Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

CAPÍTULO TERCERO

INSTITUCIONES PARA EL ACOMODO DE LAS MINORÍAS: FEDERALISMO, SECESIÓN, AUTONOMÍA Y DERECHOS DIFERENCIADOS

I. Introducción: las minorías y su acomodo a las instituciones políticas básicas en términos de justicia 95
II. Minorías nacionales 99
1. Las naciones subestatales frente al Estado nacional. Secesión y federalismo 102
2. Pueblos indígenas y autonomía 124
III. Inmigrantes y derechos diferenciados 145
IV. Estados multinacionales y Estados poliétnicos 156

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

CAPÍTULO TERCERO

INSTITUCIONES PARA EL ACOMODO DE LAS MINORÍAS: FEDERALISMO, SECESIÓN, AUTONOMÍA Y DERECHOS DIFERENCIADOS

I. INTRODUCCIÓN: LAS MINORÍAS Y SU ACOMODO A LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS BÁSICAS EN TÉRMINOS DE JUSTICIA

En el capítulo anterior, hemos señalado la importancia que tiene el hecho de que los procesos de construcción de los Estados nacionales se realicen conforme a principios normativos para el acomodo de las minorías etnoculturales en términos de justicia y, en particular, que la construcción que hagan los Estados liberales de la nación y de la identidad nacional para satisfacer los principios de la justicia, integren a las diversas identidades culturales que se desenvuelven dentro del Estado nacional. En este sentido, concluíamos en el capítulo anterior que en virtud de que los Estados nacionales seguirán presentes en el horizonte cercano y, por consiguiente, tendrán que convivir con las minorías étnicas y nacionales que normalmente se encuentran en su interior, se debería procurar la construcción de naciones multiculturales y de Estados multinacionales para dar, de esta manera, satisfacción a los dos principios de la justicia que han normado nuestra investigación. Ahora bien, una vez visto todo lo anterior y señalada la inevitable presencia de los Estados nacionales en todo el futuro previsible, instituciones con las que irremediablemente tendrán que convivir las minorías etnoculturales, debo continuar examinando cómo podemos acomodar a las minorías en términos de justicia en algunas de las principales instituciones políticas básicas que existen hoy en día en estos Estados nacionales, como son el federalismo, la autonomía o los derechos diferenciados en función de grupo; incluiré también a la secesión, que aunque no acomoda a las minorías dentro del Estado si-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

no que crea otro Estado, su análisis es inevitable al referirnos a las minorías etnoculturales. Desde luego, no sobra decir que en el presente capítulo me referiré a aquellas instituciones políticas básicas que podríamos encontrar o desarrollar en los Estados liberales, pues normalmente han sido éstos los que, por ejemplo, han adoptado formas federales o establecido un régimen mínimo de derechos para el acomodo de sus minorías.

Encontrar la forma de que las principales instituciones políticas de la sociedad satisfagan los dos principios de la justicia es importante no sólo debido a la inevitable convivencia que tiene y tendrá lugar entre las Estados liberales y las minorías etnoculturales, sino además, al hecho mismo de que esas minorías normalmente desean acomodarse al Estado y a sus instituciones en términos de justicia. En efecto, de entre todas las posibilidades que tienen las minorías, casi siempre encontramos la necesidad que tienen éstas de negociar los términos de su acomodo al Estado nacional y sus instituciones, pues como apuntaba en el capítulo anterior, la construcción de la nación-Estado inevitablemente privilegia a los miembros de la cultura mayoritaria —es decir, a los miembros pertenecientes a la cultura del propio Estado nacional—, ya que si la lengua oficial es la que se utiliza tanto para la economía como para las funciones del Estado, es evidente que aquellos grupos o personas que hablen ese idioma y compartan esa cultura poseerán una ventaja significativa con relación a aquellos que no la hablen. Lo anterior implica que las minorías enfrentan una severa discapacidad frente a tal proceso de construcción del Estado nacional, pues no tendrán la capacidad de proteger su cultura ante una cultura dominante y fuertemente promovida por el propio Estado. Como dice Kymlicka "si todas las instituciones publicas son dirigidas y manejadas en otro lenguaje, entonces las minorías enfrentan el riesgo de ser marginadas de las instituciones económicas, políticas y académicas de la sociedad".[129] Enfrentadas como están ante los Estados nacionales y de acuerdo con Kymlicka, las minorías tienen básicamente las siguientes opciones:

1) Pueden emigrar en masa, particularmente si existe cerca un Estado próspero y poderoso que pueda asumirlos.
2) Pueden aceptar la integración dentro de la cultura mayoritaria, aunque quizá intenten negociar los términos de su integración.

129 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 22.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

3) Pueden buscar un conjunto de derechos e instituciones, entre los que habría que destacar aquellos necesarios para mantener y reproducir su propia cultura societal, es decir, aquéllos necesarios para crear sus propias instituciones políticas, económicas y culturales en su lengua.
4) Pueden aceptar permanecer en la marginación y buscar únicamente que los dejen solos en las orillas de la sociedad.[130]

Ciertamente, cada una de las respuestas anteriores implica una estrategia diferente que las minorías pueden adoptar en su proceso de acomodo dentro del Estado nacional, así como la posibilidad o no de que se dé satisfacción los dos principios de la justicia. La primera opción —la migración masiva— implica la imposibilidad de siquiera considerar la aplicación de los principios normativos de la justicia a las instituciones políticas básicas, pues las minorías deciden trasladarse a otro espacio territorial eximiendo así al Estado de la responsabilidad de diseñar instituciones políticas para su acomodo en términos de justicia, pues al ya no tener minorías con las cuales negociar los términos de ese acomodo, no habrá necesidad de tal diseño. En cambio, las otras tres opciones sí implican la posibilidad de que el Estado y las minorías pacten los términos del acomodo de estas minorías etnoculturales a las instituciones políticas básicas, siendo la opción dos (negociar los términos de la integración a la cultura dominante) y la tres (diseñar un conjunto de instituciones y derechos que les permitan proteger su cultura) las alternativas que podrían satisfacer los principios normativos de la justicia, en tanto que la última opción —permanecer al margen la sociedad— implica un pacto o negociación negativo, ya que conlleva la imposibilidad de que los principios normativos apliquen en semejante acomodo institucional, pues se mantiene a las minorías al margen de las instituciones políticas básicas. Ahora bien, para que las opciones dos y tres puedan tener éxito, se requiere de ciertos acomodos dentro del Estado en términos de justicia y "estos acomodos pueden tomar la forma de políticas multiculturales, autogobierno, derechos lingüísticos, tratados, otorgamiento de tierras o excepciones legales. Diferentes derechos pueden ser otorgados según el caso particular de que se trate".[131] Es nuestro objetivo en el presente capítulo, examinar cómo

130 *Idem*.
131 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

pueden tener lugar algunos de estos acomodos, conforme a los dos principios normativos.

Desde luego, los acomodos institucionales que deberán emplear el Estado y las minorías, dependerán también de la naturaleza de las propias minorías etnoculturales de que se trate, ya que en la actualidad podemos encontrar minorías nacionales o grupos etnoculturales que se ajusten bien o que podrían aceptar alguna de las cuatro opciones antes señaladas sin ningún problema, mientras otros grupos se encuentran en medio. Por ejemplo, dice Kymlicka

> algunos grupos de inmigrantes escogen permanecer en la marginación. Esto último parece ser cierto para los hutteritas en Canadá y los amish en los Estados Unidos. Sin embargo, la opción de aceptar la marginación parece sólo atractiva para las sectas religiosas cuya teología les obliga a evitar todo contacto con el mundo moderno. Así a los hutteritas y los Amish no les preocupa su marginación de las universidades o las legislaturas, pues en su opinión tales instituciones son corruptas y, por consiguiente, no tienen ningún interés en ellas.[132]

También es frecuente en los Estados Unidos que ciertos grupos afroamericanos y algunas otras sectas etnoreligiosas, como el sector fundamentalista de los mormones,[133] permanezcan en los márgenes de la sociedad. En México, muchos pueblos indígenas han escogido o han sido orillados a la marginación de la sociedad dominante mexicana, como algunos pueblos nahuas en la zona de la huasteca o algunos de los pueblos indígenas que se encuentran en la zona de los Altos de Chiapas. Un ejemplo de esta marginación extrema que llega a tener lugar en algunos lugares de Chiapas es brillantemente ilustrada por Rosario Castellanos en su primera novela *Balun canan* (1957) cuando relata el viaje de un indígena de la región de los Altos a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, capital de esa entidad federativa; así, cuando el indígena regresa de su viaje y se reúne con varios de los integrantes de su comunidad en los Altos, les cuen-

132 *Ibidem*, pp. 22 y 23.

133 Sobre los orígenes y desarrollo de la religión mormona, puede consultarse, Hansen, Klaus, J., *Mormonism and the American Experience*, Chicago Illinois, The University of Chicago Press, 1981. Una nota interesante sobre los comportamientos socioculturales de los mormones puede consultarse en *New York Times*, 15 de septiembre de 2002.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

ta que ha visto al presidente de México, en este momento uno de los miembros de su comunidad le pregunta: "¿Qué es México?".[134]

Sin embargo, no todas las minorías son marginadas, por el contrario, prácticamente la mayoría de las minorías etnoculturales "buscan participar en el mundo moderno y para tal efecto, procuran integrarse dentro de la sociedad mayoritaria o buscar un autogobierno que les permita crear y sostener a sus propias instituciones".[135] En efecto, enfrentados con la imposibilidad de aislarse del mundo y de evitar los contactos con otras culturas y grupos étnicos, los grupos etnoculturalmente diversos han preferido pactar los términos de su convivencia con el Estado liberal y, en consecuencia, aceptar a aquellas instituciones políticas básicas que les permitan su integración en términos de justicia.

Dicho lo anterior, sólo me resta decir que en el presente capítulo examinaré a los tres tipos de diferencias etnoculturales más significativas que pueden encontrarse en las Estados nacionales contemporáneos: a las minorías nacionales que se componen a su vez de naciones subestatales y de pueblos indígenas, así como a los inmigrantes. En cada uno de esos casos y después de evaluar si los procesos de integración que han tenido en el pasado con esos Estados son justos, estudiaré a las instituciones políticas básicas más propicias para su acomodo conforme a los principios normativos de la justicia.

II. Minorías nacionales

Por minorías nacionales, siguiendo a Kymlicka, me refiero a aquellos

> grupos que forman sociedades completas y funcionales en sí mismas, poseen una cultura societal y se encuentran ubicadas en lo que podríamos

134 Castellanos, Rosario, *Balún canan*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983. *Balun canan* o "Nueve estrellas" es el nombre que según la tradición dieron los pobladores mayas al sitio donde hoy se encuentra Comitán, en el estado de Chiapas, México. Habría que agregar que esta novela conjuntamente con su libro de cuentos *Ciudad Real* y la novela basada en un hecho histórico *Oficio de tinieblas*, ocupan uno de los lugares más importantes dentro de la literatura sobre temas indígenas en México durante el siglo XX. Desde mi punto de vista, la narrativa mexicana no ha tenido otra escritora tan cercana a la problemática indígena chiapaneca de mediados de siglo, como lo ha sido Castellanos. Véase de esta misma escritora *Ciudad Real*, México, Alfaguara, 1997; así como *Oficio de tinieblas*, México, Joaquín Mortiz, 1962.

135 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 23.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

> llamar *madre tierra*, es decir, en el mismo espacio territorial en que se encontraban (o en alguno semejante), antes de ser incorporados en el Estado-nación. Las minorías nacionales pueden ser subdivididas en dos categorías: *naciones subestatales y pueblos indígenas*. Las naciones subestatales son aquellos grupos nacionales que no poseen un Estado en el cual pudiesen ser ellas mismas una mayoría, pero que pudieron haber tenido un Estado en el pasado, o bien pudieron haber buscado constituirlo.[136]

Éste es el caso de las naciones que pudieron haber sido anexadas a su vez por un Estado más grande o por un imperio, como Quebec en Canadá, "o bien cedidas por un imperio a otro, o anexados a otro por una unión monárquica. En menor número de casos, este tipo de Estados multinacionales son creados por un acuerdo más o menos voluntario, entre dos o más grupos nacionales que desean formar una especie de federación".[137]

En el caso de los pueblos indígenas, "éstos tradicionalmente han sido despojados de sus tierras por los nuevos pobladores", además de haber sido forzados mediante la violencia militar o a través de tratados (aunque se escuche paradójico) en el caso de Canadá y Estados Unidos, a incorporarse en los Estados nacionales que son gobernados precisamente por quienes ellos consideran como extranjeros e invasores.

> Mientras las minorías nacionales del primer tipo —naciones subestatales— aspiran a convertirse en lo que podríamos llamar naciones-Estados, con instituciones sociales y económicas similares a las del Estado-nación dominante, en cambio los pueblos indígenas normalmente buscan algo diferente: la habilidad de mantener ciertas formas tradicionales de vida y creencias propias, al mismo tiempo que pudiesen participar en la sociedad moderna en los términos en los que ellas desean. Además de la autonomía que buscan para poder desarrollar el tipo de proyecto que quieren llevar a cabo, los pueblos indígenas también exigen al Estado dominante respeto y reconocimiento a su identidad propia, así como la reparación de aquellas afrentas de que han sido objeto a lo largo de décadas o inclusive siglos, en las que se les ha negado su reconocimiento como ciudadanos, o bien en el mejor de los casos, se les ha considerado ciudadanos de segunda clase, cuando no esclavos.[138]

136 *Idem*.
137 *Ibidem*, pp. 22 y 23.
138 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

Ahora bien, el contraste entre las naciones subestatales y los pueblos indígenas no siempre es preciso, además de que, como señala Bonfil Batalla, no hay definición universal y adecuada de qué debemos entender por pueblos indígenas.[139] Un método muy útil que nos permite en principio poder distinguir entre las *naciones subestatales* y los grupos indígenas en los contextos occidentales, consiste en precisar que "los primeros contendieron pero perdieron la lucha en el proceso de formación de los Estados nacionales, mientras que los segundos fueron aislados de este proceso hasta fecha muy reciente"[140] y, por consiguiente, mantuvieron una forma de vida muy distinta de aquellos patrones modernos que trato de imponer el Estado nacional dominante.

Podemos decir que las naciones subestatales hubiesen deseado formar sus propios Estados pero inevitablemente perdieron la lucha política, mientras que los grupos indígenas permanecieron fuera de este sistema de Estados europeos. Los catalanes, los vascos, los flamencos, los escoceses, los corzos, los puertorriqueños y los quebequenses pertenecen al primer grupo, mientras los sami, los inuit, los maori, los mayas, los nahuas y en general los indígenas americanos, pertenecen al segundo grupo. Aquí cabe precisar una diferencia importante: tanto en América como en Europa, es claro que las consecuencias de la incorporación al Estado nacional han sido mucho peores para los grupos indígenas que para cualquier nación subestatal, pues éstas indudablemente han tenido mayor capacidad que los pueblos indígenas para resistir el proceso de destrucción de sus culturas que muchas veces está implícito en su incorporación al Estado nacional.[141]

Ambos grupos, las naciones subestatales y los pueblos indígenas, fueron incorporados al Estado y

> ...tradicionalmente han resistido ese proceso de construcción del Estado nacional, al tiempo que han peleado para mantener o recrear sus propias instituciones de autogobierno, desarrollar sus actividades públicas en su propia lenguaje, así como tener la capacidad para vivir y trabajar en su pro-

139 Sobre las dificultades para definir a los pueblos o grupos indígenas, véase el capítulo primero y segundo de Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, SEP, 2001.

140 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 24.

141 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

> pia cultura. En este sentido, tales grupos solicitan mantener o recuperar sus propias escuelas, tribunales, medios de comunicación e instituciones políticas. Para alcanzar lo anterior, han demandado ciertas formas de autonomía. En casos extremos, han exigido la secesión del Estado-nación dominante, aunque más frecuentemente han reclamado formas de autonomía regional. Asimismo, tanto las naciones subestatales como los grupos indígenas, se han movilizado usando el lenguaje de la nacionalidad para justificar sus demandas de autogobierno.[142]

Por lo que respecta a los nacionalismos, éstos han sido utilizados típicamente para consolidar los reclamos de independencia que se han considerado como el punto final de sus exigencias, sin embargo, por evidentes razones demográficas y económicas, parece poco probable que todas las minorías nacionales pudieran en la actualidad constituir Estados independientes, esto, como se ha señalado en el capítulo anterior, es privilegio sólo de algunas naciones.

Ahora bien, creo que es el momento de ver caso por caso, e ir distinguiendo con más detenimiento la forma como las naciones subestatales y los pueblos indígenas pueden acomodarse a los Estados nacionales, conforme a los principios normativos de la justicia. Para ello se hará indispensable evaluar cuáles instituciones políticas son las más propicias para esos acomodos institucionales en términos de justicia. Comencemos por las naciones subestatales para, en el siguiente apartado, examinar el caso de los pueblos indígenas, como subgrupo de las minorías nacionales.

1. *Las naciones subestatales frente al Estado nacional. Secesión y federalismo*

Establecido lo que debemos entender por minorías nacionales y su distinción entre naciones subestatales y pueblos indios, comencemos el presente apartado haciéndonos la pregunta base de esta investigación y que ha quedado asentada desde el primer capítulo: *¿cómo debe tener lugar el acomodo de las naciones subestatales dentro del Estado y sus instituciones políticas básicas, conforme a los dos principios de la justicia?* De manera general, puedo decir que hay tres respuestas al problema an-

142 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

terior, aunque no todas ellas dan satisfacción a los principios de la justicia: se ha tratado de suprimir a sus naciones subestatales o bien, se ha optado por ceder a las presiones secesionistas de esas minorías o, se les ha reconocido ciertos derechos de autonomía, entre cuyas formas, la más destacada es y ha sido la organización federal. Examinemos cada uno de estos arreglos políticos a la luz de los principios normativos de la justicia que dirigen nuestra investigación.

Para empezar por la más común, que es la de la supresión, podríamos decir que históricamente las democracias liberales han intentado suprimir tales nacionalismos minoritarios de una manera violenta, casos de este tipo tenemos muchos, así por ejemplo,

> ...en varios momentos de los siglos XVIII y XIX, Francia prohibió el uso de las lenguas vasca y bretona en las escuelas o en las publicaciones, también proscribió cualquier organización política que promoviera cualquier manifestación de esos nacionalismos minoritarios. De igual manera, en un principio los británicos y los canadienses despojaron a los quebequenses de sus derechos lingüísticos y de sus instituciones, al tiempo que establecieron fronteras políticas para impedir que los quebequenses formaran una mayoría política en cualquier provincia... Algo semejante, podemos decir, sucedió en los Estados Unidos, que después de conquistar el sudoeste en su guerra con México en 1848, despojó a los habitantes mexicanos de su lengua y de sus instituciones, exigiéndoles el idioma inglés en todas sus actividades y dificultándoles la participación en las votaciones, al tiempo que se promovió una migración masiva de tal forma que los mexicanos o chicanos, constituyeran una minoría en esos territorios.[143]

Todas estas medidas fueron diseñadas con

> la intención de despojar de cualquier elemento de poder político a las minorías nacionales, así como eliminar cualquier sentimiento que les permitiera poseer algún tipo de identidad nacional. Muchas veces esto fue justificado con el obvio y falso pretexto de que las minorías se consideraban a sí mismas como *naciones* diferentes, que podían ser desleales y potencialmente secesionistas.[144]

143 *Ibidem*, p. 25.
144 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

Desde luego, el riesgo de secesión no siempre estaba presente y era más un pretexto del Estado nacional para imponer sus instituciones y cultura sobre las propias naciones subestatales.

Sin embargo, no obstante la tradicional actitud de los Estados nacionales para suprimir los nacionalismos subestatales que en su interior rivalizaban con ellos, en este momento hay que señalar que la actitud de la mayoría de esos Estados en el presente siglo ha cambiado drásticamente. En efecto, de manera creciente ha sido reconocido que "la supresión de los nacionalismos minoritarios fue una estrategia equivocada tanto por razones empíricas como normativas".[145] *Empíricamente* tenemos suficientes pruebas para probar que la supresión de tales nacionalismos no funcionó y que por el contrario, generó frecuentemente una reacción violenta de esos grupos, pues los Estados occidentales equivocadamente juzgaron la durabilidad y permanencia de las minorías nacionales. En efecto, algunas particularidades de la identidad nacional pueden cambiar rápidamente, por ejemplo, algunos héroes y mitos e, inclusive, algunas costumbres tradicionales; pero la identidad en sí misma, es decir, el sentido de ser una nación con su particular cultura es, por el contrario, muchísimo más estable. Esto ha ocasionado que frecuentemente los Estados liberales utilicen todas las herramientas que tienen a su disposición para destruir ese sentido de identidad que existe entre las minorías nacionales, mismas que van desde la prohibición de ciertas costumbres hasta, por ejemplo, la clausura de las escuelas que imparten enseñanza en la lengua del grupo minoritario. No obstante tales intentos de los Estados nacionales y siglos de discriminación legal, prejuicios sociales e indiferencia hacia las minorías nacionales, éstas han conservado su sentido de pertenencia a una distinta minoría nacional, así como su deseo de autonomía, de tal manera que la historia nos ha probado que no importa el ferviente deseo de algunos Estados nacionales para destruir a sus minorías, éstas normalmente logran subsistir.[146]

Cuando el Estado dominante ataca el sentimiento de pertenencia de una nación subestatal nacional, el resultado es frecuentemente su deslealtad. En efecto, tal parece que los intentos de la nación dominante por suprimir a las naciones subestatales reactivan en éstas su beligerancia y de-

145 *Idem*.
146 *Ibidem*, p. 26.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

seo de secesión, además de que de ninguna manera alimentan el pretendido deseo de pertenencia a la nación mayoritaria. En efecto,

> ...encuestas recientes sobre conflictos etnonacionales en diversas partes del mundo muestran que aquellos acuerdos que otorgan ciertos derechos de autodeterminación, disminuyen las probabilidades de conflictos violentos, mientras que por el contrario, el negar tales derechos de autogobierno o rescindirlos, es probable que conduzca a la confrontación bélica.[147]

De esta manera, podemos sostener que conforme a la experiencia de las democracias occidentales, empíricamente la mejor forma de asegurar la lealtad de las minorías nacionales ha sido aceptar, más que atacar, su sentido de pertenencia nacional.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que en el pasado no hubiese habido un momento en el cual la supresión de este sentimiento de pertenencia a las distintas naciones subestatales no haya sido una posibilidad. Después de todo, Francia fue más o menos exitosa en la integración de los vascos y bretones (aunque no lo fue tanto en lo que respecta a la integración de los corzos) a lo que el Estado llegaría a denominar como *nacionalidad francesa* en el siglo XIX.[148] México también fue exitoso en el mismo siglo XIX, en la incorporación de las elites criollas yucatecas a lo que sería la identidad mexicana, claro está, aprovechando las violencia étnica que se generó entre esas elites y los mayas de la península.[149] Sin embargo, tales esfuerzos de supresión de las minorías nacionales, no parecen viables en la actualidad ni para las democracias liberales consolidadas, ni para aquellas democracias emergentes como México. Las razones pueden ser muchas, entre ellas se encuentran la mayor presión internacional y la mejor organización de los grupos minoritarios.[150] No parece aventu-

147 *Idem*.

148 *Idem*.

149 Para mayores detalles sobre la guerra de castas en Yucatán, véase, Enrique Florescano, *Etnia, Estado y Nación*, México, Taurus, 1996, pp. 299-303, 336-341.

150 Lo mismo puede aplicar a los pueblos indígenas, así por ejemplo, es importante destacar que los movimientos indígenas han tenido un gran impacto global, pues su esfera de influencia ha rebasado durante las tres últimas décadas las fronteras nacionales para pasar a ocupar un espacio de atención internacional. Sobre el particular Stavenhagen comenta que el "crecimiento de las organizaciones indígenas en las tres últimas décadas puede ser considerado tanto causa como efecto de las transformaciones que han ocurrido

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

rado afirmar que cualquiera "de los grupos nacionales que ha llegado al presente siglo con su sentido de identidad intacto no podrá exitosamente ser presionado para abandonar semejante deseo de identidad nacional y de autonomía nacional. Francia fue exitosa en el siglo XIX porque utilizó un gran nivel de violencia contra los vascos y bretones que sería inconcebible hoy en día".[151]

De igual manera, México lo fue en la integración de los nacionalistas yucatecos, no sólo por la coacción militar contra ellos, sino sobre todo por la guerra étnica (guerra de castas) que explotó entre las elites criollas yucatecas y los mayas de la península, lo que obligó a los primeros a aliarse con el naciente Estado mexicano para obtener pertrechos militares y apoyo logístico que les permitiera triunfar contra los indígenas en uno de los conflictos étnicos más prolongados y sangrientos del siglo XIX en México.[152]

Paradójicamente, los criollos yucatecos prefirieron en ese momento unirse a México con tal de preservar sus privilegios amenazados por los mayas. No obstante estos intentos de supresión de las minorías subestatales que han tenido lugar en muchísimas partes del mundo y de los cuales Francia y México decimonónicos son sólo dos ejemplos, un siglo después las cosas han cambiado mucho, pues cuando similares intentos de supresión de las minorías etnoculturales han sido utilizados en épocas re-

en la esfera pública de los pueblos indígenas de Latinoamérica. En los sesenta había sólo un puñado de organizaciones formales creadas y dirigidas por los indígenas al tiempo que perseguían la realización de sus objetivos. Para mediados de los noventa, había ya muchos cientos de tales asociaciones, muchas de ellas de los más diversos tipos: organizaciones de nivel local, asociaciones intercomunales y regionales, grupos de interés formalmente estructurados, federaciones a nivel nacional, ligas y uniones, así como alianzas transnacionales y coaliciones con contactos y actividades internacionales muy bien desarrolladas. Verdaderamente, puede decirse que las organizaciones indígenas, sus liderazgos, objetivos, actividades e ideologías emergentes, constituyen un nuevo tipo de movimiento político y social en Latinoamérica, cuya historia y análisis, aún está pendiente de realizarse", véase Stavenhagen, Rodolfo, *Indigenous Movements and Politics in México and Latin America*, en Curtis, Cook y Lindau, Juan D., *op. cit.*, nota 4, pp. 76 y ss. La traducción es mía.

Con aspectos relacionados con el impacto global de los grupos indígenas, también recomiendo consultar el valioso estudio jurídico y político de Anaya. Véase, Anaya, James, *Indigenous People in International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, pp. 9-47.

151 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 26.

152 Florescano, Enrique, *op. cit.*, nota 149, pp. 336-341.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

cientes, como sucedió en la antigua Yugoslavia o en Chechenia, tales intentos han fracasado.[153]

Ahora bien, si empíricamente los intentos para eliminar a las naciones subestatales han fracasado recientemente y, en consecuencia, tales políticas han sido abandonadas por sus efectos contraproducentes, es importante indicar que tales intentos también han sido rechazados en virtud de que no se encuentran bases normativas para que sean defendidos. Efectivamente, después de todo,

> ¿sobre qué principios de justicia puede una teoría liberal-democrática justificar la supresión de las minorías nacionales, al tiempo que permite que la nación dominante construya plenamente su Estado nacional? En este sentido, hablando con base en principios éticos, ambos procesos de construcción nacional, tanto el de la minoría como el de la mayoría, parecen moralmente defendibles. En efecto, si la mayoría se vincula legítimamente a un proceso de construcción del Estado, ¿por qué no las minorías?[154]

Esto último puede ser particularmente importante para aquellas naciones subestatales que han sido incorporadas involuntariamente al proceso de construcción del Estado nacional. Más aún, la supresión de las minorías subestatales claramente atenta contra la satisfacción del primer principio de la justicia, el más importante de los dos principios normativos, ya que evidentemente la supresión de la cultura de una minoría subestatal pasa por la privación parcial o total de las libertades básicas que estas minorías ejercen en su propia cultura.

En efecto, la supresión de una minoría etnocultural implica y ha implicado esencialmente el hecho de que se les impida parcial o totalmente a esas minorías etnoculturales el ejercicio de todos o de algunos de sus derechos y libertades políticas básicas, como el derecho a votar y ser votado, junto con la libertad de asociación y expresión, esta última normal-

153 Sobre el caso yugoslavo, véase Schöpflin, George, "The Rise and Fall of Yugoslavia…", en McGarry, John y O'Leary, Brenda, *op. cit.*, nota 5, pp. 172-203. Sobre los chechenos y la respuesta que éstos han otorgado al Estado ruso por lo que ellos consideran la negación de su identidad nacionalidad, se ha desatado desde el último tercio del 2002 y por lo menos hasta mediados del 2003, una de las oleadas terroristas más intensas de que se tenga memoria en la ex Unión Soviética. Al respecto, sólo basta revisar la prensa nacional e internacional de este periodo para confirmarlo.

154 Kymlicka y Opalsky, *op. cit.*, nota 105, p. 27.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

mente ejercida en la lengua vernácula; o que se les impida la libertad de conciencia y la libertad de pensamiento (como en el caso de los Estados vinculados a un dogma religioso); o que se les limite la libertad de tránsito junto con la libertad personal a poseer propiedad, así como la libertad de no ser detenido arbitrariamente. Así, según el número de libertades básicas cuyo ejercicio se impide, será más severa la supresión de ese nacionalismo. Por ejemplo, mientras Irlanda se encontraba en su esfera colonial, la supresión que encabezó el Reino Unido contra muchos de los derechos y libertades básicas de los irlandeses fue muy severa, sin embargo, no impidió el ejercicio de algunos de ellos, pues aunque los irlandeses no contaban esencialmente con los derechos y libertades políticas básicas, en cambio, gozaban de otras como eran la libertad de tránsito y propiedad. Una supresión más radical que implicaba prácticamente la supresión de todos los derechos y libertades básicas, fue la que tuvo lugar en Alemania durante el gobierno nazi, cuando se impidió a la nación judía todo tipo de libertades, lo que desembocó en un terrible genocidio. Asimismo, los Estados nacionales no ubicados en lo que se ha denominado las democracias occidentales, como son los Estados musulmanes, impiden sobre todo el ejercicio de la libertad de conciencia y de pensamiento, pues han integrado como parte de su orden constitucional alguno o varios de los principios esenciales del Corán, lo que los hace intolerantes con cualquier minoría religiosa distinta al Islam. En fin, ejemplos sobre este tipo de supresión puede haber muchos, lo que me interesa destacar es el hecho de que la supresión de las naciones subestatales pasa por la supresión de los derechos y las libertades básicas de sus integrantes, lo cual hace de la supresión cultural que emprende un Estado nacional contra una nación subestatal, una política normativamente inviable y no acorde con el primer principio de la justicia. Desde luego, semejante política, al no respetar el primer principio, también traerá aparejada que no se dé cumplimiento al segundo principio de la justicia, pues en semejante supuesto, normalmente las naciones subestatales se encuentran en franca desventaja socioeconómica frente a la sociedad dominante, además de que no pueden acceder a los puestos públicos del Estado en igualdad de condiciones.

Hasta aquí por lo que respecta a la supresión, examinemos ahora la posibilidad de la *secesión* por parte de una nación subestatal. Ésta normalmente tiene lugar cuando las naciones subestatales buscan crear las

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

condiciones que les permitan crear su propio Estado nacional, pues como acertadamente señala Kymlicka "las naciones subestatales han respondido a los procesos de construcción nacional a través de la búsqueda de una mayor autonomía, misma que tratan de usar para construir su propio Estado nacional y reproducir su cultura societal en su territorio".[155] Cuando lo han intentado, casi siempre entran en franca competencia con el Estado nacional dominante, pues estas minorías nacionales

> normalmente buscan usar las mismas herramientas que los grupos mayoritarios usan para su construcción estatal: por ejemplo, control sobre el lenguaje y el currículo escolar, del lenguaje que se utiliza en el trabajo, sobre los requerimientos de inmigración y naturalización, así como sobre la definición de sus fronteras internas, entre otros.[156]

Podemos apreciar claramente lo anterior, por ejemplo, en el caso del nacionalismo quebequense, que ha estado por largo tiempo preocupado por el hecho de ganar paulatinamente y ejercitar los poderes tradicionales que ejerce el Estado-nación. En este sentido, es frecuente que los canadienses anglófonos se quejen de que los quebequenses cada vez quieren más los poderes que normalmente ejercita un Estado-nación y, de esta manera, les reclaman que no sólo quieren controlar al tipo de inmigrantes que pueden entrar en su provincia (siempre de habla francesa), sino además escribir sus propios libros oficiales de historia, en los cuales se exhibe frecuentemente a los anglófonos como invasores y agresores.

Ahora bien, cuando las naciones subestatales no pueden crear su propio Estado, como en el caso de Quebec, cuando menos intentan la incorporación de algunas de las herramientas propias del Estado nacional para conservar cierta autonomía, pero si aun así ello no es suficiente, pueden llegar a plantear la posibilidad de la secesión. En este caso y como ya comentábamos, aun cuando existen bases para la secesión, ésta no siempre es posible empírica y normativamente.

En efecto, los miembros de un Estado X no tienen por qué plantear queja alguna contra el hecho de que la secesión del Estado Y se lleve recursos de ellos, a menos que lo anterior deje a X en la categoría de Estado en la miseria o le provoque severos daños socioeconómicos a su po-

155 *Ibidem*, p. 25.
156 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

blación, ya que en este supuesto no se estaría dando satisfacción a la primera parte del segundo principio de la justicia, pues las desventajas económicas y sociales producto de la secesión no serían en beneficio de todos, sino solamente de los miembros de la minoría secesionista.

Si reunimos las distintas condiciones para una secesión justificada, veremos que el principio de autodeterminación nacional sujeto a los principios de la justicia está muy lejos de dar licencia a un separatismo libre de hacer lo que se quiera. De manera general, parece haber tres tipos de casos en los que la secesión o la construcción de un Estado para la minoría etnocultural normativamente no tendrían éxito, por lo que habría que buscar otras alternativas para su acomodo. El primero es cuando la minoría nacional en cuestión y/o el territorio al que aspira controlar es muy pequeño, y no puede funcionar de forma realista de manera independiente. Así por ejemplo, puede estar lejos de la viabilidad económica y ser incapaz de proteger sus fronteras. Los pueblos indígenas americanos caen dentro de esta categoría; otros ejemplos pueden encontrarse entre los habitantes de islas pequeñas, tales como los isleños de las Cook que tienen una asociación libre con Nueva Zelanda; también los vascos es España caen en este supuesto, pues apenas alcanzan una población de poco más de 700 mil habitantes, lo que hace muy difícil su viabilidad como Estado nacional. En este caso, aparte de las razones económicas y fácticas que impiden la creación de un Estado nacional, también habría severas limitaciones normativas, pues sería difícil pensar que sociedades políticas tan pequeñas como las que hemos mencionado puedan garantizar la fortaleza institucional necesaria para que todos los ciudadanos de ese Estado se encuentren en posibilidades de gozar del máximo de libertades compatibles con las libertades de los otros a que se refiere el primer principio de la justicia. Por ejemplo, sociedades de apenas 700 mil habitantes difícilmente contarían con los recursos suficientes para sostener todo un aparato de justicia para la salvaguarda de los libertades básicas, piense solamente en los salarios de los integrantes de la judicatura y de los cuerpos policíacos, además de la preparación académica que requerirían sus jueces y abogados postulantes, la cual sólo puede ser otorgada por el sistema educativo que es regulado por el Estado.

El segundo caso se da cuando el territorio del grupo nacional que estamos considerando contiene una minoría sustancial cuya afiliación nacional es la del Estado más grande. Es el caso de la provincia de Quebec

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

que incluye una sustancial minoría de habla inglesa, cuya aspiración a la autodeterminación nacional sería negada si Quebec se convirtiera en un Estado independiente. También es el caso de Irlanda del Norte que posee casi el 50% de población de origen inglés, quienes verían igualmente afectadas sus aspiraciones de identidad nacional si los norirlandeses consiguiesen su anexión a la República de Irlanda. Afectada su identidad nacional y su cultura, es probable que no puedan ejercer a plenitud las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues si pensamos únicamente en la libertad de expresión, cabría preguntarnos si podrían los canadienses anglófonos ubicados en Quebec realmente expresar públicamente y de la misma manera su orgullo nacional en los medios de comunicación (exhibir a sus héroes y símbolos patrios, por ejemplo), si Quebec se separara de Canadá y formará un nuevo Estado; es posible que quizá no lo puedan hacer.

Además, en estos casos, es muy factible que tampoco se estaría dando cumplimiento al segundo principio de la justicia, pues es muy probable que se afecte la igualdad de oportunidades de los que ahora son una minoría en el Estado separatista y que antes pertenecían a la sociedad dominante. En efecto, en este tipo de casos es muy común que al tener lugar la separación, los que ahora son una nueva minoría vean significativamente reducida la distribución que les correspondía de beneficios económicos y sociales, pues buena parte de éstos pasarían a ser distribuidos entre los separatistas, no dando satisfacción a la primera parte del segundo principio de la justicia, que establece que las desigualdades económicas y sociales sólo pueden ser toleradas cuando son en beneficio de todos. Igualmente, se vería afectada la segunda parte de este segundo principio en lo que respecta a la igualdad de oportunidades para ocupar cargos públicos, ya que es muy probable que los mismos pasen a ser ocupados en su mayoría, sino es que totalmente, por los separatistas. También éste ha sido, por ejemplo, el temor permanente del Reino Unido en Irlanda del Norte, al estimar que si accede a la separación de los norirlandeses del Reino Unido, éstos se anexaran a la República de Irlanda, dejando entonces una población protestante e inglesa en Irlanda que pasaría a ser ahora una minorías en franca desventaja socioeconómica ante los irlandeses, quienes además podrían tomar represalias sobre ellos.

El tercer caso en el cual la secesión no tendría éxito, tiene lugar cuando muchos de los habitantes del territorio tienen identidades nacionales

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

que son ambivalentes. Se ven ellos mismos como portadores simultáneos de una identidad más amplia y otra más reducida. Tómese como ejemplo el caso de una encuesta de opinión realizada en Cataluña en 1982, en la cual el 26% de la población se consideraba como catalana, el 40% sentían una identidad dual catalana-española y el 30% se sentían principalmente españoles. Un cuadro parecido lo encontramos cuando se pregunta a los escoceses acerca de su identidad escocesa y británica.[157] Luego entonces, por ejemplo, si Cataluña se separara de España ¿qué sucedería con ese sector de la población que posee una identidad dual catalana-española, y con aquellos que la poseen predominantemente española? Parece ser que, cuando menos, su identidad española se podría ver afectada, y entonces es probable que algunas de las libertades básicas que antes tenían, quizá ya no las puedan ejercer, como pueden ser entre otras la libertad a expresarse predominantemente en el idioma español o asociarse en este idioma. Quizá también se encontrarían en desventaja frente a los catalanes para acceder a los puestos públicos en igualdad de condiciones. En fin, una secesión en estas condiciones no nos garantiza que se cumpla con los dos principios de la justicia.

De lo anterior, se desprende que en el caso de que la secesión sea viable, hay que subrayar que la teoría liberal impone límites acerca de cómo los grupos nacionales deben construir sus Estados nacionales, ya que de inmediato salta a la vista que semejante secesión sólo podrá ser viable si se cumple con los principios normativos de la justicia a que hemos hecho referencia. Así, por ejemplo, como dicen Kymlicka y Opalsky, "de inmediato tenemos que los principios liberales prohíben cualquier intento de limpieza étnica, o de despojo de la ciudadanía para aquella gente que no forme parte de su grupo nacional, así como la violación de los derechos humanos".[158] Desde luego, este proyecto también prescribirá la necesidad de que cualquier minoría subestatal respete a su vez los derechos de las otras naciones, ya sea que pertenezcan a otra minoría o a la que era la nación dominante antes de la separación, para que dentro de su jurisdicción se proteja el derecho de éstas para crear sus propias instituciones nacionales. Éste es, por ejemplo, el caso de los quebequenses, quienes *vis-à-vis* están habilitados para poseer derechos frente al resto de los ca-

157 Miller, David, *op. cit.*, nota 64, pp. 144-146.
158 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 27.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

nadienses, en la medida en la que ellos mismos respeten los derechos de los grupos indígenas y de los anglófonos que habitan en su jurisdicción.[159]

Los argumentos anteriores nos llevan a sostener que cuando las minorías nacionales cuenten con las posibilidades reales de crear su propio Estado (un territorio, una población adecuadamente distribuida en él, recursos naturales y económicos suficientes para tal efecto, etcétera), podrán tener las mismas posibilidades y contarán con las mismas herramientas disponibles que la nación mayoritaria, para construir su propio Estado nacional, siempre y cuando estén sujetos a los mismos principios de la justicia.

Ahora bien, no siempre lo más conveniente para las naciones subestatales es construir su propio Estado, en consecuencia, ¿qué formas tenemos para acomodarles dentro del Estado nacional en términos de justicia? Para empezar podemos decir que tanto por razones prácticas como normativas, un numero creciente de democracias occidentales y Estados nacionales que contienen minorías nacionales, aceptan ser estados *multinacionales*, más que Estados-nación. En tal sentido, reconocen que en su interior se encuentran dos o tres naciones, o en ocasiones más, al tiempo que aceptan que cada una de esas naciones constituyentes tiene un derecho válido para demandar derechos lingüísticos, así como los poderes de autogobierno necesarios para sostenerse como culturas societalmente distintas. Este carácter *multinacional* es manifestado de múltiples formas, según sea el caso particular, pero tradicionalmente se acepta alguna forma de autonomía territorial para la minoría nacional, misma que puede ser explícitamente reconocida en la Constitución y en las leyes secundarias.

Esta necesidad de autonomía territorial puede alcanzarse *a través de la adopción de un sistema federal*, ya que el sistema federal permite la creación de unidades políticas regionales controladas por las minorías nacionales con substanciales poderes constitucionales de autogobierno. A este tipo de sistemas federales lo podemos llamar federaciones multinacionales y en ellos observamos que pueden operar los principios de la justicia. Entre los países que han intentado este tipo de federalismo tenemos a Suiza, Bélgica y España.

Ahora bien, es importante distinguir este *federalismo multinacional*, de aquellos sistemas federales que no fueron diseñados como una res-

159 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

puesta al pluralismo subestatal o etnocultural, como pueden ser los casos de Estados Unidos, Australia, Alemania, Brasil o México. En efecto, en estos sistemas federales *uninacionales*, las unidades federales no corresponden de ninguna manera con los distintos nacionalismos subestatales que demandan autogobierno o, que cuando menos desean conservar su particularidades culturales. El caso estadounidense es prototípico de aquellos sistemas que no hicieron uso del federalismo para acomodar a las minorías nacionales. Por el contrario, en su lugar, fue decidido que ningún territorio fuese aceptado al menos que las minorías nacionales fueran claramente superadas en numero e influencia. En algunos casos, esto fue conseguido a través de la definición de fronteras entre la sociedad angloamericana y los grupos indígenas o hispánicos, hasta que éstos fueron claramente superados, como en el caso de Florida y California; en otros casos, tal objetivo fue conseguido mediante el retraso en la calidad de estado miembro de la federación de aquellas unidades que no tuvieran suficiente número de anglófonos, y no fue sino hasta que los habitantes anglófonos superaron en numero a los habitantes nativos que tales estados se integraron a la federación, como fue el caso de Hawaii y de los estados del Sudeste de los Estados Unidos.[160] Podemos llamar al sistema federal norteamericano como "una forma de territorialismo administrativo", más que propiamente un federalismo multinacional. En efecto, el federalismo norteamericano es una forma de dividir poderes sobre una base territorial dentro de una única comunidad nacional y cuyos miembros son dominantes en cada una de las subcomunidades, lo cual no constituye, de ninguna manera, una forma de acomodar a las minorías, ni de otorgarles en lo absoluto, alguna forma de autogobierno. Lo mismo puede decirse de los sistemas federales adoptados por Brasil, Australia, México, o Alemania. Por lo que respecta al caso mexicano, su federalismo fue asumido paulatinamente, sobre todo después del triunfo de los liberales en 1857, como una forma de crear una sola cultura nacional fuertemente centralizada y con escasa independencia de las subunidades federadas, desde luego sin respetar las diferencias étnicas o culturales de los grupos indígenas ubicados en su jurisdicción, ni los nacionalistas locales, como el de los criollos de Yucatán. A diferencia de los Estados Unidos,

160 Sobre el Sudoeste de los Estados Unidos, véase, Castillo, Pedro G. y Ríos Bustamante, Antonio, *México en los Ángeles: una historia social y cultural, 1781-1985*, México, Alianza Editorial Mexicana-Conaculta, 1989.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

donde cada una de las unidades subnacionales o territoriales gozaron de una autonomía significativa aunque promovieran una sola cultura nacional, en el caso mexicano tales unidades subnacionales mantuvieron un gran nivel de dependencia del poder central en detrimento de sus poderes locales, constituyendo una cultura única que estuvo esencialmente apoyada por el poder central que dictaba las directrices a las cuales se deberían sujetar cada una de las unidades federadas. También el federalismo alemán es un buen ejemplo de la férrea centralización en la que puede incurrir un sistema federal en detrimento de las particularidades culturales; en efecto, desde el final de la Gran Guerra podemos apreciar cómo Alemania ha ido paulatinamente unificando su federalismo y las decisiones importantes de gobierno en el poder central, en particular en el legislativo federal (con dos cámaras, la *Bundesrat* y la *Bundestag*), que están dominadas a su vez por partidos políticos nacionales y no regionales, lo que acentúa aún más el poder central.[161]

En fin, ejemplos de federalismos que no fueron diseñados para acomodar a las minorías nacionales que conviven al interior del Estado hay muchos en el mundo, ya que esta forma federal es, sin lugar a dudas, la forma federal privilegiada por los Estados nacionales contemporáneos, quienes, dicho sea de paso, han ignorado el problema que les plantea la existencia de minorías nacionales al interior. Este federalismo que podemos llamar *uninacional* tiene, con relación a las minorías nacionales, las siguientes características:

1) La división territorial del Estado federal no coincide con la ubicación territorial de las naciones subestatales.
2) No opone obstáculos a la existencia de ciertas formas descentralizadas de gobierno, como pueden ser los municipios o las provincias, ni tampoco se oponen, en principio, a las formas de organización política que puedan asumir las naciones subestatales, sin embargo, en el federalismo uninacional, el Estado federal se reserva la posibilidad de hacer prevalecer su voluntad por encima de esas entidades a las que considera subordinadas. En este sentido, el Estado federal es siempre, en menor o mayor grado, un Estado descentralizado y no

161 Sobre el sistema federal alemán, véase Grimm, Dieter, *El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales*, en Fleiner-Gerster, Thomas *et al.*, *Federalismo en Europa*, Barcelona, Hacer, 1993, pp. 45-83.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

un Estado multinacional. Así, la federación controla mediante procedimientos de tutela las actividades de las naciones subestatales, las cuales normalmente no pueden influir en la federación.

3) Los gobiernos de las unidades federadas no constituyen ninguna forma de autogobierno para las naciones subestatales ubicadas en el territorio nacional, siendo normalmente representados por los integrantes de la sociedad dominante quienes no comparten la cultura, ni hablan la lengua de los integrantes de la minoría nacional.
4) Tampoco existe ninguna forma de autonomía en las unidades de la federación no existiendo la posibilidad de que las minorías nacionales establezcan las condiciones necesarias para la reproducción de su cultura, es decir, no tienen posibilidad de controlar el currículo escolar, ni los medios de comunicación, ni el lenguaje en el cual se prestan los servicios públicos, ni las políticas migratorias que tienen lugar en el territorio que ocupan, etcétera.

La imposibilidad de que en el federalismo uninacional las naciones subestatales reproduzcan su cultura debido a la carencia de autonomía, pues como decía, estos federalismos no son propicios, entre otras cosas, para que esas minorías nacionales establezcan su propio sistema educativo, ni para que regulen medios de comunicación o reciban los servicios públicos esenciales en su idioma, lo cual les orilla a una situación en la que no pueden ejercer muchos de los derechos y de las libertades básicas propias de un Estado liberal a los que se refiere el primer principio de la justicia, pues por ejemplo, ¿cómo pueden ejercer la libertad de expresión, si no tienen posibilidades de poseer prensa, radio o televisión en su idioma? En tal supuesto, no hay ciertamente tal posibilidad, ya que estas libertades sólo pueden ser ejercidas si se cuenta con el contexto cultural que da significación a las elecciones de las personas, como decíamos en el capítulo anterior. Igualmente, se restringe la igualdad de oportunidades políticas a que se refiere la segunda parte del principio de la diferencia, en el sentido de que todos los integrantes de las minorías nacionales deberían tener acceso a los cargos públicos en igualdad de condiciones, pues sin medios de comunicación que se encuentren disponibles en la lengua propia de los integrantes de las minorías etnoculturales, no es posible pensar que sus integrantes tengan siquiera la posibilidad de competir adecuadamente por ganar el voto de sus potenciales votantes, ya que por ejemplo ¿cómo les harían saber su propuesta política?

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

Como se podrá desprender de lo anterior, la única manera posible de que un arreglo federal pueda dar satisfacción los principios normativos de la justicia para el acomodo de las minorías subestatales en un Estado nacional es través de la adopción de una forma *federal multinacional*. A *contrario sensu* de como pasa en el federalismo uninacional, en el federalismo multinacional la división territorial del Estado federal sí coincide con la ubicación territorial de las naciones subestatales, al tiempo que se acepta la autonomía de esas minorías nacionales y que los gobiernos de las unidades federadas representen formas particulares de autogobierno para las minorías dentro del propio pacto federal. Por lo que respecta al autogobierno, éste se encuentra constituido por una serie de facultades autonómicas que le permiten a las entidades federadas la expedición de una serie de leyes para que las minorías nacionales protejan y reproduzcan su cultura y, de esta manera, ejerzan los derechos y las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, los cuales sólo pueden ser ejercidos a través del sustrato cultural particular que les proporciona su identidad nacional. Asimismo, el autogobierno permite el ejercicio de las libertades políticas básicas a que se refiere el primer principio de la justicia y también satisface la segunda parte del segundo principio de la diferencia, pues los miembros de las naciones subestatales pueden ocupar los cargos públicos en igualdad de condiciones.

Finalmente y a diferencia del federalismo uninacional, existe en el federalismo multinacional una regla de la igualdad, pues las partes integrantes del Estado federal se estiman colocadas en una posición de igualdad, lo cual implica que la federación no ejerce una tutela especial sobre las naciones subestatales, ni les imponen su voluntad como si se tratara de unidades subordinadas.[162] Esta regla de la igualdad puede favorecer a los integrantes de las naciones subestatales, sobre todo en lo relativo a la distribución de los beneficios económicos y sociales a que se refiere la primera parte del segundo principio de la diferencia, así como a la igualdad de oportunidades que deberían tener los integrantes de las naciones subestatales para ocupar los cargos de gobierno bajo un esquema justo de oportunidades.

Entre los países que han adoptado el sistema federal multinacional para acomodar a sus minorías nacionales tenemos a Canadá con los quebe-

162 Delpérée, Francis, *El federalismo en Bélgica*, en Fleiner-Gerster, Thomas, *op. cit.*, nota 161, pp. 129 y 130.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

quenses, Bélgica con los flamencos y valones, España con los catalanes y vascos principalmente, y Suiza con las minorías francoparlantes y germanoparlantes. En este sentido, podemos decir que Canadá ha sido un Estado federal desde su nacimiento en 1867 y ha dotado paulatinamente a la provincia de Quebec y a su gobierno local de un régimen cada vez mayor de facultades autonómicas, al grado tal de que Quebec en la actualidad tiene facultades no sólo para controlar la currícula escolar, regular los medios de comunicación en idioma francés, sino además para establecer sus políticas migratorias. Asimismo, la provincia de Quebec ha sido importante para la conformación del propio gobierno federal de Ottawa, pues es frecuente que los cuadros políticos formados en Quebec ocupen puestos políticos federales importantes e inclusive, con frecuencia el primer ministro llega a ser de esa provincia, lo que ha provocado que muchos canadienses en la actualidad se quejen de que Quebec goza de una sobrerrepresentación en el gobierno central, cuando en realidad lo que ha estado sucediendo es que en los hechos, aunque no haya sido reconocido constitucionalmente, Canadá ha ido adquiriendo algunos rasgos del federalismo *asimétrico*, forma federal en la cual alguna o algunas de las unidades federadas adquieren un peso mayor o adquieren facultades diferentes a la de las otras unidades federadas, con el propósito de equilibrar la desigualdad en la que se encuentra con respecto a las otras partes, como ha sucedido en el caso de Quebec.[163]

Por su parte, Bélgica evolucionó de una forma estatal unitaria a una federal a principios de la década de los noventa, dividida en regiones y comunidades.[164] En efecto, primeramente el territorio belga se dividió en

163 Rocher, Francois *et al.*, *Recognition Claims, Partisan Politics and Institutional Constraints: Belgium, Spain and Canadian Comparative Perspective*, en Gagnon, Alain G. y Tully, James (eds.), *Multinacional Democracies*, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 176 y ss.

164 Por lo que respecta al federalismo belga, en este país los partidos políticos y las instituciones políticas han jugado un papel muy importante en la nueva estructuración federalista de las relaciones entre las comunidades flamencas y francesas. Las demandas del movimiento flamenco y la subsecuente reacción francófona fueron institucionalizadas en el sistema de partidos a través de la formación de partidos políticos nacionalistas y regionalistas. La emergencia del movimiento flamenco está directamente conectada con el deseo de esa comunidad para que se reconozca a su lengua como lengua oficial, al igual que el francés que se remonta al primer tercio del siglo XIX. El movimiento flamenco, preocupado como estaba en un principio en reclamos lingüísticos, desembocó en una proclama de autonomía, así como en la formación de partidos políticos nacionalistas fla-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

tres regiones: Walonia, Flandes y Bruselas capital. Cada una de estas tres regiones es una colectividad política territorial, dotada de un gobierno y una asamblea compuesta de mandatarios electos regionalmente. Este gobierno ejerce sus responsabilidades de manera independiente al gobierno nacional y promulga leyes importantes en materias como urbanismo, transporte, obras públicas y política económica. Hasta aquí Bélgica parece ser una república federal más. Lo que la hace verdaderamente original y multinacional es que al tiempo que existe la división territorial anterior, también existe una división comunitaria. Efectivamente, Bélgica se divide en tres comunidades, la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y la Comunidad germanófona, las cuales no coinciden con las tres regiones. Estas tres comunidades son a su vez verdaderas organizaciones políticas con gobiernos propios y asambleas integradas por mandatarios electos en las propias comunidades. Estas tres comunidades tienen responsabilidades en materias de particular importancia para las naciones subestatales belgas, como la educación, la cultura, la radio, la televisión y las materias socioculturales, sin olvidar las reglas sobre la utilización de las lenguas. La singularidad de las comunidades, en particular la francesa y la flamenca, es que no se trata de comunidades territoriales, pues se interlapan e inclusive pueden convivir en un territorio mixto, como es el de Bruselas. Además estas comunidades no funcionan en razón de la localización geográfica de las personas, sino en función de instituciones o asociaciones (francesas o flamencas), en las que los individuos pueden integrarse libremente. Finalmente, por lo que respecta al caso belga, puedo decir que las atribuciones de una comunidad o región son, casi siem-

mencos y partidos regionales (por ejemplo, el *Volksunie*, la Reunión de los Wallon R. W. y el Frente Democrático de los Francófonos) durante las décadas que transcurren de los sesenta a los ochenta, al tiempo que paulatinamente fueron sustituyendo a los partidos políticos tradicionales, el liberal, el socialista y el social-cristiano, que finalmente colapsaron a finales de los setenta y principios de los ochenta. Ahora bien, la fractura de los tres principales partidos políticos, como consecuencia del surgimiento de los partidos políticos nacionalistas y regionalistas que buscaban mejorar las condiciones de sus respectivas comunidades-regiones dentro del Estado belga, generó tal grado de inestabilidad política que obligó a replantear la necesidad de un nuevo orden político y constitucional en Bélgica. Fue así como con los acuerdos de San Michael en 1993, Bélgica se transformó en un Estado federal que provocó entre otras cosas una nueva división constitucional de poderes entre tres diferentes niveles de gobierno: el federal, las comunidades y las regiones. Inicialmente, el gobierno central ejerció todos los poderes pero progresivamente los transfirió a las regiones y comunidades. Véase, Rocher, François *et al*., *op. cit*., nota 163, pp. 177-184.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

pre, facultades exclusivas, no las ejercen en forma compartida, ni hay necesidad de organizar un sistema de concurrencias, con lo que el principio de autonomía halla su plena expresión. Inclusive, las comunidades pueden tomar parte en las negociaciones internacionales en los ámbitos de educación y cultura, pues no obstante que no pueden firmar tratados o acuerdos culturales por su cuenta, en cambio, cuando les concierne, tales tratados no pueden ser ratificados por el Estado belga sin el consentimiento de las comunidades interesadas; facultades parecidas tienen, en materia internacional, las regiones.[165]

España por su parte ofrece una experiencia distinta en cuanto a su federalismo multinacional, en el sentido de que ha adoptado un sistema en el cual existen 17 comunidades autónomas con un grado notable de autonomía.[166] Por lo que respecta al federalismo español, al igual que Bélgica, España también ha visto definida su política en buena medida por los movimientos nacionalistas de los vascos y catalanes, cuyo activismo político después de la muerte de Franco, así como sus demandas de autogobierno, hacían imposible para la élite política española involucrarse en un proceso de transición a la democracia que ignorara semejantes demandas, al tiempo que se proponían mantener un Estado fuertemente centralizado que había sido característico desde la Guerra Civil. Tanto vascos como catalanes tuvieron éxito en que la nueva Constitución española de 1978 reconociera a las "nacionalidades" y "regiones" y a las "autonomías", al tiempo que paulatinamente se modificaba la estructura del sistema de partidos, entre cuyas características destacan los triunfos electorales de los partidos regionales o nacionalistas en las regiones vasca y catalana, que paulatinamente le darían una nueva conformación al sistema de partidos. Es importante señalar que la Constitución española refleja de manera importante las tentativas autonómicas, pues los poderes son distribuidos entre el gobierno central y los gobiernos de las diecisiete comunidades autonómicas. La naturaleza y extensión de los poderes otorgados a estos gobiernos, el grado de autonomía y la forma en la ejercen, varía de comunidad a comunidad, de manera que la Constitución española ha adoptado principios de asimetría federal que reconoce que las necesidades y preferencias de las diferentes comunidades no necesariamente

165 Delpérée, Francis, *El federalismo en Bélgica*, en Fleiner-Gerster, Thomas *et al.*, *op. cit.*, nota 161, pp. 132-138.

166 Rocher, Francois *et al.*, *op. cit.*, nota 163, pp. 176-200.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

tienen que ser similares.[167] Asimismo, el proceso de regionalización debía respetar cuatro principios: la autonomía regional no debe debilitar la unidad española; el proceso no debe afectar la habilidad del gobierno central para mantener su estabilidad interna y externa; el proceso debe aumentar la estabilidad regional a través de una redistribución de recursos hacia las regiones más pobres y finalmente, el gobierno central deberá asegurar que los gobiernos regionales obtengan los recursos fiscales suficientes para cubrir sus necesidades. Los poderes ejercidos exclusivamente por el gobierno central incluyen las materias de inmigración, moneda, comercio, asuntos exteriores, planeación económica y defensa. Por su parte, las comunidades autónomas disfrutan poderes exclusivos en lo concerniente a la lengua y las materias culturales. Como en el caso de Bélgica, las presiones para descentralizar el sistema son importantes, sin embargo, en España existen fuerzas poderosas que defienden la integridad del Estado central, las que al no existir en Bélgica hacen de éste, a diferencia de España, un escenario extremadamente fragmentado y frágil.[168]

Como se ha podido apreciar, Canadá, Bélgica y España claramente han implementado, aunque con diferentes características, diferentes formas de lo que he llamado el federalismo multinacional, formas que, como ya hemos visto, otorgan una mayor satisfacción a los dos principios de la justicia de como lo podría hacer el federalismo uninacional. Sin embargo, en otros Estados con presencia de nacionalismos subestatales importantes, puede que existan razones demográficas o geográficas por las cuales el federalismo, técnicamente hablando, no opere o no sea funcional. En estos casos, podemos apreciar la emergencia de varias formas cuasifederadas de autonomía territorial. Por ejemplo, el Reino Unido ha adoptado recientemente un sistema cuasifederal que implica la devolución de ciertos poderes a Escocia y Gales, quienes tienen ahora sus propios Poderes Legislativos. Por su parte, Puerto Rico no es miembro del sistema federal americano ya que no es parte de ninguno de los cincuenta estados de la unión, pues tiene un estatus especial dentro de los Estados

167 Para algunos aspectos teóricos del federalismo asimétrico, véase Tarlton, Charles D., "Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica", en Requejo, Ferran y Fossas, Enric (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 21-37. De la misma obra también véase el artículo escrito por Ferran Requejo, "La acomodación federal de la plurinacionalidad", pp. 303-339.

168 Rocher, Francois *et al*., *op. cit*., nota 163, pp. 184-190.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

Unidos, como *Estado libre y asociado*, que para efectos prácticos significa un régimen especial que ha permitido el autogobierno en Puerto Rico y la ciudadanía americana de sus habitantes, formando parte asociada de Estados Unidos, pero sin pertenecer a la Federación ni perder la identidad puertorriqueña.[169] De manera similar, Italia y Finlandia, que no son

[169] Sobre la situación de Puerto Rico, Miquel Caminal nos dice, en síntesis, lo siguiente: "Puerto Rico fue una colonia invadida y arrebatada a España en 1898. En 1901 la Suprema Corte de los Estados Unidos definió a Puerto Rico como una posesión de los Estados Unidos. Esta situación fue modificada en 1917, mediante la Ley Jones que consideraba a Puerto Rico e islas adyacentes como pertenecientes a los Estados Unidos y a sus habitantes como ciudadanos norteamericanos; así pasaba a ser un *territorio no incorporado*, definido «como aquel que pertenece pero no forma parte de los Estados Unidos». Ésta era una relación semicolonial en la cual se otorgaba a los puertorriqueños un estatus de ciudadanos de segunda clase, pues aunque se les otorgaba la ciudadanía, ésta era sin plenos derechos, como la exclusión de los "ciudadanos norteamericanos de Puerto Rico" de la participación en las elecciones generales de la Federación.

Esta relación semicolonial se mantuvo hasta la Ley 600 o de Relaciones Federales, en 1950, que daba paso a un proceso constituyente mediante el cual Puerto Rico aprobaría su propia Constitución y definía su estatuto de relación con los Estados Unidos. Así la Asamblea constituyente elaboró y aprobó la Constitución de 1952, ratificada mediante plebiscito del pueblo de Puerto Rico. De esta manera, nacía el «Estado Libre Asociado, cuyo poder emana del pueblo y de su voluntad, dentro de los términos del convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América»".

A primera vista, puede parecer sorprendente que no se haya insistido en la *estatalidad* de Puerto Rico, es decir, que no pasara a ser el estado cincuenta y uno de la federación estadounidense, como sí lo consiguieron las islas de Hawai en 1959. Esto tiene una explicación: Puerto Rico era un pueblo distinto al estadounidense, de lengua y cultura hispana, que podía romper la *homogeneidad* de la Federación y de sus Estados, sustentada en una cultura aglosajona. En síntesis, los puertorriqueños eran ciudadanos americanos, pero no eran nacionales americanos. Como lo decía Luis Muñoz Marín, fundador del Partido Popular Democrático, cofundador del Estado Libre y Asociado y gobernador de Puerto Rico durante dos décadas: "Si se me pregunta si soy ciudadano de los Estados Unidos contestaré que sí, sin reservas mentales. Si se me pregunta si soy *americano* (en sentido de Estados Unidos), diré sin pensarlo que no, como si se me preguntara si soy holandés o argentino. Como el argentino, sería, en el uso corriente, *latinoamericano*".

Para Estados Unidos, Puerto Rico es un Estado culturalmente demasiado homogéneo y distinto a la nación estadounidense, como para integrarlo como un estado más de la Federación (nacional); a Puerto Rico le podía interesar pertenecer a la Federación, pero era fundamental preservar su identidad cultural. Además, como bien dice Caminal, el creciente peso político y económico de la población hispana hace todavía más delicada la cuestión puertorriqueña, pues podría ser usada como bandera para una concepción plurinacional y multicultural de la Federación estadounidense, el que como ya hemos dicho, no fue pensado como un federalismo propio para el acomodo de las diferencia plurinacional. En síntesis, el Estado Libre Asociado ha sido, para efectos prácticos, un estatuto o

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

federaciones, han adoptado formas especiales de autonomía territorial para los germanoparlantes en la parte sur de Tyrol, así como para los suecos en las islas Åland. En todos estos casos, la autonomía territorial, que no el federalismo, permite a las minorías nacionales establecer un gobierno y sus propias instituciones, frecuentemente operando en su propio lenguaje.[170] Philip Resnick llama a estas últimas formas políticas "federaciones multinacionales" y aunque éstas no son federaciones en el pleno sentido técnico de la palabra, como en caso de Canadá o Bélgica, todas ellas implican un modelo de Estado en el cual las minorías nacionales están federadas al Estado a través de alguna forma de autonomía territorial y, en la cual, las fronteras internas han sido definidas y los poderes distribuidos de tal manera que permitan a cada minoría nacional mantenerse como un grupo distintivo, con autogobierno y una cultura societal, dando satisfacción en la medida de los posible a los dos principios de la justicia.[171]

Para finalizar el presente apartado, podemos decir que sin lugar a dudas este movimiento hacia el federalismo ha constituido uno de los movimientos políticos más importantes de finales del siglo XX, pues ha implicado un gran cambio de actitud al evitar la supresión de las minorías subestatales, (actitud propia del siglo XIX), por una actitud más tendiente a acomodar a tales minorías en términos de justicia. Y aunque todavía falta mucho por hacer, estos movimientos hacia algunas de las formas de lo que he llamado el federalismo multinacional han significado, sin lugar a dudas, un movimiento importante para que las naciones subestatales que habitan en esos Estados nacionales conserven o recuperen un estatus de igualdad con relación a la sociedad dominante, conforme a lo que disponen los dos principios de la justicia.

régimen especial que ha permitido el autogobierno en Puerto Rico y la ciudadanía americana de sus habitantes, formando parte asociada de Estados Unidos, pero sin pertenecer a la Federación ni perder la identidad puertorriqueña. Ahora bien, debido a que la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos es tremendamente desigual y se sigue considerando a los puertorriqueños como ciudadanos de segunda, el modelo de Estado Libre y Asociado no ha sido reproducido en otras partes del mundo. Véase Caminal, Miquel, *op. cit.*, nota 60, pp. 118-125.

170 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 30.

171 Resnick, Philip, "Toward a Multinational Federalism", *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Seidle, Leslie (ed.), Montreal, Institute for Research and Public Policy, pp. 71-90, citado por Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 30.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

2. *Pueblos indígenas y autonomía*

Examinadas las formas en como los Estados nacionales pueden integrar a las naciones subestatales que conviven en su interior en términos de justicia, ahora nos toca hacer lo mismo con los pueblos indígenas. Como ya he dicho, los pueblos indígenas son una de las subcategorías de las minorías nacionales, ya que constituyen sociedades completas y funcionales en sí mismas, poseen una cultura societal y se encuentran ubicadas en el mismo espacio territorial en que se encontraban originalmente, o bien en algún otro lugar al que hubiesen sido desplazados en el proceso de colonización. También he señalado que, a diferencia de las naciones subestatales, normalmente los pueblos indígenas no aspiran a convertirse en naciones-Estado, bien porque se les excluyó del proceso de construcción estatal, o porque no lo consideraron posible dentro de su propio proceso cultural e institucional. Buscan, más bien, la posibilidad de mantener ciertas formas tradicionales de vida y creencias propias, así como crear las instituciones que les permitan reproducir su cultura, al tiempo que pudiesen participar en el Estado-nación dominante en términos más justos. Para ello, tradicionalmente han buscado algún tipo de autonomía y, al igual que las naciones subestatales, los pueblos indígenas se han movilizado usando el lenguaje de la nacionalidad para justificar sus demandas autonómicas.

En primer lugar, habrá que discutir si el término de minorías nacionales puede ser empleado para los pueblos indígenas. Al respecto, es importante señalar que independientemente que los pueblos indígenas poseen los elementos característicos de una nación, como son, entre otros, la posesión de una cultura societal común tal y como lo hemos examinado en el capítulo anterior; usar el término nación para nombrar a los pueblos indígenas es indiscutiblemente de la mayor utilidad, pues les ha permitido, en primer lugar, ampliar el rango de las expectativas disponibles para presentar sus demandas frente al Estado y, por otro lado, ha permitido que el impacto de sus peticiones sea mayor en la esfera pública, pues no es lo mismo pedir autonomía como grupos que como naciones indígenas. En efecto, definirse como minorías nacionales, genera alrededor de los pueblos indígenas estrategias más amplias para la consecución de sus demandas. Así por ejemplo, el reclamo por un autogobierno constituye un reto mayor para los Estados nacionales que adquiere más fuerza cuando

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

es sostenido por una minoría nacional que por un grupo cualquiera. También el lenguaje de la nacionalidad implica adquirir una visión alternativa de la historia que debe ser respetada por los Estados nacionales, pues los pueblos indígenas aparecen como grupos originarios y distintos de aquellos que fundaron a la nación-Estado dominante (quienes son vistos frecuentemente como colonizadores). Por todas estas ventajas, en general podemos decir que ha habido un incremento del lenguaje de la nacionalidad en el discurso y las prácticas de los pueblos indígenas en las últimas décadas, pues en general les ha permitido plantear sus demandas frente al Estado nacional en condiciones de mayor igualdad.[172]

Sobre la utilización del término *naciones* por parte de los pueblos indígenas, sólo habría que reflexionar que, como dice Joseph Cairns, la forma en que

> ...nos definimos a nosotros mismos no es algo irrelevante. En efecto, una etiqueta no es una teoría, ya que puede determinar nuestra forma de pensar hacia el sujeto que se encuentra comprendido en la misma. Por ejemplo, en Canadá con el cambio en la identificación de los francófonos, de canadienses franceses a quebequenses, la Constitución canadiense perdió mucho de su legitimidad (y los quebequenses la ganaron para poder avanzar en la realización de sus demandas).[173]

Así también, cuando los indígenas canadienses exitosamente tomaron la etiqueta o el nombre de *Primeras naciones* para su reconocimiento público, el tradicional y marginal lugar que los pueblos indígenas habían ocupado en el orden constitucional canadienses desapareció casi de la noche a la mañana. En otras palabras, las etiquetas o los nombres sí son importantes. Al menos ellos definen una situación y en ocasiones son vehículos para una teoría social y política. De esta forma, "el énfasis de la relación *nación-nación* como el lente a través del cual podemos observar" las relaciones entre los pueblos indígenas y la nación dominante inevitablemente coloca a los primeros en una mejor posición, en una posición de igualdad o, cuando menos, en una posición de menor desigual-

[172] Sobre la conveniencia de definir a los pueblos indígenas como naciones véase, Jenson, Jane, "Naming Nations: Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse", *Canadian Review of Sociology and Antropology*, Canadá, 30, 3, 1993, pp. 337-358.

[173] Cairns, Alan, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver-Toronto, University of British Columbia Press, 2000, p. 7. La traducción es mía.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

dad. Asimismo, tal soporte político nos lleva a ver a los Estados nacionales como agrupaciones políticas multinacionales, en las que nos relacionamos con los otros a través de las diferentes naciones a las cuales pertenecemos.[174]

En la actualidad considero que los pueblos indígenas de Latinoamérica deben asegurar, como lo han hecho los indígenas canadienses, la denominación de "naciones", ya que ello les permitirá, a su vez, asegurar con mayor éxito su existencia colectiva. En efecto, éste es uno de los muchos esfuerzos que los pueblos indígenas han comenzado a realizar para retomar control de su propio nombre y participación política. El término nación "los distingue de la categoría de minorías étnicas, establece su incorporación dentro del marco de las políticas multiculturales, y los coloca en términos de estatus, en el nivel de las naciones fundadoras de los Estados (en el caso de Canadá, los coloca en el nivel de los ingleses y franceses)".[175] Además, la denominación de *nación*, no sólo proporciona estatus sino que también tiene consecuencias políticas, pues justifica la participación de los indígenas en el debate constitucional del Estado nacional, y facilita algunos movimientos hacia el autogobierno de los propios pueblos indígenas, algo que no está a disposición, por ejemplo, de los inmigrantes, sean éstos de la nacionalidad que sean.[176]

Una vez discutido por que sí debemos considerar como naciones a los pueblos indígenas, creo que es el momento de hacernos la pregunta clave que planteamos para las naciones subestatales: ¿cómo podemos acomodar a los pueblos indígenas en términos de justicia dentro del Estado y sus instituciones? O, de otra manera ¿cómo podemos acomodarlos en el Estado y sus instituciones conforme a los dos principios de la justicia?

Antes que nada, quisiera referirme a la respuesta que han otorgado los Estados latinoamericanos ante la necesidad de tales acomodos. En pri-

174 Alan Cairns no sólo acepta el lenguaje de la nacionalidad por parte de los pueblos indígenas, sino que inclusive propone una especie de ciudadanía diferenciada para los indígenas, misma que al tiempo que sostenga su identificación con el Estado nacional dominante, le permita conservar su identidad indígena. Cairns estima que este tipo de ciudadanías diferenciadas, que él llama *citizenship-plus*, permitirá integrar a la noción de ciudadanía los elementos distintivos de una identidad indígena, al tiempo que se conservará la pertenencia al Estado-nación, algo que en su opinión fue siempre negado por las nociones individualistas y abstractas de la ciudadanía, véase Cairns, Alan, *op. cit.*, nota 173, pp. 3-46.

175 *Ibidem*, p. 28. La traducción es mía.

176 *Ibidem*, pp. 26-29.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

mer lugar tendría que decir que, como en el caso de las naciones subestatales, la primera reacción que los Estados nacionales han tenido hacia los pueblos indígenas ha sido, también, el de suprimirlos. En Latinoamérica este proceso de supresión de las identidades indígenas se remonta a la propia Colonia, cuando los españoles y portugueses dominaron los territorios americanos en el siglo XVI. En efecto, durante esta etapa inicial los nuevos colonos pasaron por la extinción de importantes núcleos de población indígena en las Antillas y en el nuevo continente. De esta manera, la población indígena prácticamente fue exterminada de las Antillas y de algunas regiones continentales, como las que actualmente ocupan países como Argentina y Uruguay. En el caso de México, el descenso de la población indígena fue dramático, pues de una población estimada en quince millones de indígenas, se redujo durante el primer siglo de la dominación española (XVI) a menos de dos millones, siendo este terrible descenso poblacional ocasionado, en su mayor parte, por la aparición de nuevas enfermedades entre los indígenas así como al hambre, pues se fracturó sensiblemente su sistema de producción alimenticia debido al reparto de las tierras entre los encomenderos. Apenas hasta finales del siglo XX, México recuperó la población indígena que tenía en el momento de la conquista española, es decir, una población estimada de quince millones.

De esta actitud inicial de supresión y extinción en América, se paso más tarde a otra en la cual se trató de conservar lo que quedaba de la población indígena, pues los colonos europeos se dieron cuenta que era imposible exterminar a toda la población aborigen del nuevo continente. Esta nueva actitud tenía su origen tanto en razones humanitarias (aquí habrá que recordar a hombres tan notables como Fray Bartolomé de las Casas), como en razones económicas ya que era imposible en las condiciones técnicas y humanas del siglo XVI poblar totalmente con europeos el nuevo continente, pues como Hernán Cortés le decía al rey de España en una de sus cartas, no había que matar a todos los indios como se había hecho las Antillas, pues se les podía utilizar para el "servicio de su majestad".[177] Fue así como la colonia española inició todo un trabajo de protección de los indios, protección que hay que reconocer, estaba intrínsecamente ligada a la creación de una sociedad de castas, en la cual los grupos étnicos que poblaban los dominios españoles en América estarían

177 Cortés, Hernán, *Cartas de relación*, México, Porrúa, 1988.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

profundamente diferenciados y había entre ellos muy amplios márgenes de desigualdad, colocándose a los españoles y criollos en la cúspide de esa pirámide. En efecto, el proceso colonial, lejos de constituir un estructura socioeconómica y un mercado interno generadores de tendencias culturales integradoras, creó todas las condiciones para impedirlo, ya que había un grupo étnico particular en la cúspide social y, por otro lado, una fuerza de trabajo explotada de indios y esclavos. Como acertadamente señala Díaz-Polanco "la estratificación étnica se superpone a la construcción del Estado nacional, complicándolo y afirmándolo. Según la racionalidad social vigente, por ejemplo los indios deben pagar tributo y aportar trabajo gratuito o barato al colonizador porque son vasallos".[178] Esta situación de acentuadas diferencias estamentales y étnicas de la sociedad fue desarrollada durante toda la vida colonial.

La independencia de España y Portugal, así como la consecuente creación de los Estados nacionales en Latinoamérica, no significó una mejoría sustancial para los indígenas. Por el contrario, significó en muchas ocasiones el inicio de un renovado ataque a sus identidades, pues los nuevos Estados latinoamericanos se encontraron con una sociedad profundamente diferenciada y desigual, en la cual los pueblos indígenas ocupaban un lugar importante, lo que constituía un duro obstáculo para la construcción de una identidad nacional homogénea a la cual aspiraban los nacientes Estados. Todo ello terminó vinculando la creación de la nueva estructura nacional con un enérgico rechazo de la pluralidad etnocultural. En otras palabras, la identidad etnocultural de los pueblos indígenas dominados y explotados se concibió también como una de aquellas herencias de la Colonia, que debía esfumarse en el proceso de construcción nacional. Fue así como inició en Latinoamérica un nuevo ataque a los pueblos indígenas, pues se buscaba a toda costa "integrarlos" a una nación cuya tejido era etnoculturalmente heterogéneo, pues se consideraba a esta diversidad etnocultural como un estigma o un defecto de la nación que debía ser superado.

En el caso de México, los intentos por suprimir a los pueblos indígenas continuaron, en particular, una vez que triunfaron los liberales y se consolidó la estabilidad en el país. Paradójica realidad histórica para los pueblos indígenas: el triunfo de los liberales sobre los conservadores que

178 Díaz-Polanco, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p. 25.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

significó la consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX, significó para ellos no sólo la destrucción de aquellas protecciones a su cultura que todavía se heredaban de la colonia española, sino también el reinicio de las hostilidades. Recuérdese solamente la afectación que realizaron los liberales sobre las tierras de los pueblos indios después de la Constitución de 1857, o la feroz guerra que libró Porfirio Díaz (que se decía heredero histórico de los liberales) contra los yaquis de Sonora a quienes desterró por miles a los campos henequeneros de Yucatán, para que trabajaran prácticamente como esclavos. Para los liberales éste debía ser el precio que se tendría que pagar en aras de la consolidación de una única identidad nacional. Haber reconocido a los pueblos indígenas "habría implicado aceptar, de algún modo, una vida autónoma para los grupos étnicos y, sobre todo, respetar la base de sustentación de tales grupos: las tierras y demás recursos naturales",[179] codiciados con vehemencia por los liberales que habían salido triunfadores en el proceso de construcción del Estado mexicano.

En efecto, el liberalismo mexicano y latinoamericano

> urgido por las constricciones socioeconómicas y políticas en que debía desplegar su proyecto capitalista, se inclinó por una homogeneización casi fanática. A diferencia de Europa, en Latinoamérica la nacionalidad dominante criollo-mestiza se enfrentó no a otras nacionalidades con capacidad para disputar el control del Estado o para negociar sus posiciones, sino a un archipiélago de comunidades políticamente desarticuladas y con escasa perspectiva nacional (grupos étnicos). Es en este contexto histórico que, ideológicamente unidad nacional y pluralidad sociocultural devienen antitéticas.[180]

Ahora bien, esta actitud supresora de las entidades nacionales por parte de algunos de los nacientes Estados latinoamericanos no fue eficaz ya que frecuentemente se encontró con la resistencia y a veces con la abierta rebelión de los pueblos indígenas. Fue así como durante el siglo XX se pasó de la abierta supresión de las identidades indígenas (incluso mediante las armas) a un proceso de *asimilación* de estos pueblos, lo que constituyó, en mi opinión, una nueva forma de supresión cultural de los

179 *Ibidem*, p. 26.
180 *Ibidem*, p. 39.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

pueblos indígenas, aunque mediante políticas más sutiles implementadas por el Estado. En efecto, después de un periodo de importantes movimientos sociales a principios de ese siglo y, en el caso de México, de una revolución social (1910-1917), se implantó un indigenismo que trataba de *asimilar* al indígena a la cultura nacional, pero desconociendo sus particularidades culturales. Efectivamente, el indigenismo que colocaba en el centro de su discurso "la unidad nacional" concebida como una necesaria homogeneidad cultural, intentaba integrar a los indígenas en esta cultura común al tiempo que, frecuentemente, ignoraba sus concretas identidades culturales. En el caso de México, la construcción del Estado posrevolucionario después de 1917 consideraba esencial la participación de los pueblos indígenas (o cuando menos de los indígenas en general) al nuevo Estado social. De esta manera, la política indigenista mexicana que tanto impacto tuvo en Latinoamérica y que dio a algunos de sus teóricos e ideólogos más importantes (Gamio y Caso) emprendió todo un proyecto para conseguir que los indígenas se sintieran parte de ese proyecto nacional, que por primera vez los integraba a su discurso. Así por ejemplo, se crearon durante el cardenismo instituciones encaminadas al estudio y protección de los pueblos indígenas como el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional Indigenista, además de que se inició un reparto agrario sin precedentes en México. Ahora bien, el problema de toda esta política indigenista es que buscaba la *asimilación* de los indígenas a la cultura nacional a toda costa, y asimilarlos significaba desconocer sus particulares y concretas identidades culturales, para que asumieran e hicieran suya toda una cultural nacional, que de principio a fin les era ajena. Desde luego, el indigenismo *asimilacionista* del siglo XX marginaba cuando no destruía a las mismas culturas indígenas. De alguna manera podría decir que entre las consecuencias finales del fracaso del indigenismo tenemos el levantamiento armado del zapatismo en Chiapas el 1o. de enero de 1994, así como la serie de eventos de solidaridad y franco apoyo al movimiento indígena en México y Latinoamérica que tuvo lugar durante toda la década de los noventa.

La pregunta obligada que debemos hacernos en este momento es si todas esas formas de supresión, desde aquellas implementadas en la época colonial, hasta las más recientes de la *asimilación cultural*, han sido adecuadas para acomodar en términos de justicia a las naciones indígenas, primero al orden colonial y después a los Estados nacionales. Al respecto

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

diré que, como en el caso de los naciones subestatales, cualquier forma de supresión ya sea física o cultural es completamente incompatible con la satisfacción que a los principios liberales más esenciales debe todo Estado nacional, principios que, dicho sea de paso, se encuentran contenidos en los dos principios de la justicia que dirigen nuestra investigación. En efecto, ¿cómo podríamos esperar que los integrantes de los pueblos indígenas pudieran gozar de los derechos y las libertades básicas contenidas en el primer principio de la justicia, como son las libertades de expresión, asociación, conciencia, propiedad o a no arrestado contra el derecho, si no cuentan con la mínima base cultural a través de las cuales, tales libertades puedan ser ejercidas? Como decíamos en el capítulo segundo, sólo a través de un contexto cultural particular, los individuos pueden ejercer sus derechos, pues es ese ambiente cultural el que proporciona valor significativo a las elecciones que puedan hacer cada uno de los miembros integrantes de los pueblos, y sólo cuando pueden escoger entre opciones que son realmente valiosas para ellos, tales individuos pueden ser libres.

Así por ejemplo, cuando podemos probar que las lenguas indígenas han sido negadas como medio de comunicación en los tribunales de los Estados nacionales, ya sea legal o fácticamente, cómo entonces podríamos esperar que los integrantes de los pueblos indígenas impidieran una detención arbitraria si los jueces y los fiscales no tienen forma de comprender su lengua y en última instancia su defensa. Igualmente, cómo sería posible que los miembros de los pueblos indígenas gocen a cabalidad de su libertad de expresión, cuando su lengua no tiene ningún espacio en los principales medios de comunicación y, en consecuencia, se encuentra imposibilitada para adquirir un espacio público en el cual expresarse, pues como ya explicaba en el capítulo anterior, el ejercicio de semejante libertad requiere de la construcción de un espacio público en el cual sus hablantes puedan manifestar libremente sus ideas; una lengua sin espacio público deviene una lengua privada y, en el largo y mediano plazo, tiende a desaparecer. Más aún, cómo podríamos esperar una plena libertad de conciencia, cuando las creencias religiosas de los pueblos indígenas han sido hasta el día de hoy violentamente suprimidas por un Estado nacional que se dice laico, pero que culturalmente en las naciones occidentales promueve discretamente los valores cristianos.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

Asimismo, las políticas supresivas a que nos hemos referido en los párrafos anteriores también han implicado que no se dé satisfacción al segundo principio de la justicia, pues casi siempre han significado la negativa a reconocerles una base económica mínima para su subsistencia. En efecto, desde la encomienda, pasando por la afectación de las tierras propiedad de los pueblos indios que iniciaron los liberales decimonónicos, siempre que su base económica ha sido modificada, cuando no extirpada completamente, se les ha orillado a la marginación socioeconómica casi siempre en beneficio de la sociedad dominante, lo que desde luego no da satisfacción a la primera parte del principio de la diferencia, mismo que dispone que las desigualdades económicas sólo pueden ser aceptadas cuando son en beneficio de todos, incluidos desde luego los miembros de los pueblos indígenas y no sólo de los integrantes de la cultura dominante. Desde luego, semejantes políticas supresivas tampoco dan satisfacción a lo dispuesto en la segunda parte del segundo principio de la diferencia, relativo a la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos públicos, pues ha sido prácticamente lugar común en todos los Estados liberales con minorías indígenas que tanto el gobierno federal como sus gobiernos locales estén dominados por representantes que provienen de la sociedad dominante.

Ahora bien, si las políticas de supresión y asimilación no han satisfecho los principios mínimos de la justicia a que deben sujetarse los Estados liberales en el acomodo de sus minorías indígenas, entonces, ¿qué otras opciones tenemos para su acomodo dentro del Estado y sus instituciones en términos de justicia? Esencialmente el reconocimiento y constitución de formas *autonómicas* para los pueblos indígenas, ya que es la única que podría dar satisfacción a los dos principios de la justicia. Por lo que respecta a la secesión y la consiguiente formación de Estados nacionales, ésta no ha sido, como sí lo es en el caso de las naciones subestatales, una demanda común entre los pueblos indígenas. Comencemos entonces explicando a la autonomía.

La demanda por un régimen autonómico cobra particular importancia en el movimiento indígena durante las dos últimas décadas del siglo XX, momento en el cual los pueblos indígenas exhibieron, por primera vez, una gran capacidad de movilización nacional e internacional para hacer valer sus reclamos. Así, por ejemplo, el zapatismo demostró una gran habilidad para dar a conocer a través de los diversos medios de comunica-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

ción, sus demandas y exigencias; asimismo, podríamos decir que la Declaración de la ONU sobre Cultura y Derechos Indígenas de principios de la década de los noventa fue producto en buena medida de la movilización de los pueblos indígenas, en particular de los indígenas norteamericanos; no está de más señalar que las políticas genocidas implementadas por el gobierno guatemalteco durante los ochenta fueron descubiertas ante la comunidad internacional por el gran activismo internacional de personajes como Rigoberta Menchú que recibió el Premio Nóbel de la paz a principios de esa década. En fin, por primera vez en mucho tiempo, estaba claro para los Estados nacionales que los pueblos indígenas habían adquirido una capacidad de movilización nunca antes vista (diríamos una capacidad global) para plantear sus demandas autonómicas.[181]

En este sentido, podemos decir que tanto por la naturaleza de sus demandas, como por razones normativas, la mejor forma de acomodar a los pueblos indígenas dentro del Estado en términos de justicia es a través del *reconocimiento de diversos grados de autonomía* según las necesidades particulares de los pueblos. Sobre este reconocimiento, es importante hacer énfasis en el hecho de que los regímenes autonómicos se establecen en el marco de los Estados nacionales ya establecidos, pues el ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida política-jurídica de un Estado.[182]

Así, la autonomía es un régimen político-jurídico acordado entre el Estado y sus pueblos indígenas, mediante el cual se crea un sistema especial dentro del propio Estado, que configura un gobierno propio (autogobierno) para los pueblos indígenas, mediante el que éstos se encuentren en condiciones de escoger a sus autoridades, ejercer ciertas competencias legalmente atribuidas para regular su vida interna y reproducir su vida cultural, así como para administrar sus propios asuntos. Es importante señalar que a través de estas competencias los pueblos indígenas deben tener la capacidad suficiente para normar aquellos aspectos que les per-

181 Una explicación sobre la organización global de los movimientos indígenas americanos puede encontrarse en Anaya, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1996; véase también Van Cott, Donna Lee, *The Friendly Liquidation of the Past: the Politics of Diversity in Latin America*, Estados Unidos, University of Pittsburg, 2000.

182 Díaz-Polanco, Héctor, *op. cit.*, nota 178, pp. 150-153.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

mitan reproducir su cultura societal, pues son ellos mejor que nadie quienes tienen la capacidad para ello. Igualmente, este régimen autonómico deberá dar cumplimiento a los dos principios de la justicia, como veremos en seguida.

Sobra decir que la definición de la autonomía para cada caso particular deberá ajustarse a las necesidades específicas de los pueblos indígenas de que se trate, pero siempre deberá estar sujeta a que no se violen los principios liberales fundamentales. Ciertamente, sería un error tratar de establecer principios muy generales para todos los casos de autonomía de una buena vez y para siempre, pues la búsqueda de una definición más específica de la autonomía,

> incurre inevitablemente en generalizaciones inadecuadas e invalidas para la enorme variedad de situaciones que cubre el sistema autonómico. En efecto, carece de sentido la fijación de unas características singulares que necesariamente sean comunes a cualquier régimen de autonomía, con absoluta independencia de las condiciones socioculturales, económicas y políticas en que tal régimen tiene lugar. Los rasgos específicos de la autonomía estarán determinados, de una parte, por la naturaleza de la colectividad que la ejercerá... y, de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica, por la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y, en suma, el grado de autogobierno reconocido que en su despliegue concreto dependerán en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes.[183]

En este sentido, lo que para unos pueblos indígenas puede ser de la mayor valía para la conformación de su régimen autonómico, para otros podría ser irrelevante. Así por ejemplo, si estamos ante la presencia de un pueblo indígena que posee una base institucional y económica suficiente para su subsistencia, además de una población adecuada para la reproducción de su cultura, es muy probable que el pactar facultades amplias, así como un régimen autonómico robusto, sean condiciones necesarias de su proceso autonómico. Por el contrario, un pueblo indígena que carezca de la capacidad tanto económica como política para hacer frente a sus necesidades, además de una exigua población (pues hay que recordar que sólo en México y en general en toda Norteamérica, hay mu-

183 *Ibidem*, pp. 151 y 152.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

chos pueblos que apenas pasan del millar de habitantes y otros son mucho menores a este número), es muy posible que requiera de un régimen menos amplio, pues muy probablemente requerirá asegurar que el Estado nacional le otorgue ciertos subsidios o el abasto de ciertos productos para su subsistencia, lo que inevitablemente limitará sus capacidades autonómicas. En los ejemplos anteriores estamos en presencia de dos pueblos indígenas que poseen necesidades muy distintas en cuanto al régimen de autonomía que necesitan, pues lo que es benéfico para uno puede ser perjudicial para el otro. Dicho de otra manera, no podemos determinar *a priori* el contenido específico del régimen de autonomía para todos los pueblos indígenas, pues habrá que observar en cada caso particular, sus concretas características sociopolíticas y económicas.

Ahora bien, el hecho de que no se pueda determinar de manera apriorística el contenido de los sistemas autonómicos, no quiere decir que estemos en presencia de un relativismo absoluto en la materia, por el contrario, habrá siempre ciertos elementos que sí se encuentran presentes y, además están normados por los dos principios de la justicia, nos permitirán asegurar que estamos en presencia de un régimen autonómico justo, pues de otra manera, cualquier tipo de autogestión podría ser considerado como tal. Estos elementos deben ser los siguientes:

a) *Un conjunto de derechos* que garanticen la igualdad de los miembros de los pueblos indígenas frente a la sociedad dominante para el ejercicio de los derechos y las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues no hay que perder de vista que tradicionalmente esos pueblos se han enfrentado en condiciones de franca desventaja a la cultura dominante del Estado nacional, lo que les ha impedido disfrutar, en igualdad de condiciones, de aquellos derechos y libertades básicas de que disponen los Estado liberales. Entre estos derechos, los derechos lingüísticos son los que primeramente saltan a la vista, ya que no sólo se les debe conceder la posibilidad de hablar su propia lengua sin restricción alguna y en un espacio público lo suficientemente amplio como para que esa expresión sea libre, sino que inclusive se deberá otorgar a los indígenas la posibilidad de que reciban ciertos servicios básicos en su idioma, como la educación o los servicios médicos, o que se exhiba dignamente su cultura y a sus miembros a través de los principales medios de comunicación. En efecto, los derechos lingüísticos son

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

de vital importancia para que se ejerzan las libertades a que se refiere el primer principio de la justicia, como son las libertades de expresión, asociación, conciencia, pensamiento e inclusive para garantizar que no se realicen arrestos contra derecho, tal y como lo he explicado más arriba, sino además para que se ejerzan los derechos políticos a que se refiere ese mismo principio, pues, ¿podríamos acaso pensar en un algún gobierno que no tuviera como punto de convergencia la lengua que todos hablasen? Desde luego, semejante posibilidad no parece viable, pues cualquier gobierno (pensemos en los gobiernos autonómicos o en los gobiernos democráticos) sólo puede ser posible en una lengua común, la lengua de quienes participan de él. En fin, mediante el reconocimiento de estos derechos se estarán sentando las bases para que los pueblos indígenas puedan ejercer los derechos y las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia.

b) Asimismo, se deberán pactar con los pueblos indígenas ciertas *competencias autonómicas* que estén dirigidas a permitir que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura societal, pues como he venido señalando, la existencia de una cultura es condición necesaria para que los integrantes de cualquier sociedad política puedan ejercer los derechos y las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues es ella la que otorga valor a las distintas opciones que puede escoger un individuo en una sociedad liberal. Ahora bien, estas competencias o facultades autonómicas deberán no solamente abarcar todas aquellas áreas que se estimen necesarias para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura (por ejemplo, educación, asentamientos urbanos, explotación del suelo, etcétera), sino que además deberán comprender facultades para crear tanto normas de carácter general (facultades legislativas o cuasilegislativas), como disposiciones tendientes a hacer cumplir esas normas de carácter general (facultades esencialmente administrativas o cuasiadministrativas).

c) Asimismo, un régimen autonómico deberá considerar siempre *una mínima base territorial*, sin la cual no estaríamos en condiciones de permitir que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura, pero sobre todo, no estaremos en posibilidades de que cuenten con la mínima base económica para su sustento y desarrollo. En efecto, sin una base territorial y, en consecuencia, sin una base económica adecua-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

da, se marginaría socioeconómicamente a los pueblos indígenas (como ha venido sucediendo), con lo que no estaríamos garantizando que se diese cumplimiento a lo dispuesto por la primera parte del segundo principio de la justicia, que dispone que las desigualdades económicas y sociales deben arreglarse para que sean en beneficio de los miembros menos privilegiados, entre los cuales se puede encontrar a los integrantes de las minorías etnoculturales. Ciertamente, no es posible concebir un régimen autonómico en el que se pasen por alto las necesidades territoriales de los pueblos indígenas; lamentablemente, en las democracias occidentales éste es uno de los aspectos que más temor ha generado, pues se ha temido que ello implique un régimen masivo de afectación a la propiedad privada tan preciada en los Estados liberales. Creo honestamente que tales temores son exagerados y no tienen ningún sustento, pues la base territorial a la cual me refiero es aquella *necesaria para que los pueblos reproduzcan su cultura y mantengan una igualdad mínima de oportunidades socioeconómicas a que se refiere el segundo principio de la justicia,* pues no se trata, como algunos ingenuamente han sugerido, de devolver sus tierras originales a todos los pueblos indígenas para regresar al estado que teníamos antes de la colonización, lo cual además es, a todas luces, materialmente imposible.

d) Finalmente, un régimen autonómico debe proveer el *autogobierno* que es indispensable para garantizar no sólo el ejercicio de las facultades autonómicas necesarias para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura, tal y como lo señalé en el inciso *b* anterior, sino también para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la diferencia. En efecto, mientras los miembros de la sociedad dominante ocupan principalmente los puestos públicos que corresponden a sus gobiernos, los integrantes de los pueblos indígenas ocuparán primordialmente los puestos que se abran en sus autogobiernos, asegurando de esta manera la igualdad de oportunidades a que se refiere el segundo principio de la justicia.

Empíricamente, el autogobierno puede adquirir varias formas para su organización y constitución. Por ejemplo, aunque no es un caso muy exitoso que digamos, para los pueblos indígenas norteamericanos el autogo-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

bierno ha estado más bien vinculado en gran medida a la administración del sistema de tierras reservadas (conocido como "reservas" tribales en los Estados Unidos y como "reservas para las bandas indias" en Canadá). El gobierno federal, en ambos casos, ha transferido algunas competencias a los consejos tribales y consejos que gobiernan cada una de las reservas y que están integrados por miembros de los pueblos indígenas. De esta manera, las tribus y las bandas indígenas han ido aumentando su control sobre la sanidad, la educación, el derecho familiar, la policía y sobre el aprovechamiento de sus recursos. De hecho se han convertido en una especie de tercer nivel de gobierno, con una serie de competencias que han ido forjándose conjuntamente con la Federación y las jurisdicciones estatales o provinciales. No obstante lo anterior, las dificultades político-administrativas son desalentadoras, ya que por ejemplo, el tipo de competencias a que aspiran unas y otras tribus y bandas difiere enormemente, además de estar ubicadas en los Estados o provincias existentes, por lo que deben coordinar su autogobierno con los organismos estatales y provinciales, no sólo con el gobierno federal. Por lo anterior, entre otras cosas, el alcance exacto de los mecanismos de autogobierno en Estados Unidos y Canadá no han sido del todo claros ni satisfactorios.[184]

Una vez que he precisado cómo los elementos que integran a la autonomía deben estar normados por los dos principios de la justicia, quisiera agregar que la autonomía misma debe concebirse como una forma de ejercicio de la autodeterminación. Sin embargo, como acertadamente señala Canovas,[185] la autodeterminación no debe entenderse de una manera absoluta, pues como he señalado en el capítulo segundo, debe ser normada por los principios de la justicia. De esta manera, usando su derecho a la autodeterminación los pueblos pueden decidirse por una gran variedad de caminos, que van desde la constitución de un Estado-nación propio, hasta la conformación de regímenes autónomos en el marco de un Estado determinado. Sin embargo y por lo que respecta a la primera opción, es importante señalar que el movimiento indígena no ha reclamado para sí la constitución de Estados nacionales, ya que, siendo realistas en sus demandas, se han dado cuenta de que no poseen las condiciones materiales para constituirlos, pues normalmente son pueblos poblacionalmente pequeños y dispersos territorialmente (por ejemplo, los mayas mexicanos

184 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 15.

185 Canovan, Margaret, *op. cit.*, nota 56.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

que es uno de los pueblos indígenas más grandes, apenas pasan el millón doscientos mil habitantes y se encuentran territorialmente dispersos en toda la península de Yucatán y se extienden, aún más, en Centroamérica). En consecuencia, no existiendo las condiciones materiales para su constitución como unidades estatales, tampoco podríamos pensar siquiera en las condiciones normativas para su existencia, pues por ejemplo, un Estado que no posee una base territorial y económica suficiente para su sustento, ¿cómo podría pensar en una justa distribución de los bienes socioeconómicos a que se refiere el segundo principio de la justicia?, o bien, ¿cómo podría asegurar un esquema justo de derechos y libertades a sus integrantes, tal y como lo dispone el primer principio, si no tiene recursos económicos para levantar todo un aparato de justicia?

Están en un error quienes consideran que cuando los pueblos indígenas exigen autodeterminación, lo que están exigiendo es la secesión o la independencia del Estado en el cual se encuentran ubicados. Como ya vimos, la autodeterminación no tiene como única posibilidad la secesión, en cambio, lo que los pueblos indígenas están demandando es el reconocimiento y la creación de las instituciones propias de la autonomía. Efectivamente, hay que subrayar que cuando los pueblos indígenas han pedido para ellos la posibilidad de la autodeterminación, normalmente se refieren a la autodeterminación en su sentido de autonomía dentro del propio Estado nacional. En particular, el movimiento indígena en Latinoamérica no ha aspirado a la secesión, pues sus líderes han sido muy conscientes de la imposibilidad que implica para ellos competir contra el Estado nacional en términos económicos, políticos e inclusive militares, en su lugar, han reclamado la autodeterminación como autonomía. Un ejemplo palpable de ello tuvo lugar cuando se celebraron las conversaciones de paz entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en San Cristóbal de las Casas, durante los primeros meses de 1994 y una vez que se había decretado un alto al fuego. En esos días, el líder del EZLN, subcomandante Marcos, al final de las conversaciones y cuando éstas se estaban clausurando, sacó de manera simbólica una bandera mexicana y la extendió con sus manos frente al auditorio, tratando de significar la unidad de los zapatistas con el país.

Asimismo, hay que señalar que en el ámbito internacional la identificación tácita entre autodeterminación e independencia ha tenido también consecuencias perjudiciales para la causa indígena. Por ejemplo, en el

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (instrumento conocido como Convenio 169 que fue adoptado por la Conferencia General de OIT el 7 de junio de 1989) se establece una severa restricción a los derechos indígenas en tanto pueblos, debido a los temores que despertó la asociación de tales derechos con la secesión. En efecto, el artículo uno del referido convenio indica claramente: "todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación, en virtud de la cual podrán establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo cultural". Ante la claridad de este artículo, diversos gobiernos atemorizados por los efectos políticos que podría provocar el uso del término pueblo (pues la asociaban con autodeterminación e independencia), manifestaron su recelo. Así, para calmar los temores de esos gobiernos se introdujo un punto tres en el artículo uno del Convenio 169, que a la letra dice: "la utilización del término pueblo en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueden conferirse a dicho término en el derecho internacional".[186]

En síntesis, creo que los temores de secesión por parte de los Estados nacionales son infundados, ya que prácticamente todas las organizaciones indígenas que se han movilizado se han inclinado por un ejercicio de la autodeterminación en el marco de los Estados nacionales en que están insertados, o sea, por un sistema autonómico que posea un autogobierno propio o alguna forma parecida, pues básicamente lo que desean es mantener y desarrollar sus propias culturas en el marco de las estructuras nacionales. En cualquier caso lo pueblos indígenas no están preocupados por la separación, sino por garantizar el ejercicio de sus derechos autonómicos dentro del propio Estado nacional,[187] prueba de ello ha sido el reciente movimiento de reforma constitucional que ha tenido lugar en Latinoamérica.

En efecto, en esta región, según Donna Lee Van Cott, la mayor parte de los países han incorporado, en algún grado, principios de no discriminación y multiculturalismo en sus marcos legales o a través de la adopción de convenciones internacionales en derechos humanos. Sin embargo, para mediados de 2001 sólo cinco países latinoamericanos habían definido regímenes autonómicos a nivel constitucional, Colombia, Ecuador, Nica-

186 Díaz-Polanco, Héctor, *op. cit.*, nota 178, pp. 158-159 y 161.

187 *Ibidem*, p. 162.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

ragua, Panamá y Venezuela;[188] enseguida lo haría México con su reforma constitucional aprobada en agosto del mismo año.

En el caso de México es importante señalar que, no obstante las controversias que ha desatado la reforma constitucional de agosto de 2001, ésta provee un nuevo estatus para los pueblos indígenas de ese país. Más aún, es la primera vez que un estatuto especial para los pueblos indígenas es creado en México al nivel de la Constitución federal, lo que significa un gran avance en la historia constitucional reciente de nuestro país. Por la importancia que tiene esta reforma para definir la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, creo que es conveniente hacer algunas observaciones sobre los aspectos sobresalientes de la misma con base en las herramientas teóricas que nos proporcionan los principios liberales y los principios normativos de la justicia:

a) El artículo segundo comienza diciendo que "la nación mexicana es única e indivisible", lo cual me parece innecesario, pues como dije en el capítulo segundo, para asegurar la satisfacción de los principios de la justicia se debe procurar construir una nación multicultural, pues sólo así pueden estar representadas todas las culturas indígenas que conviven en el Estado mexicano. En efecto, una sola cultura promueve la exclusión de otras culturas y, en consecuencia, que sus integrantes no puedan ejercer las libertades básicas. Asimismo, empíricamente la nación mexicana no es única, sino que ha estado integrada por diversas culturas producto de la relación de la cultura europea y las diversas culturas americanas que se encontraban antes de la Colonia. Creo que ni empírica ni normativamente la nación mexicana puede ser única, la nación es y debe ser multicultural, en cambio, lo que sí puede ser único es el Estado, es decir, un solo Estado para diversas naciones.
b) En el párrafo segundo, por las razones normativas y empíricas a que he hecho referencia en el inciso anterior, considero acertada la anotación que se hace de que "la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indí-

188 Van Cott, Donna Lee, "Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, New Brunswick, invierno de 2001; este artículo también se puede encontrar en la siguiente dirección electrónica: *http://www.proquest.umi.com/pqdweb?Did=000000073249533&Fmt=4&D*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

genas", y que tales pueblos conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Lo que me parece especialmente grave es que el propio artículo establezca que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas", pues, ¿qué debemos entender por conciencia de su identidad indígena? No hay nada en la Constitución que lo delimite y puede, en consecuencia, propiciar que cualquiera pueda decir que posee esa conciencia. Estimo que la Constitución debió establecer al respecto dos criterios básicos: un criterio cultural como el lingüístico y un criterio territorial, es decir, el lugar donde vive el individuo correspondiente. Coincido en este punto particular con Ermanno Vitale en el sentido de que esta disposición sobre la *conciencia* puede provocar, aparte de graves dificultades para su determinación, la existencia de espacios en los cuales la conciencia sea un argumento para crear lugares en los cuales no apliquen los principios liberales esenciales.[189]

c) Conforme a lo que he venido señalando sobre la autodeterminación y su sujeción a los principios de la justicia, me parece muy acertada la parte del artículo segundo que estableció que el "derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía", pues con toda claridad se establece la imposibilidad de la secesión como posibilidad de la autodeterminación y, en su lugar, se inicia con la construcción de todo un régimen de autonomías para el acomodo de los pueblos indígenas dentro del Estado mexicano.

d) El apartado A del artículo segundo es el que establece propiamente el régimen de la autonomía en México y su contenido es, además de muy basto, importantísimo para la formación del régimen autonómico en México y establece entre otras cosas lo siguiente: que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos para la resolución de sus conflictos internos siempre sujetos al orden jurídico mexicano; elegir, de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales, a las auto-

189 Vitale, Ermanno, "El derecho constitucional indígena. Algunas consideraciones filosóficas", *Nexos*, junio de 2004, pp. 34-41.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

ridades y representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, siendo las Constituciones y las leyes de la entidades federativas las que regularán estos derechos en los municipios; el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes en los juicios en que sean parte. En fin, todas estas adiciones que aparecen en el apartado A me parecen muy apropiadas para la creación del régimen de las autonomías en México, sólo tendría dos observaciones que hacer al respecto a este apartado:

— En su fracción VI, no establece un régimen para que los pueblos indígenas posean una base territorial mínima, que les permita reproducir su cultura y contar con la base económica suficiente para su desarrollo y, de esta manera, dar satisfacción a los dos principios de la justicia. Lo único que establece al respecto la Constitución es un derecho de preferencia para el uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan sus comunidades, conforme a "las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia". Considero que lo anterior es, a todas luces, insuficiente para garantizar la base territorial necesaria para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura, ya que las formas reconocidas actualmente por la Constitución y sus leyes secundarias no disponen nada al respecto. En consecuencia, creo que es necesario agregar a la Constitución un apartado especial que establezca un régimen de propiedad adecuado y suficientemente estable para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura y cuenten con la base económica para su subsistencia futura, en caso contrario, estaremos condenando a muchos a la extinción como pueblos.
— Tengo dos observaciones a la fracción VIII que dispone que se deberá garantizar el acceso pleno "a la jurisdicción del Estado, para garantizar ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sea parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución". Primeramente, el acceso a la jurisdic-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

> ción es, salvo casos excepcionales como los que se presentan en materia laboral, un derecho individual y no colectivo, ¿a qué casos se refiere la reforma cuando habla de los juicios en los que sean parte colectivamente los indígenas? Creo que ésta es una grave imprecisión de la reforma, misma que abre la puerta a severas críticas de todos aquellos que consideramos que el ejercicio de las libertades básicas es, y ha sido siempre, un derecho individual y no colectivo. Segundo, creo que la reforma debió establecer con toda precisión que los usos y costumbres que se apliquen en los procedimientos en los cuales los indígenas sean parte, deberán, en todo momento, *respetar los derechos y las libertades básicas* y no, como hace de manera muy imprecisa, señalar solamente que deberán respetar los preceptos de la Constitución, pues finalmente los elementos que nos permitirán determinar si tales usos y costumbres pueden ser válidos son y deben ser esencialmente los derechos y las libertades fundamentales que consagra la Constitución, y no todos sus preceptos, entre los que seguramente habrá muchos que contradigan las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas. Desde luego, sobra decir que si no satisfacen tales libertades básicas, no podrían ser válidos en los procedimientos correspondientes.

Por lo que respecta al apartado B, éste contiene una serie de políticas y programas a que están obligados la Federación, los estados y los municipios, para promover principalmente la igualdad socioeconómica de los pueblos indígenas, disposiciones que obedecerían a lo dispuesto en la primera parte del segundo principio de la justicia y que constituyen, en esencia, un proyecto igualitario por realizar en México. En síntesis, el nuevo artículo segundo de la Constitución mexicana, no obstante que delega en buena medida la interpretación de los conceptos de autonomía y libre determinación a las entidades federativas, además de imponer severas limitaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, constituye sin lugar a dudas, un avance significativo en el constitucionalismo mexicano, pues por primera vez integra varios de los temas que habían estado constantemente en la agenda relativa a los derechos indígenas, no obstante que México, como Estado-nación, posee la población indígena más grande de América (alrededor de quince millones), misma que no poseía un estatuto especial de derechos antes de esta reforma.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

III. Inmigrantes y derechos diferenciados

Por grupos inmigrantes debemos entender a aquellos grupos formados "por la decisión de diversos individuos y en ocasiones de sus familias, de dejar sus país natal o de origen, para emigrar a otra sociedad, frecuentemente dejando a sus amigos y familiares atrás".[190] Esta decisión es muy frecuentemente adoptada por razones económicas, aunque en algunas ocasiones también por razones políticas (como es el caso de los refugiados), en cuyo supuesto, los inmigrantes buscan moverse a un país más libre o más democrático. Con el tiempo y "después de una generación o en subsecuentes generaciones de hijos de inmigrantes que han nacido en el país de residencia, se crean comunidades étnicas con diferentes niveles de cohesión y organización".[191]

En este momento, es indispensable distinguir entre dos categorías de inmigrantes, aquellos que han podido llegar a integrarse como nacionales y/o ciudadanos y aquellos que no lo consiguen. En este capítulo, me referiré al primer grupo, es decir, a aquel cuyos integrantes logran integrarse como nacionales y/o ciudadanos al cuerpo principal de la sociedad, según se trate de un país cuyo régimen jurídico distinga entre nacionales y ciudadanos, o bien sólo se refiera a la ciudadanía. En efecto, para algunos Estados como los latinoamericanos, basta con que la persona obtenga la nacionalidad para que se le reconozcan los derechos fundamentales que otorga la Constitución, siendo la ciudadanía una noción esencialmente referida a los derechos políticos. Otros órdenes normativos, en cambio, no distinguen entre nacionalidad y ciudadanía, o más aún, sólo se refieren a la ciudadanía como el requisito esencial para gozar de los derechos y las libertades esenciales de la Constitución. Como acertadamente lo comenta Diego Valadés, ésta es una distinción que tiene su origen en Latinoamérica:

> la Constitución de Estados Unidos no distingue, como en la mexicana, entre nacionalidad y ciudadanía... El concepto constitucional de ciudadano apareció en Francia, en 1791, pero la Constitución no contempló la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, como tampoco lo hizo la Constitu-

190 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 31.
191 *Ibidem*, p. 32.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

> ción gaditana de 1812. La primera Constitución que diferenció entre nacionales y ciudadanos fue la peruana de 1823. En México la distinción forma parte del orden constitucional desde 1836. En la actualidad, con excepción de Argentina, Brasil y Uruguay, todas las Constituciones latinoamericanas hacen la diferenciación. Se trata de una institución propia del constitucionalismo latinoamericano, por lo que su comprensión se dificulta en otros sistemas. De manera general se ha entendido por casi dos siglos, que la nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, en tanto que la ciudadanía es un requisito para ejercer derechos políticos. Los nacionales son titulares de todos los derechos fundamentales que las Constituciones reconocen, excepto los de naturaleza electoral. El constitucionalismo latinoamericano se incorporó así a la corriente de los derechos fundamentales trazada por Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII, y a la vez construyó una defensa ante la presencia de numerosos naturales que, se temía, seguían observando lealtad a la Corona española.[192]

Con el propósito de facilitar la lectura de la presente investigación, en adelante no distinguiré entre ciudadanía o nacionalidad, refiriéndome sólo a la primera, es decir, a la ciudadanía como condición indispensable para gozar de los derechos y las libertades fundamentales a que se refiere el orden constitucional de un Estado, sin por ello desconocer la distinción que entre nacionalidad y ciudadanía hacen algunos Estados nacionales, como bien he precisado. También es importante señalar que no hablaré del segundo grupo, el de aquellos que no pueden obtener la nacionalidad y/o ciudadanía, pues entre ellos frecuentemente se encuentran los inmigrantes no documentados, para los que no existe una política migratoria especial y de los cuales quiero hablar con más detenimiento en el capítulo siguiente.

Inmigrantes, en consecuencia, entenderemos que son aquellas personas que "arriban a un país que posee una política especial de inmigración, misma que les otorga el derecho de convertirse en ciudadanos después de un periodo relativamente corto de tiempo" (digamos tres o cinco años, este ultimo caso es el que aplica a México), "sujetos sólo al cumplimiento de algunas condiciones mínimas, tales como aprender el idio-

192 Valadés, Diego, *Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio de 2004, Documento de trabajo, p. 12.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

ma oficial, así como el conocimiento de algunos aspectos básicos de la historia y las instituciones políticas del país".[193] Ésta ha sido la política migratoria tradicional de los países más propensos a la inmigración en el mundo: Estados Unidos, Canadá, Australia y algunos países latinoamericanos como Argentina.

Tradicionalmente, los grupos de inmigrantes han respondido de manera diferente al proceso de acomodo a que se ven envueltos en una nación-Estado, a como lo han hecho las minorías nacionales, ya sean naciones subestatales o pueblos indígenas. A diferencia de éstas, "la opción de involucrarse en un proceso de construcción de un Estado nacional que compita con el de la sociedad mayoritaria no ha sido accesible a los grupos de inmigrantes, ni tampoco deseable".[194] Esto debido a que los grupos de inmigrantes han sido, normalmente, muy pequeños y territorialmente se encuentran dispersos en el territorio del Estado como para abrigar la esperanza de recrear su cultura societal original en el nuevo país.

> En su lugar, ha sido común que ellos se integren a la sociedad que llegan, que casi siempre es más grande. Pocos inmigrantes han objetado el requerimiento que casi siempre les es impuesto, de aprender la lengua oficial como una condición para alcanzar la ciudadanía, así como que sus hijos tengan que aprender la lengua oficial en las escuelas.[195]

En cambio, han aceptado el supuesto de que sus opciones de vida, así como las opciones de vida de sus hijos, estén irremediablemente ligadas con la participación que pudiesen llegar a tener en las instituciones mayoritarias del Estado.[196]

Varios Estados nacionales cuentan ahora con doscientos años de experiencia en lo relativo a cómo los inmigrantes se integran a sus culturas, y parece haber escasa evidencia de que los inmigrantes legales que poseen el derecho de llegar a ser ciudadanos representen algún peligro para la unidad y estabilidad de los Estados liberales. Hay pocos ejemplos de grupos de inmigrantes que se han movilizado detrás de los grupos sece-

193 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 31.
194 *Idem*.
195 *Idem*.
196 *Idem*.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

sionistas, que hayan ofrecido su apoyo a los partidos políticos nacionales, o que se hubiesen unido a los movimientos revolucionarios que tuviesen como objetivo el derrocamiento de los gobiernos existentes. En su lugar, han tratado de integrarse al sistema político existente, tanto en la esfera económica como en la social. Al respecto, es importante señalar que en los países tradicionalmente favorables a la inmigración, los refugiados que obtienen asilo pueden ser considerados en esta misma categoría de inmigrantes que poseen un derecho para convertirse en ciudadanos. Esto debido a que la política de asentamiento y naturalización de los refugiados es virtualmente idéntica a la política aplicada a los inmigrantes e, históricamente, los refugiados han seguido el mismo patrón de integración voluntaria que los inmigrantes.[197]

En síntesis, podemos decir que los inmigrantes no han resistido las campañas del Estado nacional para integrarse en el cuerpo principal de la sociedad dominante. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que los inmigrantes no sufran injusticias como resultados de las políticas establecidas en el Estado. Después de todo, el Estado no es neutral con relación al idioma y la cultura de los inmigrantes: por el contrario, establece una gran variedad de requerimientos *de facto* y *de derecho* para que los inmigrantes se integren exitosamente a su cultura y sociedad. Esos requerimientos son frecuentemente difíciles, costosos y muchas veces injustos para los inmigrantes.

En efecto, si los inmigrantes no han resistido el proceso de acomodo dentro del Estado nacional, en su lugar, lo que han intentado es renegociar los términos de tal integración, negociación que debe ser normada por los principios de la justicia a que he venido haciendo referencia en la presente investigación. De esta forma, "en buena medida los debates recientes sobre el "multiculturalismo" en los países tradicionalmente "amables" a los inmigrantes, son precisamente debates sobre la renegociación de los términos de esa integración",[198] un buen ejemplo de ello es Canadá, país que para mantener su tasa de crecimiento poblacional, necesita en las próximas décadas recibir a millones de inmigrantes.[199] Ahora bien,

197 *Idem*.

198 *Ibidem*, p. 33.

199 En efecto, no obstante que Canadá es uno de los países territorialmente más grandes que existe sobre el orbe, posee apenas alrededor de treinta y tres millones de habitan-

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

los inmigrantes han comenzado a exigir un acercamiento mucho más justo o "multicultural" de las políticas que promueven su integración, de tal manera que se les permita o facilite la posibilidad de mantener varios aspectos de su pasado cultural y de su herencia étnica, no obstante que se integren a las instituciones comunes y dominantes de la mayoría. En este sentido, los inmigrantes insisten en que es justo que se les permita

> mantener algunas de sus antiguas costumbres en lo concerniente a comida, vestido, recreación, religión, así como la posibilidad de asociarse entre ellos para mantener tales prácticas, mismas que piden no sean vistas como antipatrióticas. Más aún, han comenzado a pedir que las instituciones de la sociedad mayoritaria se adapten para promover un mayor reconocimiento y acomodo de sus identidades étnicas.[200]

Por ejemplo, que las escuelas y otras instituciones publicas consideren sus días de descanso, vestido, dietas, etcétera.

Parece oportuno hacernos en este momento la pregunta esencial de la presente investigación ¿cómo podemos acomodar conforme a los dos principios de la justicia a la minorías etnoculturales de inmigrantes que tienen la capacidad de obtener la ciudadanía? Esencialmente y por la naturaleza de sus demandas, a través del reconocimiento de ciertos derechos diferenciados en función del grupo que les faciliten el reconocimiento y acomodo de sus identidades en términos de justicia.

Sin embargo, otra vez como en el caso de las naciones subestatales, casi todos los Estados y no sólo los países que han sido tradicionalmente afectos a la inmigración se han resistido a reconocer tales derechos y demandas. En efecto, por lo menos hasta la década de los sesenta,

> los tres mayores países receptores de inmigrantes (Estados Unidos, Canadá y Australia) adoptaron un modelo apegado a lo que podríamos llamar la "conformidad anglosajona" de inmigración. Esto quiere decir que se es-

tes y una tasa de crecimiento de apenas 1.3%, lo que implica que para mantener cuando menos esta población durante la próxima generación, deberá recibir a millones de inmigrantes de manera legal. Actualmente, Canadá recibe a un cuarto de millón de habitantes legalmente cada año, sin embargo, las autoridades migratorias han llegado a plantear la posibilidad de aumentar cuando menos al doble semejante cifra, para compensar su reducida tasa de natalidad, además de permitirles poblar extensos territorios deshabitados.

200 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 32.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

> peraba que los inmigrantes se asimilaran a las normas culturales preexistentes y que con el tiempo, se volvieran indistinguibles de los ciudadanos originarios tanto en su forma de hablar, vestido, cocina, actividades, número de integrantes familiares, identidad, etcétera. Ser étnicamente demasiado visible en las actitudes personales era considerado como un gesto antipatriótico.[201]

Estas poderosas políticas *asimilacionistas* fueron consideras como necesarias para asegurar que los inmigrantes fueran miembros leales y productivos de la sociedad y fueron adoptadas por muchos otros Estados nacionales en el mundo.

Así por ejemplo, las prácticas asimilacionistas fueron la norma en la Europa del siglo XIX.[202] De esta forma, la Gran Bretaña no tuvo políticas específicas sobre la asimilación de los irlandeses, judíos y otros inmigrantes europeos antes del Acta de 1905, pero era una asunción subyacente para todos aquellos que permanecieran en el Reino Unido, que eventualmente deberían ser absorbidos en la población, como lo habían sido los celtas, sajones, daneses, normandos, hugonotes y judíos que habían venido antes.[203] Francia, por el contrario, concientemente se propuso asimilar a los inmigrantes de Italia, Bélgica, Polonia y otros países europeos, principalmente por que deseaba su fuerza de trabajo, pero también porque los necesitaban como soldados en la lucha contra Alemania.[204] Cuando las nuevas migraciones comenzaron después de la Segunda Guerra Mundial, tanto Francia como la Gran Bretaña enfatizaron

201 *Idem*.

202 Hobsbawm, Eric, *The Age of Capital*, Londres, Abacus Book, 1999, pp. 103-202.

203 Sobre el ambiente que imperaba en la sociedad británica en los primeros años del siglo XX, véase James, Lawrence, *The Rise and Fall of the British Empire*, Abacus Book, 2001, pp. 319-333.

204 Fue común que en Francia la construcción de lo que podríamos llamar una ciudadanía universal, hubiese estado ligada a su necesidad de incorporar a una gran cantidad de franceses y extranjeros en sus ejércitos, necesidad que comienza con la propia revolución de 1789 y que se acentuara con las tremendas guerras napoleónicas de principios del siglo XIX. Esta actitud se prolongará durante casi todo el siglo XIX hasta cuando menos la Primera Guerra Mundial; fue así como se consolidó la idea de que *un ciudadano un soldado*. Sobre el origen de este fenómeno véase, Bergeron, Francois Furet y Koselleck, Reinhart, *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*, México, Siglo XXI, 1998, pp. 43-166; también puede verse Hobsbawm, Eric, *The Age of Revolution 1789-1848*, Londres, Abacus Book, 2000.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

la asimilación, como lo harían muchos otros países en Europa.[205] El *melting pot* de los Estados Unidos durante el siglo XIX estuvo dirigido a la asimilación y consecuente americanización de los inmigrantes europeos y fue crucial tanto para la industrialización como para la construcción de ese Estado nacional.[206]

Durante el siglo XX, los Estados Unidos continuaron con su modelo básicamente asimilacionista, no obstante el surgimiento del movimiento por los derechos civiles de la comunidad afroamericana en los sesenta[207] y la aparición de algunas tendencias multiculturales.[208] Siguieron un modelo asimilacionista parecido Canadá y Australia, que alentaron principalmente la inmigración británica hasta 1945, asumiendo que los otros inmigrantes europeos, un número relativamente pequeño, podían ser absorbidos culturalmente. Cuando en los cincuenta la inmigración no británica a larga escala comenzó en estos países, todavía había políticas explicitas de asimilación. No fue sino hasta el inicio de la década de los setenta que Canadá oficialmente adoptó políticas multiculturales hacia su población inmigrante. Por su parte los países de Latinoamérica alentaron la inmigración de países del sur de Europa, que podía ser fácilmente absorbida por la cultura hispánica, de ello son muestras palpables, por ejemplo en México, los esfuerzos del gobierno de Díaz por promover la

205 Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*, Malaysia, Macmillan Press LTD, 2000, p. 60.

206 Sobre diversos aspectos relativos a la construcción de la cultura dominante estadounidense del siglo XIX, siempre será de la mayor importancia repasar lo que escribió Tocqueville sobre los Estados Unidos, véase Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Traducida al inglés por George Lawrence, Nueva York, Perennial Classics Edition, 2000, pp. 31-60, 173-230; Kymlicka hace algunas observaciones interesantes sobre el *melt polt* y la política asimilacionista estadounidense, véase Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 15, pp. 25-55, pp. 77-109.

207 Si el lector desea conocer un poco más sobre algunos de los aspectos más importantes del movimiento de reivindicación de los derechos civiles de los afroamericanos, recomiendo ampliamente la consulta de la película-documental sobre la vida de uno de los líderes más importantes de este movimiento en los Estados Unidos: *Malcom* X, 1992, Estados Unidos, 201 minutos, director: Spike Lee, productor: Spike Lee, Marvin Worth y Ahmed Murad, guion de Arnold Perl y Spike Lee, fotografía de Ernest Dickerson y David Golia, editor Barry Alexander Brown, con Denzel Washington, Angela Basset y otros.

208 Glazer, Nathan, *We Are All Multiculturalists Now*, Cambridge, Harvard University Press, 1997.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

inmigración europea durante el gobierno de los científicos a principios del siglo XX.[209]

No obstante lo anterior, al comenzar la década de los setenta, fue crecientemente reconocido que este modelo asimilacionista era irreal, innecesario e injusto. Era irreal porque no importara cuanta presión se ejerciera, los inmigrantes nunca pierden completamente su distintiva identidad cultural, ni sus prácticas. En efecto, los inmigrantes se integran a la cultura dominante y aprenden la lengua oficial, pero permanecen visibles y frecuentemente orgullosos de su diferencia étnica y de sus tradiciones. Es innecesaria porque no obstante que se presione a los inmigrantes para que se asimilen, las evidencias demuestran que los inmigrantes son, de cualquier manera, leales al Estado nacional, independientemente de que conserven sus rasgos distintivos, étnica y culturalmente hablando. Finalmente, es injusta porque un proceso asimilacionista implica negar un igual ejercicio de los derechos y las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, además de negar un justo esquema de igualdad de oportunidades a que se refiere el segundo principio de la justicia.[210]

En efecto, as*imilación* significa alentar a los inmigrantes para que aprendan la lengua nacional y tomen para sí las prácticas culturales de las sociedades que los reciben, al tiempo que se desprenden de sus prácticas e instituciones societales. El propósito subyacente en este intento ha sido que los descendientes de los inmigrantes lleguen a ser indistinguibles del resto de la población. De esta manera, como la *asimilación* implica un intento por despojar a los inmigrantes de su base cultural para acomodarlos a la sociedad receptora, significará para los integrantes de esa minoría la imposibilidad de asignar valor o significado a las opciones que se les presentan socialmente; al no poder hacer elecciones significativas, entonces no podrán ser libres, lo que implicará, finalmente, la imposibilidad de ejercer cuando menos algunas de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia. Igualmente, sin una cultura que sea respetada por todos, los inmigrantes se encontrarán ante una significativa desigualdad de oportunidades para acceder a los beneficios económicos y sociales que son distribuidos en su sociedad, así como pa-

209 Baldwin, Deborah J., *Protestants and the Mexican Revolution: Missionaries, Ministers and Social Change*, Chicago, University of Illionois Press, 1990.

210 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 33.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

ra acceder a los cargos públicos del Estado, pues por ejemplo, ¿cómo podrían los miembros de la sociedad dominante aceptar que uno de sus representantes proviniera de las minorías inmigrantes, si la historia de ese país no reconociera la valiosa aportación cultural de los inmigrantes a la cultura nacional?

Ahora bien, la demanda por ciertos derechos que les faciliten a los inmigrantes el acomodo dentro del Estado y sus instituciones en términos de justicia implica que los inmigrantes puedan demandar un modelo de integración más "multicultural" y sustentado en principios normativos. Efectivamente, si las Estados van a presionar a los inmigrantes a integrarse a las instituciones de la sociedad dominante, entonces tenemos que asegurarnos que los términos de la integración obedezcan a los dos principios de la justicia. En efecto, el otorgamiento de tales derechos tiene como propósito permitir que los inmigrantes puedan ejercer plenamente los derechos y las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, así como al disfrute de la igualdad de oportunidades a que se refiere el segundo principio, pues como bien dice Kymlicka,

> ...tenemos que reconocer que la integración [de los inmigrantes] no ocurre de la noche a la mañana, pues es difícil y además es un proceso muy largo que sólo ocurre intergeneracionalmente. Esto implica que son indispensables para los inmigrantes, ciertos acomodos especiales y transitorios, por ejemplo, algunos servicios deberán ser prestados en la lengua materna de los inmigrantes, así como el soporte que sea necesario para el establecimiento y desarrollo de aquellas organizaciones y grupos dentro de las comunidades de inmigrantes que les asistan en el proceso de asentamiento e integración.[211]

Estos acomodos especiales y transitorios se traducen frecuentemente en el reconocimiento por parte del Estado de *ciertos derechos diferenciados en función del grupo*, a este conjunto de derechos es a lo que Kymlicka ha denominado *derechos poliétnicos*.[212]

Estos derechos deben regular a las instituciones de la sociedad dominante, para facilitar la integración de los inmigrantes a ellas en términos de justicia, pues como dice Kymlicka:

211 *Ibidem*, p. 34.

212 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 15, p. 26.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

> ...tenemos que estar seguros de que las instituciones comunes dentro de las cuales los inmigrantes son presionados para integrarse provean el mismo grado de respeto, reconocimiento y acomodo a las identidades y prácticas de los inmigrantes, de la misma manera que lo hacen para la sociedad dominante. Esto, desde luego, requiere un examen detallado de nuestras instituciones sociales, para determinar si sus reglas, estructuras y símbolos generan desventajas para los inmigrantes. Así por ejemplo, es indispensable examinar, por exagerado que parezca, los códigos de vestir, los días festivos e inclusive, las restricciones de peso y altura para determinar si éstos no reproducen prejuicios sociales dirigidos contra algunos grupos de inmigrantes. También necesitamos examinar si la forma en la cual se exhibe a las minorías en el currículo escolar o en los medios de comunicación no es estereotípica, o si falla en otorgar el justo reconocimiento a las aportaciones de los grupos etnoculturales a la historia nacional o a la cultura del mundo.[213]

Este movimiento hacia semejante modelo de integración "multicultural" a través del reconocimiento de derechos especiales ya ha alcanzado un grado importante de difusión en algunos Estados liberales. El primer país que oficialmente estableció tal política multicultural a un nivel nacional fue Canadá en 1971. Desde entonces, ha sido adoptado en varios otros países, como Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Gran Bretaña y Holanda. Y mientras los Estados Unidos no han adoptado oficialmente tal política multicultural al nivel federal, en muchas de sus políticas lo han asumido implícitamente. Uno puede encontrar el "multiculturalismo" o las políticas de la diversidad, en algunos niveles del gobierno norteamericano, desde las escuelas, pasando por los hospitales, la policía y hasta el ejército.[214]

Algunos pueden estar preocupados porque estas demandas multiculturales no sólo no impliquen una renegociación de los términos de la integración, sino que en efecto, impliquen la posibilidad misma de evitar que los inmigrantes se integren a la cultura y a la sociedad dominante. Sin embargo, tales afirmaciones son en extremo incorrectas. En efecto, para los inmigrantes buscar que se implementen políticas multiculturales con el propósito de evitar su integración, podría ser completamente contra-

213 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 34.

214 Para un análisis de las políticas multiculturales adoptadas por los Estados Unidos, véase Glazer, Nathan, *op. cit.*, nota 208, pp. 1-21, 147-161.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

producente. Después de todo, la principal razón por la cual algunas o muchas personas emigran es por razones económicas (obtener una mejor vida para ellos y sus hijos). De esta forma, han decidido

> dejar su sociedad y cultura originales para emigrar a otro país con la esperanza de tomar ventaja de las mejores oportunidades educativas y laborales que ofrece el país que los recibe. Toman esta decisión conscientes de que sólo podrán tomar ventaja de las nuevas oportunidades que se les ofrecen si tienen la disposición de adaptarse a la nueva sociedad, aprender su lenguaje y costumbres, así como integrarse y formar parte de las principales instituciones académicas, económicas y políticas. Si hubieran valorado más su pertenencia cultural a los motivos más bien económicos, seguramente no hubieran emigrado.[215]

En consecuencia, dado que la predominante motivación de los inmigrantes es económica y en atención a que no tienen posibilidad de crear una sociedad paralela en su propio lenguaje, desde luego que tiene sentido para los inmigrantes buscar una grupo de derechos diferenciados en función de su grupo que les permita integrarse a la sociedad receptora en condiciones de mayor justicia.

Lo anterior puede ser corroborado si observamos las demandas que los grupos de inmigrantes formulan por ejemplo en Canadá,[216] las cuales se encaminan más bien a revisar los términos de la integración que a abandonarla, lo que quieren es una integración más justa, no dejar de integrarse. En efecto, los inmigrantes

> buscan cambios al interior de las principales instituciones de la sociedad (escuelas, lugares de trabajo, tribunales, fuerzas policíacas y órganos de asistencia social), de tal manera que sea más sencillo para ellos participar dentro de esas instituciones. Ellos quieren reformar esas instituciones con el propósito de obtener un mayor reconocimiento para sus identidades etnoculturales y un mayor acomodo a sus prácticas, de tal manera que se puedan sentir más "en casa" dentro de esas instituciones.[217]

215 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 35.

216 Sobre las políticas migratorias multiculturales implementadas en Canadá, véase Kymlicka, Will, *Finding Our Way*, Canadá, Oxford University Press, 1999, pp. 1-59, 105-123, 127-146.

217 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 105, p. 35.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

De esta manera, desean escuelas que les proporcionen mayor información acerca de la experiencia de los inmigrantes, y centros de trabajo que les permitan sus días de descanso y sus tradiciones. Estas políticas multiculturales más que impedir la integración, la facilitan.

Los gritos de alarma sobre las políticas multiculturales y sus efectos sobre la integración de los inmigrantes son exagerados. En este sentido, el multiculturalismo no puede ser considerado como un sustituto o un competidor de la ciudadanía. Es más, el multiculturalismo implica el reconocimiento de que la integración de los nuevos ciudadanos es un proceso que debe recorrer un doble camino: así como se espera que los inmigrantes hagan alguna aportación en favor de su nueva sociedad y aprendan su lengua, historia e instituciones, de la misma manera la sociedad dominante debe expresar su interés para integrar a sus inmigrantes y de esta manera adaptar sus instituciones, acomodar sus identidades y prácticas a las condiciones mínimas de la justicia. En otras palabras, así como se espera que los inmigrantes hagan del nuevo país su casa, la nación que los recibe debe hacerlos sentir en casa.[218]

IV. Estados multinacionales y Estados poliétnicos

Como corolario a lo que he dicho sobre las minorías nacionales y los inmigrantes, usaré ahora los adjetivos *multinacional* y *poliétnico* para aludir a los dos fenómenos principales de pluralismo multicultural a los que me he referido en presente capítulo. En consecuencia, explicaré ahora qué debemos entender por Estados multinacionales y poliétnicos, mismos que se encuentran vinculados respectivamente a estos dos tipos de pluralismo cultural. En efecto, en el presente capítulo me he concentrado en dos de los modelos más amplios de la diversidad cultural y de la incorporación política de las minorías nacionales al Estado: en el primer caso, que es el de las minorías nacionales subdivididas a su vez en naciones subestatales y pueblos indígenas, "la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas en un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, a las que hemos denominado *minorías nacionales*, es justamente el deseo de seguir siendo

218 *Ibidem*, pp. 35 y 36.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria"[219] a la que están integradas, por lo que reclaman ciertas formas de autonomía o autogobierno para seguir manteniéndose como sociedades distintas dentro del Estado nacional en el cual se encuentran ubicadas.

En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración, la cual puede ser individual o familiar. Al respecto y como ya he señalado, no obstante que estos grupos desean mantener ciertos rasgos de su cultura y pretenden que los mismos sean reconocidos por la sociedad mayoritaria en la cual se encuentran, casi nunca aspiran a convertirse en una nación distinta, pues sólo "desean modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que ésta sea más permeable a las diferencias culturales".[220] Ahora bien, un caso distinto es cuando los inmigrantes devienen minorías nacionales y establecen competencias de autogobierno. Esto es justamente lo que paso con los colonizadores anglófonos a lo largo del imperio británico, con los colonizadores españoles en América y el Caribe y con los colonizadores franceses en Quebec. Sin embargo, estos colonizadores no se consideraban inmigrantes, habida cuenta de que no tenían la más mínima expectativa de integrarse a otra cultura, por el contrario, intentaban reproducir su sociedad original en las nuevas tierras. Así, podemos decir que el intento de reproducir una sociedad institucionalmente completa es una de las características esenciales de la colonización, algo que es, desde luego, bien distinto de la inmigración individual y familiar, misma que no pretende reproducir sus instituciones, ni adquirir autogobierno, sino sólo integrarse en términos de justicia.[221]

En el primer caso al cual nos hemos referido, la diversidad cultural es el producto, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde *nación* debe entenderse como una comunidad que comparte una cultura societal común, con una lengua común y que posee instituciones lo suficientemente establecidas para reproducir su cultura, al tiempo que ocupa un espacio territorial determinado. En consecuencia, un país "que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman a las «mi-

219 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 15, p. 25.
220 *Ibidem*, p. 26.
221 *Ibidem*, p. 33.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

norías nacionales»".[222] Canadá por ejemplo, es un país en el que la existencia de minorías nacionales resulta muy patente. Efectivamente, el desarrollo histórico de Canadá ha implicado la federación de tres grupos nacionales muy diferentes: ingleses, franceses y pueblos indígenas. También los Estados Unidos, que han sido prototipo del Estado nacional unitario, poseen en su interior a muy diversos grupos nacionales, como son aquellos de origen mexicano en el sur y sureste, a los puertorriqueños, a diversos pueblos indígenas o a los hawaianos en el Pacífico. México mismo, si se reconoce el carácter de naciones a sus pueblos indígenas, es un Estado multinacional.

La segunda fuente de pluralismo, como ya he comentado, es la inmigración que produce los Estados poliétnicos, es decir, Estados en los que existe una significativa diversidad etnocultural producto principalmente de la inmigración individual o familiar. Desde luego, destacar la existencia de Estados poliétnicos coloca bajo un severo cuestionamiento la unidad u homogeneidad étnica que frecuentemente se ha supuesto en los Estados nacionales.

Podemos decir que prácticamente la mayoría de los Estados en la actualidad son poliétnicos, pues la inmigración es un fenómeno masivo y global. En efecto, la inmigración no es un fenómeno que se presente solamente en lo que se ha denominado el *Nuevo Mundo* o en aquellos países que como Australia o Nueva Zelanda han sido tradicionalmente receptivos a la inmigración, pues actualmente también es un fenómeno presente en Europa. Baste solamente revisar los fenómenos migratorios que han tenido lugar en Francia, Alemania o Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial para confirmar lo anterior.[223] Por lo que respecta a la inmigración internacional, en el siguiente capítulo haré una explicación más extensa.

Ahora bien, un Estado puede ser al mismo tiempo multinacional y poliétnico. Multinacional como producto "de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales" y poliétnico "como resultado de la inmigración individual y familiar". Por ejemplo, todas estas posibilidades se encuentran en un país como Canadá: "los indígenas fueron invadidos por los colonos franceses y los franceses fueron conquista-

222 *Ibidem*, p. 26.
223 *Ibidem*, p. 33.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

dos por los ingleses, si bien la relación actual entre ellos se puede considerar una federación voluntaria".[224] Asimismo, Canadá posee una de las políticas migratorias más grandes del mundo, pues anualmente permite el acceso legal de miles de inmigrantes (250 mil por año y se espera que este número se incremente significativamente). No por nada Canadá ha sido pionero en los estudios multiculturales y el primero que aceptó una política oficial multicultural en 1971.

No obstante que la mayoría de los países en el mundo son multinacionales y poliétnicos, sin embargo, hay muy pocos países que pueden admitir esta realidad. En Estados Unidos casi todo el mundo acepta que el país es poliétnico, pero difícilmente se acepta que es también multinacional y que sus minorías nacionales puedan plantear reivindicaciones concretas sobre derechos culturales y de autogobierno.[225] En el caso de México, todavía hasta hace muy poco tiempo, era inclusive extremadamente difícil que se aceptara su naturaleza pluriétnica, pues la construcción ideológica dominante del *México mestizo* como vena de la identidad nacional escondía frecuentemente tal naturaleza poliétnica. En efecto, hay en México una amplia variedad de estudios que sostienen la tesis de la homogeneidad mestiza, pues afirman que México étnicamente es un país esencialmente mestizo. Esta tendencia tiene pensadores tan importantes como José Vasconcelos[226] y Molina Enríquez,[227] quienes sentaron las bases de una identidad mexicana sustentada en el mestizaje, aunque ello significara ignorar al resto de los grupos étnicos, principalmente indígenas y blancos. Por otra parte, existe otro factor que ha hecho difícil que en México se acepte su conformación poliétnica. Me refiero en particular a la desigualdad de su proceso migratorio, pues al tiempo que existen minorías de inmigrantes blancos tanto europeos como latinoamericanos ampliamente favorecidas para entrar y residir en el país, encontramos que por otro lado hay en México una significativa discriminación hacia la migración no blanca, en particular a la inmigración indígena de otras

224 *Ibidem*, p. 34.

225 Ibidem, pp. 33 y 34.

226 Vasconcelos, José, *La raza cósmica*, México, Espasa-Calpe, 1976.

227 Véase los capítulos que hablan sobre el mestizaje en el trabajo de Molina Enríquez, en Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

partes de América, así como la migración asiática y negra.[228] Lo anterior nos demuestra que, para que en la esfera pública sea aceptada una política poliétnica, ésta debe tratar de la misma manera a todos los grupos étnoculturales de inmigrantes. Por lo que respecta a la multinacionalidad, en México también ha sido muy difícil aceptar que sea un Estado multinacional, pues se ha negado sistemáticamente a sus pueblos indígenas la calidad de naciones o siquiera la posibilidad de reclamar ciertos derechos nacionales.

En síntesis, un Estado es multinacional si sus miembros pertenecen a naciones diferentes, y será un Estado poliétnico si posee en su interior a grupos humanos que han emigrado de diferentes naciones, desde luego, siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y política de esos grupos nacionales o étnicos.

Finalmente, me interesa acotar que si bien la mayoría de los grupos culturales puede situarse en alguno de los dos campos a los cuales nos

228 Para comprender el proceso migratorio en México, sobre la historia de la migración negra en México y Centroamérica consúltese Muhammad, Jameelah, *Afro-Central Americans. Rediscovering the African Heritage. México*, Reino Unido, Minority Rights Group Report, 1996, pp. 8-13; Freeland, Jane, *Afro-Central Americans*, Reino Unido, Minority Rights Group Report, 1996, pp. 14-19; Sobre la inmigración española en México hay una muy amplia literatura, sugiero se consulte el excelente trabajo de Serrano Migallón, Fernado, *Duras las tierras ajenas. Un asilo, tres exilios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001; también sobre la inmigración española en México véase Fagen, Patricia W., *Exiles and Citizens. Spanish Republicans in México*, Austin, Institute of Latin American Studies-The University of Texas Press, 1973; Kenny, Michael, *Cultural Imperialism and Recycled Ethnicity among Spanish Immigrants in Mexico*, en Gold, Gerald (ed.), *Minorities and Mother Country Imagery*, Canadá, Institute of Social and Economic Research-Memorial University of Newfounland, Social en Economic Papers, núm. 13, pp. 17-34; sobre la migración libanesa en México sólo existe el interesante trabajo de Diaz de Kuri, Martha y Macluf, Lourdes, *De Líbano a México. Crónica de un pueblo emigrante*, México, 1995, p. 284; sobre la migración judía, Laikin Elkin, Judith, *Jews of the Latin American Republics*, Estados Unidos, University of North Carolina Press, 1980, p. 293; un muy buen estudio sobre la migración centroamericana en México hasta la década de los ochenta es el de Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano*, México, Secretaría de Educación Pública, 2000; sobre la migración asiática en México, particularmente china, véase Cinco Basurto, Mónica, "China en México: Yesterday's Encounter and Today's Discovery", en Roshni Rustomji-Kerns (ed.), *Encounters. People of Asian Descent in the Americas*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999, pp. 13-19; algunos aspectos de la temprana migración japonesa a Latinoamérica pueden verse en Normano, J. F. y Gerbi, Antonello, *The Japanese in South América*, Nueva York, Institute of Pacific Relations, 1943, pp. 3-126.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/LXZ1cH

hemos referido, es decir, entre minorías nacionales o étnicas, desde luego no todos los grupos etnoculturales se adaptan clara y totalmente a ellas. Un ejemplo de ello son los afroamericanos, que no se ajustan al modelo de los inmigrantes voluntarios ya que fueron llevados a América involuntariamente como esclavos, al tiempo que se les impedía integrarse a las instituciones de la cultura mayoritaria. Tampoco se ajustan al modelo de la minoría nacional, puesto que en América no tienen una tierra natal o una lengua originaria.[229]

Tampoco encajan en modo alguno, en el estudio de los dos tipos de diferencias culturales estudiadas en el presente capítulo, la marginación de las mujeres, los y las homosexuales y los discapacitados, pues éstos atraviesan fronteras étnicas y nacionales, y tiene lugar "en las culturas mayoritarias y en los Estados-nación, así como dentro de las minorías nacionales y los grupos étnicos, por lo que debe combatirse en todos esos lugares".[230] Ahora bien, como los términos multinacional y poliétnico no son útiles para referirnos a estos últimos grupos, hay quienes emplean el términos *multicultural* de una manera más amplia, para englobar a toda esa extensa gama de grupos sociales no étnicos ni nacionales, que por diversas razones han sido marginados de la sociedad dominante.[231]

229 Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 15, p. 43.
230 *Ibidem*, p. 36.
231 *Ibidem*, pp. 34 y 35.

DR © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas