

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 versión 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 Pīks (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 permitiera 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 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 radicados 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 abandonaron 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 lengua 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 cimiente 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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21259

