

EL «PUESTO» DE LAS MINORIAS EN DEMOCRACIA (1)

ELVIRO ARANDA (2)

Decía John Stuart Mill que «...la opinión de una mayoría impuesta como ley sobre la minoría, en cuestiones de conducta personal tiene absolutamente las mismas probabilidades de ser acertada como equivocada, ya que en casos tales la opinión pública significa, a lo más, la opinión de unos cuantos respecto a lo que es bueno o malo para otros; y con frecuencia, ni siquiera esto representa, porque el público pasa, con la más perfecta indiferencia, sobre el placer y la conveniencia de aquellos mismos cuya conducta censura, y no considera sino su propia preferencia» (3). En esta saludable línea, de reivindicación de los individuos, los grupos y sus relaciones en sociedad, es donde se sitúa la obra del profesor Pizzorusso que ahora comenzamos a comentar.

Si tuviésemos que sintetizar en una frase *Minoranze e Maggioranze*, ésta sería, sin duda alguna, la necesidad de recuperar al individuo y sus relaciones intersubjetivas, en al ámbito de la Sociedad. La construcción de los Estados como organizaciones

(1) ALESSANDRO PIZZORUSSO. *Minoranze e Maggioranze*. Einaudi, Torino 1993.

(2) Ayudante de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

(3) STUART MILL, JOHN. *Sobre la libertad*. Alianza editorial, Madrid, 1993. Traducción de Pablo de Azcárate y prólogo de I. Berlín, pág. 164.

políticas ha supuesto un avance incalculable en la vida social; sin embargo, también ha supuesto dejar en un segundo plano al individuo y a los grupos minoritarios que conforman estas organizaciones.

En el contexto cultural en el que nos movemos, un armónico desarrollo de la sociedad se tiene que realizar a través de un adecuado equilibrio entre las diversas tendencias que la conforman; «valorizando» la libertad individual y reconociendo el espíritu comunitario. Desde estas premisas, para nuestro autor, tiene sentido la aplicación del principio mayoritario como mecanismo para la formación de las decisiones colectivas.

*
* * *

La obra se estructura en seis capítulos y un apéndice, en los que se realiza un exhaustivo estudio sobre alguno de los temas claves para la reconstrucción de las instituciones de un Estado democrático, que tenga en consideración los grupos minoritarios que en él conviven. Especial mención se presta a: el «*principio mayoritario*», el «*principio pluralístico*» y el «*principio de igualdad*».

El principio mayoritario (4) es considerado como el instrumento más eficaz para superar las diferencias de opinión entre «asociados». Puede presentarse de dos formas: aplicándose para la consecución de una alternativa entre varias propuestas (referéndum); o como mecanismos para la elección de aquellos que han de tomar las decisiones.

(4) Del principio mayoritario se ha ocupado en España el profesor Rubio Llorente. Para quien se ha de considerar la regla de la mayoría como principio y no simplemente como regla procedimental. RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, «*Minorías y mayorías en el Poder Constituyente*». Conferencia pronunciada en Valladolid el 16 de octubre de 1991, en el *VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Publicado en su obra, *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 137.

En los últimos siglos el principio mayoritario ha extendido su uso adquiriendo un alto grado de perfeccionamiento. Las razones se han de buscar, de un lado, en la ineficacia que presenta el principio de unanimidad –máxima valoración de la libertad individual–, para colegios numerosos; y de otro, en que la aplicación fría de sistemas «científicos» de participación, supondría un excesivo sacrificio de la capacidad de autodeterminación de los individuos singularmente considerados.

Para Pizzorusso sigue manteniendo toda su vigencia el principio kelsiano de valoración de los procedimientos, que constituye el núcleo esencial de la democracia «posible». Sin embargo, esto no es suficiente. Para completarlo, el profesor de Pisa, propone que el arbitrio de las voluntades determinadas por los procedimientos tiene que ser equilibrado con un conjunto de garantías que se funden en el empleo de la razón, más que en el predominio de la voluntad.

La conclusión a la que llega el autor es que el principio mayoritario no tiene una fundamentación racional que de ser desatendida se incurra en un error; es más una regla jurídica a la que se recurre para elegir una alternativa entre varias, y donde ninguna de ellas es racionalmente segura. Así, pues, el principio mayoritario se presenta como el «sistema» más idóneo para la consecución de acuerdos porque asume el principio democrático, y no porque sea considerado superior a otros, también posibles.

*
* *

El estudio del «*El Principio pluralístico*» ocupa la parte central de este libro, y probablemente es donde se exponen las ideas más sugerentes.

El «*principio pluralístico*» es uno de los «contenidos» fundamentales de los sistemas democráticos para la organización jurídica y política de la Sociedad. Dicho principio hunde sus

raíces en la cultura de la tolerancia, que frente a posiciones absolutas y dogmáticas reconoce el derecho de las minorías a existir, a manifestar sus puntos de vista y al reconocimiento de sus peculiaridades. Se niega toda doctrina que proponga una verdad absoluta, y se acepta una concepción relativa del mundo, según la cual no existe verdad que no pueda ser puesta en duda, y en donde la solución más válida siempre resulta de la contraposición de una pluralidad de opiniones diversas.

Pizzorusso entiende que para comprender tanto el «*principio pluralístico*» como las nociones de «mayoría» y «minoría», se han de tener muy presente la existencia de diferentes tipos de minorías. De un lado, «minoría» puede emplearse para referirse a aquellos que a la hora de una deliberación se han pronunciado a favor de una opción diversa a la prevalente; y de otro, puede utilizarse para referirse a aquellos que en una determinada sociedad constituyen un grupo social distinto a otro que ejerce el *roll* dominante. En el primer caso la caracterización de la minoría y de la mayoría es el resultado de la aplicación de un cierto procedimiento de toma de decisiones colectivas —aplicando el principio mayoritario—; en el segundo, la caracterización de la minoría es de origen fáctico, en tanto que en el ámbito de esa sociedad se aprecian determinados factores discriminatorios de todos aquellos que los manifiestan. Estamos ante dos tipos diferentes de minorías: la «*minoría ocasional*», que como hemos señalado, se caracteriza por ser el resultado del empleo de un medio técnico para garantizar a un grupo ciertos derechos en los procedimientos de toma de las decisiones; y una «*minoría tendencialmente permanente*», que como también se ha señalado, se corresponde con una noción sociológica donde se describen ciertas características de un grupo, y que adquiere un contenido jurídico si el legislador interviene para el reconocimiento de derechos y deberes específicos de ese grupo social.

Entre las denominadas «*minorías tendencialmente permanentes*» se ha de distinguir entre: discriminación consistente en la negación de la plena integración en la sociedad, y discrimi-

nación de aquéllos, que perteneciendo a un grupo minoritario, aspiran a la conservación de sus peculiaridades y se oponen a ser absorbidos por la mayoría. La primera es la «*minoría discriminada*», la segunda es la «*minoría voluntaria*».

También se ha de distinguir entre «minoría», en cuanto que grupo social dotado de una estructura tendencialmente estable en el tiempo, y «*oposición*», con la que se hace referencia al género de las minorías ocasionales que se manifiestan en la forma de gobierno parlamentario. La oposición se distingue de la minoría tendencialmente permanente por el hecho de no tener detrás de sí un grupo social fundado en una discriminación (étnica, lingüística, religiosa, etc.), y de la minoría ocasional por el hecho de ser portadora de un «indirizzo» político dotado de un cierto contenido y destinado a influir sobre la generalidad de los comportamientos políticos resultantes con ocasión de las deliberaciones parlamentarias (5).

La distinción entre los tipos de «minorías» es relevante para el «*principio pluralístico*», ya que éste se manifiesta diferente si la mayoría se contrapone a una o más minorías ocasionales, o, por el contrario, lo hace a una o más minorías tendencialmente permanentes. En el primer caso, el principio pluralístico actúa como forma de legitimación de un sistema caracterizado por los conflictos ideológicos, donde la relación tiene unas connotaciones claramente momentáneas que pueden invertirse en el tiempo. También supone la afirmación de la oportunidad y el deber de que la autoridad favorezca la expresión y difusión de una pluralidad de opiniones, de creencias o de concepciones del mundo, concediendo la máxima libertad de manifestación y de pensamiento. Pizzorusso a esta noción de pluralismo la denomina «*pluralismo ideológico*», y entiende que representa principalmente el fruto de la concesión que reconoce a la razón humana

(5) Para un estudio más pormenorizado de la posición del profesor Pizzorusso sobre esta materia puede consultarse su trabajo «*Democrazia partecipativa e attività parlamentare*», in *Studi in onore di Antonio Amorth*. Tomo II. Giuffrè, 1982, págs. 517-527.

la capacidad de individualizar las soluciones óptimas para cualquier problema práctico, sobre la base del pensamiento y de la confrontación de opiniones. En el segundo supuesto, la contraposición da lugar a una formación de diversos grupos sociales dotados de una institucionalización más o menos intensa, es el llamado «*pluralismo institucional*». Supone la posibilidad y el deber de que los poderes públicos no estén todos concentrados en una única organización, sino que, por el contrario, se distribuyen o coordinan entre la pluralidad de organizaciones existentes. Frente a todo tipo de centralismo, éste segundo supuesto es la expresión del descentralismo y de la autonomía territorial y personal, supone la valorización de las formaciones sociales que nacen espontáneamente como la familia, las instituciones religiosas, etc.

*
* *
*

El tercer gran bloque es el dedicado al «*principio de igualdad*».

El desarrollo de la ideología «igualitarista», como es sabido, ha pasado por dos grandes momentos en la historia: en primer lugar, el del pensamiento político liberal, en el que la generalidad y la abstracción de las leyes garantizaba la igualdad jurídica de todos los hombres; en segundo lugar, el del pensamiento socialista, para el que los poderes públicos deben intervenir para redistribuir la riqueza y equilibrar las desigualdades naturales.

Desde estos parámetros teleológicos, el desarrollo jurisprudencial actual tiende a garantizar tanto la igualdad «negativa» —control de las discriminaciones injustificadas—, como la igualdad «positiva», mediante la que se aplican mecanismos compensatorios de las desigualdades de hecho derivadas de causas naturales.

En el ámbito de los grupos minoritarios, la aplicación del principio de igualdad es equiparable al empleo de la noción de «igualdad sustancial» o tutela positiva. Un ejemplo claro se da

ante las minorías «lingüísticas», donde se hace necesario, no sólo prohibir la discriminación por motivo de «lengua», sino que se requiere garantizar el uso de la lengua minoritaria en determinados ámbitos de la vida social, por ejemplo funcionarios públicos.

Una situación diferente se da cuando lo que se pretende conseguir es un adecuado equilibrio entre los grupos existentes. En este caso no es un supuesto de aplicación del principio de igualdad, sino más bien el principio de proporcionalidad. La aplicación de este principio puede plantear problemas si se usa para realizar formas de discriminación negativa enmascaradas de dicho principio. Para Pizzorusso, la forma de evitar este uso «torticero» es distinguido claramente cuando estamos ante uno u otro caso. Su conocimiento puede producirse asumiendo como punto de partida la tutela de la persona humana, la cual constituye el objetivo principal a perseguir cuando se trata de relaciones entre grupos.

*
* * *

El cuarto gran bloque de la obra lo constituyen los capítulos dedicados a los instrumentos de tutela de las minorías (6).

(6) Sobre la expresión derechos de las minorías, y sus mecanismos de protección existe una importante discusión que tiene como exponentes más señalados en nuestro país a los profesores Eusebio Fernández y Javier de Lucas.

Para el profesor Eusebio Fernández, el término derechos de las minorías «...da la impresión de significar un tipo de derechos especiales para personas especiales, al margen de la idea de los derechos fundamentales como derechos de todos los seres humanos. Es decir, da la impresión de que las minorías piden un trato particular o especial cuando de lo que se trata básicamente es de la exigencia de un trato igual». EUSEBIO FERNÁNDEZ, *«Identidad y diferencias en la Europa democrática: la protección jurídica de las minorías»*, en Sistema núm. 106, Madrid, enero 1992, pág. 74. También en *«Los derechos de las minorías culturales y de pensamiento»*. Ponencia presentada al Seminario

Para un examen en profundidad de dichos sistemas de tutela, lo primero que se tiene que hacer es tener muy claras las distensiones entre *minorías políticas* y *minorías étnicas, lingüísticas o religiosas*; y lo segundo dejar claro que las *minorías políticas* son sólo un tipo de lo que se han llamado minorías ocasionales. Esto es así porque los lazos que se crean entre los sustentadores de una misma ideología determina siempre un mínimo de *affectio societatis* entre los pertenecientes al grupo, lo que supone una imposibilidad de total autonomía de voto de los individuos singularmente considerados, con ocasión de las deliberaciones en las que deben participar. Esto no quiere decir que se deba asimilar a las consideradas minorías tendencialmente permanentes, sino que constituyen un grupo con peculiaridades propias.

Entre los instrumentos para la tutela de las minorías políticas se ha de señalar a los partidos, que han supuesto, y siguen suponiendo con matices, un mecanismo de protección de dichas minorías. En la actualidad con los partidos políticos lo que se ha de plantear es la protección de las minorías existentes en su interior. Otros sistemas de protección son: los sistemas electorales, la estructura de los órganos del Estado, los regímenes de autonomía, los medios de formación de la opinión pública y los mecanismos de acceso a dichos medios, públicos y privados.

Los instrumentos para la tutela de las minorías tendencialmente permanentes han sido: el Derecho Internacional, que ha

sobre los Derechos de las Minorías. Celebrado en el Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas». Trabajo en prensa.

Este mismo tema lo ha tratado el profesor JAVIER DE LUCAS en «*Un test para la solidaridad y la tolerancia: el reto del racismo*», en Sistema núm. 106, enero 1992, pág. 20. Y en Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías. Edit. Tecnos, Madrid, 1992.

La conclusión a la que llegan ambos autores es que es más conveniente, y probablemente más adecuado para la tutela de estos grupos, hablar de «derechos de las minorías a la diferencia».

constituido la primera forma de tutela jurídica de dichas minorías; y el Derecho Constitucional, que con el desarrollo del principio pluralístico y de igualdad ha dado uno de los pasos más importantes para su protección.

La conclusión a la que llega Pizzorusso, tras observar la evolución de estos grupos a lo largo de la historia, es que no sólo su tutela ha constituido, y constituye, la solución. También se han aplicado, y se tendrán que seguir aplicando otros remedios: la modificación de fronteras, creación de nuevos Estados, y sobre todo, movilización de poblaciones.

Instrumentos también muy generalizados han sido la concesión de autonomía territorial o personal. La autonomía territorial encuentra su concretización en los Estados federales y regionales. La autonomía personal se presenta cuando en un mismo territorio se instituyen organizaciones paralelas destinadas a gestionar las mismas funciones para cada una de las etnias existentes.

El reconocimiento de derechos especiales a los pertenecientes a las minorías ha sido, y sigue siendo, la forma más común de protegerlas. Especial referencia merecen, y por ello nos ocuparemos de forma sucinta, las minorías lingüísticas.

Los sistemas que se han utilizado para armonizar el fenómeno plurilingüístico han sido muy variados. Existen Estados donde la tutela de las minorías se ha conseguido con una «repartición» del territorio nacional en zonas lingüísticas, en las cuales se aplica un régimen jurídico distinto para esta materia. En otros, lo que se hace es que para todos los actos públicos que puedan tener trascendencia jurídica se facilita el uso de la lengua «materna». Una situación más compleja es la que se da cuando en una zona territorial se hablan dos o más lenguas. En este supuesto, para solventar problemas de acceso a la educación en centros públicos se han puesto en funcionamiento dos sistemas: Uno, consistente en organizar escuelas separadas para cada grupo lingüístico; otro, impartir la actividad escolar por

igual en las dos lenguas y en las dos culturas. Para Pizzorusso no hay duda que esta segunda solución es la más respetuosa con la «libertad de lengua» —expresión del derecho de manifestación del pensamiento—, y como mejor se remueven las «barreras» existentes entre miembros de diferentes culturas (7).

*
* *
*

Todo lo dicho ratifica la necesidad de recuperar a los individuos y los grupos en sus relaciones intersubjetivas. Si observamos con detenimiento la experiencia acumulada en este siglo, veremos cómo los peligros que nos acechan siguen siendo fruto de la intolerancia. El trabajo del profesor Pizzorusso es un esfuerzo intelectual por el reconocimiento de la libertad individual, en el marco jurídico del respeto a los derechos fundamentales y lo que es más importante, desde la necesidad de la «generalización» de una cultura de tolerancia.

Comenzábamos con una cita de John Stuart Mill, «abanderado» de la defensa de la libertad y la autonomía de los hombres. La conclusión no puede ser de otra forma, y para ello que mejor manera que volver a recordar a Mill:

«Ningún hombre puede, en buena lid, ser obligado a actuar o abstenerse de hacerlo, porque de esta actuación o abstención haya de derivarse un bien para él, porque ello le ha de hacer más dichoso o porque, en opinión de los demás, hacerlo sea prudente o justo. Estas son buenas razones para discutir con él, para convencerlo o para suplicarle, pero no para obligarlo o causarle daño alguno si obra de modo diferente a nuestros de-

(7) Este problema, que tan cerca nos toca a los españoles con el «caso de la ley catalana de armonización lingüística», se ha dado en Québec, donde algunos artículos de la *Charte de la langue française* del 1977, que había impuesto el uso exclusivo de la lengua oficial del Estado en determinadas enseñanzas, fue declarada inconstitucional por lesionar la libertad de manifestación del pensamiento. *Corte Suprema del Canadá, 15 de diciembre de 1988.*

seos. Para que esta coacción fuese justificable sería necesario que la conducta de este hombre tuviera por objeto el perjuicio de otro. Para aquello que no le atañe más que a él, su independencia es, de hecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su cuerpo y su espíritu, el individuo es soberano.» (8)

(8) JOHN STUART MILL. *Opus. cit.*, pág. 76.