

## Derechos de veto para minorías vulnerables

Roberto Gargarella\*

### Introducción

En el breve trabajo que presento a continuación, voy a ocuparme de examinar una reforma institucional posible, destinada a favorecer la protección de los derechos fundamentales de grupos especialmente vulnerables, como pueden serlo las minorías indígenas en países como la Argentina y Chile. Propondré la creación de derechos de veto especiales, otorgados a tales minorías desfavorecidas, frente a decisiones jurídicas adoptadas por los grupos dominantes, que pongan en riesgo serio y cierto a algunos de los derechos básicos de las minorías en cuestión.

El texto que sigue se basa en una serie de supuestos, que en esta sección introductoria simplemente enuncio. Por un lado, parto de una noción “dialógica” de la democracia - que he defendido con detalles en otras ocasiones- que propicia que las decisiones públicas sean el resultado de un acuerdo forjado a través de la conversación, entre individuos y grupos situados en una posición de igualdad (Gargarella 2022). En segundo lugar, asumo la existencia de una severa crisis democrática, que reconoce fuentes muy diferentes (entre ellas, de modo especial, desigualdades políticas y económicas), de las cuales aquí me interesarán dos en particular: i) la presencia de una seria y, desde mi punto de vista, ya irremediable, *dificultad para la representación política*, que torna imposible una de las más viejas y relevantes aspiraciones del constitucionalismo, cual era la de la “representación plena” de la sociedad (esto es decir, la idea de que “toda” la sociedad, en sus diversas facciones y grupos, era finalmente “representable” dentro del esquema institucional); y ii) la vigencia de un sistema de *protección constitucional de derechos* que también muestra fallas de funcionamiento graves (posiblemente, también, irreparables), y que -de modo no inhabitual- permite que la protección última de los derechos de los grupos más vulnerables quede en manos de los grupos más poderosos (i.e., como puede ocurrir cuando los derechos de minorías empobrecidas resultan adjudicados, finalmente, por miembros de los grupos con mayores ingresos de la sociedad). En tercer lugar, aunque estaré pensando, en general, en minorías vulnerables (y enseguida precisaré la definición que usaré en el texto, en dicho respecto), en mis reflexiones tendré en mente, en particular, a los miembros de grupos (desaventajados, y minoritarios en número) que vienen sufriendo tradicionalmente, violaciones sistemáticas a sus derechos más básicos (derechos relacionados con su cultura, lenguaje, identidad, uso de sus recursos naturales, acceso igualitario a educación o salud, etc.).

Finalmente, y de manera particularmente relevante, asumiré aquí que hay muchas reformas institucionales imaginables, susceptibles de ofrecer protección a los derechos

básicos de las minorías desaventajadas. Ellas incluyen, según entiendo, medidas que, de forma general podríamos clasificar como “positivas” y “negativas.” Entenderé, por el momento, que las medidas “positivas” son aquellas que ayudan a dotar de voz a (o a reforzar la voz de) los grupos más vulnerables, favoreciendo su injerencia o protagonismo en el proceso de toma de decisiones. Tales medidas pueden incluir, por caso, la reserva de sitios o bancas especiales en la Legislatura, para representantes de tales grupos; medidas de consulta obligatoria a sus miembros, frente a determinadas decisiones de política pública (i.e., la autorización a operar a una empresa minera en territorios indígenas); o aún la creación de “parlamentos especiales” (como el “parlamento sami” o “inuita”, en Noruega, Suecia o Finlandia) para la discusión y elaboración de medidas directamente relacionadas con sus intereses vitales.

En este artículo, sin embargo, no haré referencia a tales medidas “positivas”, cuyo exploración y análisis dejaré para una futura oportunidad. Me limitaré, en cambio, y por el momento, al examen de medidas “negativas” o “defensivas” como el “derecho de veto” (veto a políticas mayoritarias, o promovidas por los grupos dominantes, en colisión con los intereses fundamentales de las minorías vulnerables). Como se advierte, estas medidas no se dirigen a ayudar a que los grupos vulnerables moldeen las políticas públicas relacionadas con sus intereses más básicos (al menos no de modo directo, según veremos); sino que se dirigen a “bloquear” o “impedir” que una medida promovida por los grupos dominantes sea puesta en marcha, amenazando de ese modo, o poniendo así en riesgo los intereses de los grupos más vulnerables. Por lo dicho, el análisis del “derecho de veto” minoritario que -como política “negativa”- defenderé en este texto, deberá ser complementado, en el futuro, con estudios adicionales destinados a reflexionar sobre las medidas “positivas” citadas, cuyo estudio, en esta ocasión, y momentáneamente, postergaré.

### **Minorías: Qué minorías?**

En lo que sigue, voy a hablar de minorías para hacer referencia a grupos *vulnerables* o desempoderados -en tal sentido, débiles o desaventajados frente a los grupos dominantes- más allá de cuál sea la cantidad de sus miembros -su *número*- en proporción con el resto de la población. Por lo tanto, la “variable numérica” (si el grupo es, efectivamente, minoritario en relación con la cantidad de sus miembros) no será la primera que tomaré en cuenta, a la hora de pensar sobre la noción de grupos minoritarios. En tal sentido, la idea de minoría que emplearé podrá hacer referencia, eventualmente, a grupos tal vez mayoritarios en número, como el de las mujeres, en la medida en que sufran, como tales, y como resultado de una práctica históricamente arraigada, desventajas graves e injustificadas frente a los grupos prevalecientes. Del mismo modo, y en razón de mi enfoque centrado en la vulnerabilidad de los grupos en cuestión, la idea de minoría que utilizaré no podrá incluir, por ejemplo, a una idea de “minoría” como la que utilizaban los “*Founding Fathers*” del constitucionalismo

2

Este texto forma parte del proyecto financiado por el Consejo Europeo de Investigación (ERC) del programa de Investigación e Innovación “Horizon Europe” de la Unión Europea (Ref. **101096176** - ICDD).

Proyecto financiado por la Unión Europea. Los puntos de vista y opiniones expresados son únicamente los del autor y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o el Consejo Europeo de Investigación. Ni la Unión Europea ni la autoridad otorgante pueden ser considerados responsables de ellos.

americano, cuando tomaban a dicho concepto como sinónimo de los “*selected few*” o “*the rich and well-born*”, esto es decir, para hacer referencia a los grupos más ricos y privilegiados de la sociedad.<sup>1</sup>

De todos modos, de manera más específica, y de modo más habitual, con la idea de minorías me referiré, en este texto, a grupos étnicos, religiosos o lingüísticos que comparten características comunes (de etnia, de creencias, de lengua), y que constituyen menos de la mitad de la población del territorio estatal. Me interesaré en la necesidad de asegurar la protección de los intereses fundamentales de tales grupos, particularmente, en situaciones en donde dichos intereses han sido históricamente postergados o socavados, o se encuentran directa, grave e injustamente amenazados por las acciones de los grupos dominantes.

### Derechos de veto: virtudes y defectos

La principal medida de protección de los intereses fundamentales de las minorías que voy a explorar, en lo que sigue, tiene que ver con la provisión de derechos de veto frente a las políticas mayoritarias. La idea sería la siguiente: frente al caso de una decisión parlamentaria adoptada por los grupos dominantes, que de modo directo o indirecto se dirige a socavar o debilitar los derechos de las minorías vulnerables, los grupos vulnerables del caso podrían hacer un uso de un derecho de “veto”, que les permitiría bloquear o suspender la aplicación de la cuestionada iniciativa de los grupos dominantes.

La idea de los derechos de veto fue defendida, tempranamente, por Arend Lijphart - académico que se especializara en el estudio de las democracias “consociales”.<sup>2</sup>

---

\*Proyecto financiado por la Unión Europea (ERC, Proyecto 101096176 — ICDD). Los puntos de vista y opiniones expresados son únicamente los del autor y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o el Consejo Europeo de Investigación. Ni la Unión Europea ni la autoridad otorgante pueden ser considerados responsables de ellos.

<sup>1</sup> La dirigencia de los Estados Unidos se mostraba particularmente interesada en defender a tales sectores privilegiados, luego de la Revolución Norteamericana, porque entendían que sus intereses podían ser desafiados por las “mayorías endeudadas” (empeñadas, por caso, en medidas tales como la “emisión de papel moneda,” destinada a licuar las deudas que poseían con tales sectores privilegiados).

<sup>2</sup> El término democracia “consocional” fue acuñado por Lijphart, para aludir a formas de gobierno en sociedades divididas a partir de clivajes étnicos, lingüísticos, religiosos o de otro tipo, y en donde todos los distintos sectores de la población participan del poder (predominan entonces formas de *power sharing* de tipo corporativo). Lijphart dio denominación, entonces, a un modo de gobierno que se practica aún en Bélgica, y que en su momento (entre 1857 y 1967) predominó en Holanda (su fuente de inspiración), y que se caracteriza porque los distintos segmentos en que se divide el país forman parte del gobierno, en modo proporcional al porcentaje de la población que representan; constituyendo una coalición que reconoce amplios márgenes de autonomía a cada grupo, y a la vez poderes de veto muto, para ciertos casos. El modelo describe ajustadamente una modalidad de gobierno que rige en algunas sociedades “profundamente divididas”, y marcadas por la fragmentación étnica, religiosa, y cultural, muchas de ellas supervinientes a conflictos políticos graves. En otros casos, el modelo de la democracia consocional fue,

Lijphart presentó a tal poder de veto como una “última arma” (*weapon*) en la mano de grupos minoritarios desaventajados, destinada a defender sus intereses más importantes.

En el ámbito académico, la iniciativa del “veto para minorías” fue saludada, desde un inicio, por una de las principales y más reconocidas autoridades en materia de derechos de las minorías, el canadiense Will Kymlicka. En este sentido, Kymlicka sostuvo que “algunas minorías culturales pueden necesitar protección frente a las decisiones políticas o económicas de la mayoría cultural,” que incluyan, por ejemplo, “poderes de veto sobre ciertas decisiones relacionadas con la cultura y el lenguaje” (Kymlicka 1992, 140).

Las virtudes potenciales del derecho de veto son significativas. Ante todo, tales derechos nos refieren a una herramienta que otorga un poder institucional real y efectivo, a las minorías del caso. Dicho poder procura compensar, para ciertas cuestiones, el poder de los grupos más aventajados, facilitando la “resistencia” de los sectores más vulnerables, frente a decisiones políticas que, de otro modo, podrían afectar gravemente algunos de sus intereses principales. Se trata de un poder, por lo demás, que pasa a residir en las propias manos de los grupos afectados, y que por lo tanto no se convierte en condicional o dependiente de las buenas disposiciones de terceros (i.e., una minoría judicial). En efecto, en la actualidad, los derechos constitucionales que prometen protección a las minorías (i.e., derechos a un medio ambiente sano; derechos lingüísticos) resultan, en principio, *dependientes* del comportamiento de los poderes políticos mayoritarios, o de los integrantes principales del Poder Judicial (que pueden acordar o no con tales derechos, o reconocer o no el significado y valor de los mismos para las minorías vulnerables). En el caso de los derechos de veto, en cambio, dicho poder de bloqueo o resistencia queda exclusivamente bajo el control de los grupos afectados.<sup>3</sup>

Reconocidas las ventajas anteriores, que nos hablan del valor e importancia que pueden adquirir los derechos de veto minoritario, debe admitirse también que tales derechos plantean dificultades y problemas de implementación, y asimismo que ellos son susceptibles de relevantes críticas teóricas. Por un lado, aparecen las preguntas acerca

---

más que alcanzado como acuerdo entre las partes de un conflicto, impuesto “desde arriba” o “desde fuera” por actores internacionales, como ocurriera en algunas de las democracias nuevas, en las Balcanes (Bosni y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte). Ver, por ejemplo, Selimi 2019, 149.

<sup>3</sup> En determinados contextos, en particular -pienso, por caso, en situaciones que se siguen a un conflicto armado, los vetos pueden actuar -como, de hecho, han actuado- como un modo de ofrecer un necesario reaseguro a los intereses de los grupos minoritarios en juego. McEvoy, por ejemplo, sostuvo que “los derechos de veto pueden facilitar un sentido de seguridad en tiempos de post-conflicto”, y ha agregado que los mismos suelen ser exigidos por los grupos involucrados como condición para suscribir los acuerdos de paz en juego” (2013: 255).

de a qué minoría o minorías escoger, y cómo identificarlas, a la hora de otorgar un arma de respuesta semejante. Esta situación plantea problemas obvios: es conocido, por ejemplo, el caso de Macedonia, en donde la Constitución otorga un poder de veto a las minorías étnicas existentes, entendidas como un solo y único bloque. El problema es que la categoría de minoría étnica alcanza a grupos diferentes, con intereses diferentes, dentro de los cuales destaca, como primer grupo en importancia numérica, el grupo de la minoría de origen albanés, que representa a un 25%, aproximadamente, de la población. La dificultad surge, entonces, porque las demás minorías vulnerables sólo pueden ejercer su poder de veto si es que consiguen el apoyo de los albaneses, o si los intereses de ambas minorías se superponen de algún modo relevante (Kelleher 2005, 4). De este modo, el poder de veto no llega a cumplir, en algunos casos, su propósito protectorio fundamental, a la vez que genera otros problemas adicionales -el riesgo de dominio de ciertas minorías más numerosas, sobre otras menos numerosas, comparativamente.

Un segundo tipo de problemas relevantes tiene que ver con la identificación de los intereses protegidos, susceptibles de “disparar” el uso del poder de veto: cuáles deben ser esos “intereses vitales” a resguardarse? La Constitución de Macedonia, por ejemplo, procuró determinar de antemano, y de manera taxativa, cuáles son los “intereses vitales” de las minorías que resultan protegidos. Se habla allí, entonces, de las leyes que puedan “afectar directamente la cultura, el uso del lenguaje, la educación...el autogobierno local,” etc. En Líbano, mientras tanto, los “principales intereses” (*major interests*) incluyeron cuestiones tales como las relaciones exteriores, las presupuestarias, las referidas a temas de autonomía personal, las de ciudadanía, etc. Los intentos de enumerar exhaustivamente tales intereses tienen la desventaja de la inflexibilidad, y de la hetero-normatividad (otro grupo, tal vez mayoritario -tal vez dominante o amenazante- define los intereses de las minorías que van a ser protegidos). Frente a este tipo de dificultades planteadas, en otros casos, se ha optado por aproximaciones más flexibles (sin enumeraciones taxativas), y centradas en los propios grupos afectados. En el caso de Irlanda del Norte, por ejemplo, se hace referencia a intereses vitales que la propia minoría afectada (básicamente, unionistas y nacionalistas) quedan a cargo de definir. Aquí, entonces, los problemas suelen ser inversos a los planteados arriba: los riesgos propios de la ambigüedad y el abuso por parte de los propios grupos a los que se quiere ayudar.

En todo caso, creo que las dificultades más serias creadas por los poderes de veto tienen que ver con otra cuestión: la dinámica política que generan, esto es, una dinámica más alineada con la confrontación que con la cooperación, más relacionada con la destrucción (la obstaculización) que con la construcción. En su momento, Arend Lijphart entendió que los derechos de veto podían resultar una herramienta óptima en sociedades consociales, pero sólo si el veto era utilizado sólo de modo ocasional, y no

se convertía en una herramienta de combate político, capaz de imposibilitar la fijación de políticas comunes (Lijphart 1977, 36). Lo cierto es, sin embargo, que, aunque los vetos minoritarios fueron pensados, originariamente, como modos de fomentar la búsqueda de consensos y la construcción de acuerdos, ellos fueron utilizados de modo habitual para objetivos más bien opuestos a aquellos (Schneckener 2002). Lijphart, por su parte, consideraba que los poderes de veto no iban a tender a convertirse en “armas” (*weapons*) porque los líderes de cada grupo iban a temer, sobre todo, la “retaliación” por parte de los grupos rivales; e iban a reconocer -por compromiso con la política nacional- la importancia de evitar los bloqueos mutuos (Haymond 2020, 4). Pero: eran razonables los supuestos sugeridos por Lijphart? En verdad, y frente a él, uno podría preguntarse por qué es que los líderes del caso iban a abstenerse de fomentar tales usos del veto -aún generando bloqueos políticos- si dicho bloqueo era la principal y más eficiente forma de garantizar la protección de los intereses propios? Más todavía: por qué iban a hacerlo si dicho objetivo (la protección de los intereses más básicos de su grupo, aún en tensión con los intereses generales) se encontraba entre las pretensiones principales demandadas por su electorado o *constituency*? Por qué, entonces, pensar que iban a prevalecer los compromisos “virtuosos” de los líderes en cuestión -compromisos vinculados con el interés nacional- antes que los intereses propios, concretos y parciales del grupo amenazado?

Más bien lo contrario: tal vez lo que deba esperarse es el uso de las herramientas de veto no como medio para la cooperación, sino como instrumento destinado a desestabilizar al grupo o coalición gobernante. Por ello mismo, algunos académicos han señalado -teniendo en mente, en particular, el caso de Irlanda del Norte- que las estrategias de veto “preman al extremismo y producen inestabilidad institucional” (McChulloch 2017). De hecho, y en buena medida, dicha anticipada situación de inestabilidad fue lo que se verificó en Irlanda del Norte, en el 2001, cuando la oposición bloqueó la designación del Primer Ministro y el *Deputy First Minister* (ello, aunque los mismos habían recibido el apoyo del 70% de los miembros de la Asamblea Legislativa Kelleher 2005, 5-6). Como en Irlanda el gobierno no podía funcionar sin tales designaciones, la crisis desatada a partir del uso de los poderes de veto minoritario estuvo a punto de provocar el fin de todo el sistema de “gobierno compartido” (es decir, del esquema de gobierno que incluye los poderes de veto minoritario). En última instancia, la esperada crisis “final” irlandesa pudo evitarse, pero la situación dejó en evidencia la realidad del tipo de incentivos que puede generar el sistema de veto minoritario, y los graves riesgos políticos inherentes al mismo.

En lo personal, me interesa agregar, por lo demás, que desde el punto de vista de una concepción “dialógica” de la democracia, un sistema semejante también resulta cuestionable, y tal vez cuestionable de un modo especial. Ello así, porque el modelo de los vetos cruzados no provee de buenos incentivos para el diálogo o la cooperación:

todo lo contrario. En estos casos, y a través de la concesión de “vetos minoritarios” lo que se hace es agregar otra “herramienta defensiva” o “arma” con la que “golpear” al adversario (otro freno con el cual “resistir los seguros embates de los demás” -como sostuviera James Madison, en *El Federalista 57*, en defensa del sistema de *checks and balances*). Lo que encontramos entonces es el fortalecimiento del tradicional esquema de los “frenos y contrapesos,” y un reforzamiento particular de su dinámica “agonal”: un modo de continuar la guerra política por medios institucionales. De ese modo, y por ejemplo, las distintas “ramas de gobierno” no quedan a cargo de nuevos “medios institucionales” destinados a ayudar a, o promover, el “diálogo” entre ellas, sino dotadas de nuevas herramientas que facilitan el choque y la confrontación entre ellas.

### Vetos como “campanas de alarma”

En la sección anterior, examinamos la estrategia institucional del “veto” minoritario, como forma de protección de ciertos intereses vitales de los grupos más vulnerables. Analizamos, en particular, algunas virtudes posibles, y varios problemas que serían propios de tal instrumental. Las consideraciones anteriores, de todos modos -y según diré- no debieran tomarse como argumento definitivos o conclusivos en esta discusión, y en contra del uso de tales vetos. En todo caso -puede agregarse- ese tipo de objeciones nos invitan a pensar en otras herramientas o respuestas defensivas, menos hostiles a la cooperación, y más favorables a la conversación y el acuerdo entre quienes piensan diferente.

Para algunos autores, el sistema de veto que crea la Constitución de Bélgica representa un buen ejemplo acerca de cómo se puede diseñar mejor -de forma más favorable a la cooperación- el esquema de los vetos minoritarios (Kelleher 2005). En efecto, lo que nos encontramos en este caso no es -como en los ejemplos de Irlanda del Norte o Macedonia- con un veto definitivo, capaz de bloquear directamente una decisión legislativa, sino con un veto de tipo suspensivo que -es la expectativa, al menos- puede habilitar o incentivar la conversación entre los sectores involucrados -lo que algunos denominan un *soft veto*. El sistema belga, que propone mediar entre grupos lingüísticos diferentes -básicamente, entre las comunidades Flamenca y Valona- es conocido, por tales características, como uno que (junto con amplios márgenes de autonomía a cada uno de los grupos involucrados) incluye un sistema (así llamado) de “campanas de alarma” (*alarm bell procedure*).

Según el art. 54 de la Constitución belga, cuando un 75% de alguno de los grupos lingüísticos dentro de algunas de las cámaras legislativas declara que una determinada propuesta legislativa federal (salvo el presupuesto y otras leyes que requieren mayorías especiales) es susceptible de deteriorar las relaciones entre las diferentes comunidades, el proyecto resulta postpuesto: ésta es la “campana de alarma”. Lo que sigue a partir de entonces -a continuación de ese veto que suspende la medida cuestionada- es la

intervención del Consejo Federal de Ministros, compuesto de manera igualitaria por representantes de los distintos grupos lingüísticos. El Consejo, en tales casos, es el que debe aconsejar al parlamento acerca de cómo proceder en relación con el objeto de la disputa.

Para algunos autores, el sistema belga de “veto suave” resulta ampliamente ventajoso, frente al que ofrecen otros modelos de “veto duro” (*hard veto*). Ello, fundamentalmente, por tres razones. Ante todo, i) por el umbral de exigencia muy alto que se exige para poner en marcha el veto (75%), desalienta los abusos del sistema; y además, ii) porque la suspensión, antes que el bloqueo de las iniciativas legales, ayuda a que el vínculo entre las partes, frente al caso en cuestión, deje de estar dominado por la dinámica de “vencedor/derrotado”; y iii) porque el recurso a un tercer actor, en el que las partes pueden confiar (en este caso, el Consejo de Ministros) contribuye a que los grupos étnicos en cuestión lleguen a un acuerdo mutuamente aceptable (Kelleher 2005, 8).

Aunque el procedimiento resulta de interés, en principio, como iniciativa destinada a “forzar” o promover un acuerdo entre las partes; lo cierto es que, en su funcionamiento práctico, el procedimiento del veto suspensivo también ha generado reparos. Ocurre que, en la práctica, si el gobierno no llega a generar un acuerdo en la materia bajo disputa, el mismo queda debilitado en exceso, sino es que, directamente (y dado a la gravedad del fracaso en cuestión) tiende a caer -una situación extrema que obliga a los distintos grupos lingüísticos involucrados a negociar la formación de un nuevo gobierno. En la práctica, por tanto, las consecuencias políticas que prometen la “campanada de alarma” son tan serias, que lo que ha solido ocurrir es algo contrario a lo deseado originariamente: las partes terminan por abstenerse de actuar (ellas se abstienen, directamente, de poner en marcha el proceso de veto suspensivo), por lo cual la “campana de alarma” pasa a tener un carácter disuasivo o preventivo, en lugar de convertirse en un método capaz de promover el diálogo y el acuerdo entre las partes involucradas (Adams 2014, 285-6).<sup>4</sup>

### Últimas consideraciones sobre los procedimientos de veto minoritario

Según diré, el caso en favor del veto minoritario para grupos desaventajados es, en principio, y más allá de las consideraciones apuntadas, sólido. Para el especialista Will Kymlicka, los derechos de veto (por ejemplo, en relación con su lenguaje y cultura) junto con otras herramientas (dentro de las cuales incluye las formas de representación

---

<sup>4</sup> En vista de una situación como la descrita, y ante la pregunta de si el sistema del *soft veto* genera “consenso y estabilidad” o no, Adams responde (en una sección titulada “Problemas en el paraíso consociacional”) que el *record* del esquema institucional diseñado en Bélgica dista de ser óptimo. Para él, el mismo “fomenta la cooperación tanto como desfavorece, de manera estructural, el desarrollo de técnicas de mutuo acomodamiento” (ibid., 293-4).

garantizada; la autonomía territorial; los derechos lingüísticos) pueden servir para “ayudar a rectificar” las desventajas que sufren estos grupos, “aliviando la vulnerabilidad de las minorías culturales frente a las decisiones mayoritarias” (Kymlicka 1996, 109).<sup>5</sup>

Permítanme considerar dos argumentos, en particular, destinados a responder a los principales problemas señalados más arriba: la cuestión de la parálisis (y eventual caída) de un gobierno, desatada por la dinámica de los vetos cruzados; y el tema del reforzamiento de una lógica de confrontación política o no-cooperación.

*Bloqueo al gobierno.* Ante todo, creo que es fundamental diferenciar la situación que puede ser propia de las “democracias consociales”, que aquella que puede resultar distintiva en otras formas de democracia, más típicas en Occidente, como pueden ser las de España, Italia, Argentina, Chile o Uruguay, por citar algunos casos (en algún sentido, democracias “mayoritarias”), en donde la sociedad no está dividida en grupos pequeños con poder relativamente equivalente. Mi impresión es que una objeción relevante que puede aparecer en los primeros casos, no tiende a presentarse en los últimos, más comunes. Pienso, en particular, en los riesgos de gobernabilidad que puede importar la existencia de vetos cruzados, en sistemas en donde el poder de decisión entre los diversos grupos sociales es parejo, y la activación de tales vetos puede aparejar la parálisis del gobierno, o -aún, finalmente- la caída de un gobierno. Este último tipo de situaciones -se entiende- pueden aparecer en tales sistemas de poder fragmentado y compartido, pero no son propias de contextos la regla es que la mayoría prevaleciente o la elite dominante cuenta con amplias posibilidades de imponer su propia voluntad, y numerosos mecanismos institucionales para lograrlo. En estos contextos de democracias “mayoritarias”, esperablemente, los asuntos que involucran a las minorías desaventajadas no constituyen la esencia de la política cotidiana: los asuntos públicos bajo discusión y disputa suelen transitar otros territorios, y las cuestiones que refieren a los derechos de las minorías tienden a ocupar un lugar (minoritario) marginal (lo que no significa de poca importancia sustantiva), en las discusiones. Por ello mismo, no es dable esperar que la presencia de un veto minoritario -como herramienta defensiva última, en manos de las minorías, frente a ciertos asuntos- pueda implicar el bloqueo o parálisis en el funcionamiento de todo un gobierno, o -mucho menos- su caída (de tratarse de un gobierno parlamentario).

*Cooperación y diálogo.* La otra línea de objeciones importante, que he estado tratando, me resulta de mayor interés para casos como el de la Argentina, y tiene que ver con la pregunta acerca de si, de este modo, y con el veto minoritario, no agregamos una

---

<sup>5</sup> En su opinión, un veto de este tipo “puede promover la justicia si ayuda a proteger a una minoría de políticas injustas que favorecen a la mayoría; pero puede convertirse en un obstáculo a la justicia si permite que un grupo privilegiado lo utilice para mantener sus ventajas injustas” (Kymlicka 1996, 110).

herramienta más, destinada a alimentar una dinámica agonal -de confrontación más que de cooperación entre las distintas secciones del país. El tema, como lo anticipara, es de relevancia, en particular, para aquellos que entendemos que la democracia debe asentarse, sobre todo, en procesos de conversación entre sus miembros; y que, por tanto, deben favorecerse, en la medida de lo posible, los arreglos institucionales que ayuden a promover el vínculo, la negociación (abierta y pública), y el diálogo entre los distintos miembros y grupos de la comunidad.

En todo caso, al respecto, y en defensa de los derechos de veto para las minorías (i.e., indígenas), señalaría lo siguiente. Ante todo, parece claro que -como lo hemos visto- hay modos distintos de diseñar los derechos de veto, y que no es en absoluto necesario optar por las opciones más fuertes o más hostiles al diálogo, al decidirse por un sistema de vetos. No existe ninguna necesidad de escoger un diseño meramente confrontativo, en donde el veto implique poner fin a cualquier conversación futura. Como en el caso belga, el mecanismo de veto puede ir de la mano de la obligación de recurrir a un tercer actor institucional (en el caso belga, de composición paritaria), o puede incluir la exigencia de conformar mesas de diálogo igualitarias, sobre el tema. En tal sentido, el veto sería un modo -no engañoso, ni ilusorio o meramente formal- de abrir una instancia de negociación y conversación entre las partes.

Lo anterior, finalmente, no pretende desconocer o minimizar el peso e importancia efectivas de contar con herramientas esencialmente defensivas, destinadas a impedir que se imponga la mera lógica mayoritaria, en relación con cuestiones -“intereses vitales” o derechos fundamentales- de las minorías amenazadas -muy en particular, como en los casos que más nos interesan, minorías que históricamente han recibido maltrato y sufrido el prejuicio por parte de los sectores política y económicamente dominantes en la sociedad.

En definitiva, herramientas como la del veto minoritario -esencialmente “negativas”- pueden acompañarse de incentivos institucionales que conduzcan a la negociación y diálogo entre las partes. Ello, con independencia del hecho de que merezcamos pensar en -y acompañar, a futuro, estas reflexiones iniciales, con- sugerencias sobre otro tipo de arreglos institucionales, destinados a favorecer la voz y la palabra de estos grupos habitualmente silenciados e ignorados o postergados en relación con sus reclamos jurídicos más básicos.

## BIBLIOGRAFIA

Adams, M. (2014), “Disabling constitutionalism. Can the politics of the Belgian Constitution be explained?” *I.Con.* 12, 279–302.

Gargarella, R. (2022), *El derecho como conversación entre iguales*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Haymond, D. (2020), “Minority Vetoes in Consociational Legislatures: Ultimately Weaponized?” *Indiana Journal of Constitutional Design*, article 1, vol. 6.

Kelleher, S. (2005) “Minority Veto Rights in Power Sharing Systems: Lessons from Macedonia, Northern Ireland and Belgium,” *Adalah’s Newsletter*, Volume 13, May 2005, 1

Kymlicka, W. (1992), “The Rights of Minority Cultures: Reply to Kukathas”, *Political Theory*, 20 (1): 140-146.

Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press.

McCulloch, A. (2017), “The Use and Abuse of Veto Rights in Power-Sharing Systems: Northern Ireland’s Petition of Concern in Comparative Perspective”, *Government and Opposition*, Vol. 53, No. 4, pp. 735–756, 2018

McEvoy, J. (2013), ‘We Forbid! The Mutual Veto and Power-Sharing Democracy’, in B. O’Leary and J. McEvoy (eds), *Power-Sharing in Deeply Divided Places* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press): 253–77.

Schneckener, U. (2002), “Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation” *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 2 (Mar., 2002), pp. 203-228.

Selimi, B. (2019), “Minority Veto Rights in Kosovo’s Democracy,” *The Age of Human Rights Journal*, 12 (June 2019) pp. 148-157.