener una lista de las publicaciones gratuitas o en venta, sírvase comunicarse con el Centro de Referencias de UNRISD: UNRISD Reference Centre, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza; Tel: 41 (0)22 9173020; fax 41 (0)22 9170650; info@unrisd.org; www.unrisd.org.

UNRISD expresa su agradecimiento a la Fundación Ford y la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) por su apoyo para la celebración de esta conferencia, así como a los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, México, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza por su financiamiento principal.

Este número de **InfoEvento de UNRISD** fue redactado por Yusuf Bangura, con la asistencia de Michele Tan.

United Nations Research Institute
for Social Development (UNRISD)
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: 41 (0)22 9173020
Fax : 41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance* (Conference News, UNRISD/CN16/06/1, January 2006). La version en español no es una publicación formal de UNRISD.