

CAPÍTULO CUARTO

LA FALTA DE CONSIDERACIÓN A LA PECULIARIDAD DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS EN LA TEORÍA POLÍTICA DE LA PLURICULTURALIDAD

I. La naturaleza de las minorías.	175
II. La peculiaridad de las demandas de los pueblos indígenas .	189
1. La manifestación etnopolítica como factor diferenciador	197
A. Motivaciones para la movilización política: la presen- cia de perjuicios y discriminaciones	204
B. Oportunidades para la movilización: procesos de de- mocratización y transformación estatal	210
C. Condiciones que favorecen la movilización	230
D. Motivos, oportunidades y condiciones para la movili- zación de los pueblos indígenas	235
E. Exclusión y efectos de las políticas neoliberales, co- mo principales motivaciones para la movilización de los pueblos indígenas	237
F. La apertura democrática como escenario de oportuni- dad para la movilización de los pueblos indígenas. . .	248
G. Las condiciones que han facilitado la movilización de los pueblos indígenas	256
H. La emergente capacidad de los pueblos indígenas pa- ra desafiar el Estado nacional mexicano	261
2. La naturaleza constructivista de la identidad neoindigenista .	266
III. Minorías nacionales y pueblos indígenas: diferentes desafíos .	272
1. La presencia de una tradición democrática-liberal	274

2. La presencia de fuertes elites económicas.	275
3. La presencia de cierto nivel educativo de las masas . . .	276
4. Precedentes autonómicos	276
5. El grado de homogeneidad del grupo	277
6. La cohesión interna del grupo	278
7. El impacto de los espacios de inter culturalidad	279
8. La peculiaridad del planteamiento autonómico	280

CAPÍTULO CUARTO

LA FALTA DE CONSIDERACIÓN A LA PECULIARIDAD DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS EN LA TEORÍA POLÍTICA DE LA PLURICULTURALIDAD

I. LA NATURALEZA DE LAS MINORÍAS

Los dilemas y las limitaciones que enfrenta la teoría política relacionada a diversidad cultural para justificar las demandas de los pueblos indígenas de México obedecen al peculiar contexto histórico, político y social en que dichos pueblos se desarrollan. Esta peculiaridad ha contribuido, precisamente, a que las demandas de estas poblaciones corran una suerte distinta con relación a las minorías nacionales. En efecto, mientras algunas minorías consiguen que el Estado responda a sus demandas, otras ven frustrados sus planteamientos. Por ejemplo, ¿por qué las minorías catalanas y vascas, quebequenses y escocesas han visto reflejadas sus demandas autonómicas en la constitución política de su país, mientras que las poblaciones indígenas, los gitanos, o los inmigrantes han tenido más dificultades?, ¿cuál es la importancia del contexto histórico y social de las minorías culturales en el resultado de sus planteamientos?

Partimos del supuesto que solamente determinadas minorías tienen la capacidad de amenazar el proyecto nacional, lo cual resulta de suma importancia puesto que, tal y como hemos argumentado, en la práctica, el éxito del planteamiento de las minorías deriva de la consideración de los grupos gobernantes de que las minorías representan una “amenaza nacional” —recordemos que la falta de lealtad al proyecto nacional suele complicar la conformación del Estado nacional—. Por tanto, consideramos que el desafío nacional puede ser planteado únicamente por ciertas minorías que cuentan con determinadas características y se desarrollan en determinados contextos, aun cuando el argumento acerca del papel que desempeñan las minorías a la hora de revelarnos el déficit democrático de pluralismo, es una tesis que se puede predicar para todo tipo de minorías.

De lo anterior se desprende que existe una variedad de minorías culturales, y que no todas cuentan con el mismo estatus, ni tienen el mismo significado político dentro del Estado. El profesor canadiense James Tully, percatándose de esta situación, afirma que “en el vocabulario político contemporáneo, las variadas demandas por reconocimiento de diversidad cultural, se clasifican en diferentes tipos y son estudiadas por diferentes especialistas; en consecuencia, resulta imposible que un solo término pueda cubrir todos los supuestos que se presentan”.²⁷¹ De esta forma, si queremos evitar imprecisiones, estamos obligados a realizar un esfuerzo analítico que nos permita diferenciar los diferentes supuestos en que puede presentarse la diversidad cultural.²⁷²

Comanducci considera que, en general, son minorías culturales, los conjuntos de individuos que, aunque no sean menos numerosos que otros conjuntos de individuos —pensemos en las mujeres— se encuentran —por razones históricas, económicas, políticas o de otro tipo, y dependiendo de sus características raciales, sexuales, éticas, lingüísticas...en una condición de desventaja— de subalternidad o de menos poder- respecto a otros conjuntos de individuos de la misma sociedad.²⁷³ De lo anterior se desprende que aunque el término minorías alude a comunidades humanas numéricamente menores a otras, esta primera determinación cuantitativa no parece que sea completamente decisiva. En el significado de este concepto sociológico se incluye la referencia a la condición de subordinación (o incluso de marginación) de determinadas comunidades por razones históricas, políticas y sociales, esto es, grupos sociales que no ocupan una posición dominante en el conjunto de la sociedad. De esta manera, el término minoría o grupo minoritario hace referencia a elementos cualitativos, más que cuantitativos o estadísticos: designa a cualquier grupo de personas que recibe un trato discriminatorio, diferente e injusto, respecto de los demás miembros de la sociedad.

²⁷¹ Tully, James, *op. cit.*, nota 77, p. 1 (la traducción es nuestra).

²⁷² Maíz Suárez considera que podemos encontrarnos con nacionalismos contra el Estado en el seno de los Estados plurinacionales; con procesos de nacionalización en Estados independientes; con minorías nacionales; con nacionalismos irredentos y nacionalismos fundamentalistas de respuesta a los nacionalismos anticoloniales. “Retos contemporáneos de la política II: Los nacionalismos”, en Águila, Rafael del (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997, p. 479.

²⁷³ Comanducci, Paolo, “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neo-ilustrado”, en Carbonell, Miguel *et. al.*, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM, 2000, p. 195.

Un grupo tal se define, por tanto, por su posición de subordinación social y no por su número.²⁷⁴

Por su parte, la noción de “minoría cultural” se reduce a aquellos grupos que se distinguen de los demás por razones preferentemente de carácter étnico, respecto del mayoritario. Así, resulta conveniente que, primeramente, diferenciamos las minorías culturales de aquellos grupos sociales no étnicos que, por diversas razones, han sido excluidos o marginados del núcleo mayoritario de la sociedad, como los discapacitados, los gays y las lesbianas, las mujeres, la clase obrera, los ateos o los comunistas.²⁷⁵ Esto no resulta sencillo puesto que la noción de grupo étnico suele prestarse a diversas interpretaciones, además de que el término se utiliza de manera bastante poco rigurosa en la literatura especializada y no hay un consenso general respecto a este concepto. A *grosso modo*, un grupo étnico o una etnia es una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás conforme a criterios étnicos, es decir, en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparte un sentimiento común de identidad con otros miembros del grupo. Ahora bien, los grupos étnicos, así definidos, también pueden ser considerados como pueblos, naciones, nacionalidades, tribus, o comunidades, según los distintos contextos y circunstancias, siendo el común denominador de todos estos grupos, que generalmente se constituyen como minorías al interior del Estado.

Por otra parte, vale reconocer que las minorías culturales no suelen situarse en la misma posición jerárquica en los Estados pluriculturales, pues esto depende del carácter del Estado y de las propias peculiaridades del caso. Esta observación resulta muy importante, puesto que como queremos demostrar, la situación de las minorías dentro del Estado nacional determina la naturaleza y el alcance de sus planteamientos. La diversidad de situaciones en que pueden encontrarse las minorías culturales, fue apreciada desde la adopción del principio de autodeterminación de las naciones posterior a la Primera Guerra Mundial. Las circuns-

²⁷⁴ Así, v. gr., las mujeres, a pesar de representar la mitad de la población de cualquier sociedad, constituyen de hecho una minoría en numerosas sociedades.

²⁷⁵ Kymlicka afirma que existen importantes analogías entre las exigencias de justicia que plantean estos movimientos sociales y las exigencias de los grupos étnicos, habida cuenta que unos y otros han sido excluidos y marginados en virtud de su diferencia. *Op. cit.*, nota 81, p. 36.

tancias políticas del momento histórico provocaron que los Estados del centro y del este de Europa contaran en su seno con significativas minorías, que no pasaron desapercibidas de los estudios políticos del momento.²⁷⁶ Entre los supuestos en que las minorías culturales suelen encontrarse frente a los Estados nacionales —aunque debemos aclarar que éstos no agotan todas las posibilidades de interacción entre los grupos étnicos—, podemos identificar a grupos étnicos dentro de un Estado que se autoidentifica como multiétnico o multinacional. Éstos pueden basar su identidad en el idioma (como en Bélgica o en Suiza), en la religión (como en el caso de los musulmanes y los hindúes en India; los cristianos y los musulmanes en Líbano), en la nacionalidad (como sucedía en la extinta Unión Soviética). Grupos étnicos dentro de un Estado que no reconoce formalmente su propia composición multiétnica, como Francia, Japón, Indonesia, Turquía, Portugal y muchos países africanos. Minorías nacionales que se identifican con su etnia en un Estado vecino en el que pueden disfrutar de una situación mayoritaria (como los chicanos en Estados Unidos). Múltiples grupos étnicos en un Estado en que ninguno de ellos goza de una posición dominante particular, específicamente en países coloniales de independencia reciente, en los que el propio Estado es una creación relativamente débil y artificial; esta situación tiende a prevalecer en el África Subsahariana. Minorías étnicas asentadas a ambos lados de la frontera entre Estados distintos y que se encuentran en situación minoritaria en ambos Estados, como ocurre con los vascos en España y Francia, y los kurdos en Oriente Medio. Emigrantes y refugiados étnicos, producto de migraciones importantes, constituyendo enclaves étnicos que plantean graves problemas sociales y culturales. Pueblos indígenas y tribales que constituyen un caso especial de grupos étnicos, y que se consideran en general como minorías, habida cuenta de las circunstancias históricas de su conquista e incorporación a las nuevas es-

²⁷⁶ De acuerdo con datos proporcionados por Andrés de Blas (recogidos del libro *Nationalities and National Minorities* de O. Janowski), se estimaba que Albania contaba entre sus habitantes con un 10% de población minoritaria, griegos y rumanos, fundamentalmente. Los datos de 1926 fijaban este porcentaje para Bulgaria en un 16% integrado por turcos, gitanos y rumanos. Checoslovaquia acogía en 1930 a un 8% de alemanes, judíos y magiares en complemento a la división del país entre checos y eslovacos. En Yugoslavia, solamente los alemanes, macedonios y magiares llegaban en 1931 al 17%. Los porcentajes de población correspondientes a distintas minorías suponían en el mismo año el 31% de la población polaca, el 28% de la rumana. *Nacionalismos y naciones en Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 129-132.

estructuras estatales, así como de su apego a la tierra y al territorio y de su resistencia secular al genocidio, el etnocidio y la asimilación. Los pueblos indígenas se encuentran principalmente en las Américas, Australia y Nueva Zelandia, pero muchos pueblos tribales de Asia Meridional y Sudoriental también se consideran hoy en día como indígenas, así como los *inuit* y los *saami* en las regiones polares septentrionales.

La diversidad de grupos nos obliga a pensar que la mera presencia de minorías culturales al interior de un Estado nacional, no representa un riesgo potencial de problemas nacionales. Es decir, que para muchos Estados, la existencia de minorías culturales no representa un asunto de índole nacional. Un ejemplo muy elocuente de lo anterior lo constituye el caso norteamericano, el cual ha contado desde sus inicios con una más que importante masa de minorías étnicas, principalmente de raza negra y latinos. Sin embargo, los defensores de los derechos de las minorías negras, jamás (o escasamente) se han planteado exigir el replanteamiento del Estado-nación norteamericano. Luego entonces, debemos responder ¿cuáles minorías y bajo qué condiciones suelen reclamar derechos de autodeterminación política y, con ello, desafiar el proyecto nacional?

Resulta necesario distinguir las demandas realizadas por minorías o grupos nacionales dentro de un Estado existente con un sentido distinto de su identidad nacional, de las realizadas por otro tipo de minorías étnicas.²⁷⁷ Esta distinción es importante, puesto que los dos grupos requieren respuestas bien diferenciadas por parte del Estado y porque hace referencia al origen de su diversidad cultural.²⁷⁸ Esto es, la naturaleza de las minorías determina su alcance nacional. Pero además, porque el propio reconocimiento del derecho internacional a la autodeterminación de los pueblos, está restringido a las minorías nacionales, pues se les considera causa potencial de conflictos violentos e inestabilidad política.²⁷⁹ Contrariamente, el derecho internacional no reconoce que los grupos de inmigrantes representen un potencial desafío a la composición nacional de los

²⁷⁷ Kymlicka ha abordado esta distinción en las obras ya citadas: *op. cit.*, nota 81, pp. 26-45; *Can Liberal Pluralism Be Exported?*, Oxford University Press, 2000, pp. 23-36; y *op. cit.*, nota 90, pp. 44-49.

²⁷⁸ Sobre la importancia de la distinción, *cfr.* Miller, David, *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 180.

²⁷⁹ Shapiro, Ian y Kymlicka, Will (eds.), *Ethnicity and Group Rights, NOMOS XXXIX*, Nueva York, New York University Press, 1997, p. 10.

Estados, aunque bien es cierto que se ha reconocido el incremento de su relevancia en el desarrollo político y democrático de los Estados.

Kymlicka, consciente de la confusión que provocaba en los estudios sobre los derechos de las minorías la carencia de una distinción de la naturaleza de estos grupos, ha sistematizado una distinción que considera los supuestos de los Estados en los que históricamente han coexistido distintos grupos nacionales, en las que existen verdaderas minorías nacionales, es decir, sociedades distintas y potencialmente autogobernadas que han sido incorporadas a un Estado más amplio, y aquellos que por circunstancias más recientes se encuentran coexistiendo diversas etnias, básicamente debido a inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad. Kymlicka denomina esta distinción entre Estados multinacionales y Estados multiétnicos.

Siguiendo a Kymlicka, los Estados que albergan diversas minorías nacionales suelen denominarse Estados multinacionales. En este caso, “la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas, que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas a un Estado mayor”.²⁸⁰ En este escenario, la noción de nación, está estrechamente relacionada con la idea de pueblo o cultura, por lo que “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 las minorías nacionales”.²⁸¹ Es importante hacer notar que las minorías nacionales surgen a lo largo del siglo XIX europeo, como consecuencia del desarrollo de la idea de *nación* política y de la generalización del *principio de las nacionalidades*, según el cual, el Estado debe ser nacional, en la mayor medida posible. Así, pues, no perdamos de vista que la cuestión de las minorías nacionales constituye un fenómeno específicamente europeo, directamente vinculado con el auge del nacionalismo político y cultural, por lo que en muchos momentos aparecen entremezclados fenómenos nacionalistas con problemas de minorías nacionales. La particularidad histórica y geográfica de las minorías nacionales resulta de suma importancia, sin embargo, la comunidad internacional ha minimizado este aspecto, puesto que a partir de la posguerra ha abordado y legislado sobre la cuestión de las *minorías* desde una visión universal del problema, a tal grado que algunos analistas del fenómeno de las minorías desde

²⁸⁰ Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 81, p. 25

²⁸¹ *Ibidem*, p. 26.

el derecho internacional, han planteado una redefinición del concepto a efecto de incluir en esa denominación a los trabajadores inmigrantes y refugiados.²⁸² En esta ampliación de la perspectiva, tuvo gran influencia el proceso de descolonización y la consiguiente incorporación de nuevos Estados excoloniales, con problemas de minorías como consecuencia del trazado arbitrario de fronteras, a la comunidad internacional.²⁸³

El filósofo de la Universidad de Queen's, considera que la incorporación de diferentes naciones en un solo Estado puede ser involuntaria; ejemplos de ello son la invasión y conquista de una comunidad cultural por otra o la cesión de la comunidad de una potencia imperial a otra, o el caso en el que el suelo patrio es invadido por gentes dispuestas a colonizar dicha comunidad. No obstante, la formación de un Estado multinacional también puede darse voluntariamente, como sucede cuando culturas diferentes convienen en formar una federación para su beneficio mutuo.²⁸⁴ Algunos países han llegado a ser multinacionales porque incorporaron por la fuerza a las poblaciones indígenas, como en Finlandia o Nueva Zelanda, o porque se constituyeron mediante la federación, más o menos voluntaria, de dos o más culturas europeas, como Bélgica o Suiza. Muchos países del mundo son multinacionales en el sentido de que sus fronteras se trazaron de forma que incluyeran el territorio ocupado por culturas preexistentes que a menudo disponían de autogobierno. Este es el caso de la mayoría de los países de América Latina.²⁸⁵

Con relación a lo que denomina "Estados multiétnicos", el filósofo canadiense apunta que en éstos, la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar. En este escenario, un país puede calificarse como multicultural o multiétnico, si acepta como inmigrantes a un gran número de individuos y familias de otras culturas y les permite mantener algunas de sus particularidades étnicas.²⁸⁶ Es muy importante dejar bien

²⁸² Cfr. Pentassuglia, Gaetano, "Defining "Minority" in International Law: A Critical Appraisal", *Jurídica Lapponica*, Lapland's University Press, núm. 21, 2000.

²⁸³ Los tres instrumentos de carácter general adoptados por la ONU que prevén medidas especiales de protección fueron: Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, 1948; Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Trabajo de la Conferencia General de la OIT; Convención sobre la Lucha contra las Discriminaciones en la Enseñanza, UNESCO, 1960.

²⁸⁴ *Ciudadanía Multicultural*, op. cit., nota 81, p. 26.

²⁸⁵ La literatura de Octavio Paz o Alejo Carpentier va en este sentido.

²⁸⁶ Kymlicka, Will, op. cit., nota 81, p. 29. Cabe señalar que la inmigración es el fenómeno que más ha contribuido a la diversidad cultural de las sociedades modernas, princi-

clara esta distinción. Los grupos inmigrantes ni son naciones ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias, algo que no resulta contradictorio con su integración institucional. Tales grupos participan en las instituciones públicas de la cultura dominante y se expresan en la lengua dominante. De hecho, pocos grupos de inmigrantes han puesto objeciones a aprender una lengua oficial como condición para su ciudadanía o que sus hijos deban aprender la lengua oficial en la escuela. Han asumido que sus oportunidades vitales y las de sus hijos estarán vinculadas a la participación en las instituciones dominantes que operan en la lengua de la mayoría.

Las minorías nacionales también se distinguen de los grupos minoritarios de inmigrantes por la naturaleza o el carácter de sus demandas. Generalmente, las minorías inmigrantes

desean integrarse a la sociedad de la que forman parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Si bien a menudo pretenden obtener un mayor reconocimiento de su identidad étnica, su objetivo no es convertirse en una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que forman parte, sino modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que sea más permeable a las diferencias culturales.²⁸⁷

En este sentido, Kymlicka hace referencia al caso norteamericano, canadiense y australiano y apunta que antes de 1960 se esperaba que los inmigrantes abandonasen su herencia distintiva y se asimilasen totalmente a las pautas culturales existentes. La asimilación se consideraba esencial para la estabilidad política, algo que se racionalizaba posteriormente mediante la denigración etnocéntrica de las otras culturas. Sin embargo, a principios de los años setenta, y bajo la presión de los grupos inmigrantes, los tres países abandonaron el modelo asimilacionista y adoptaron una po-

palmente las de primer mundo. Sólo basta referirse a los datos que estiman que anualmente emigran permanentemente 1,5 millones de personas y que otros tantos solicitan asilo. A los Estados Unidos de América emigraron en 1995 unos 90,000 mexicanos, 55,000 rusos, 51,000 filipinos, 42,000 vietnamitas y unos 35,000 chinos. A Japón emigraron ese mismo año 39,000 chinos, 30,000 filipinos, 27,000 americanos y unos 6,000 tailandeses. A Canadá emigraron 32,000 chinos de Hong Kong, 16,000 indios, 15,000 filipinos y 9,000 de Sri Lanka. Lamo de Espinosa, Emilio, *op. cit.*, nota 72, p. 21.

²⁸⁷ Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 81, p. 26.

lítica más tolerante y pluralista que permite y, de hecho, estimula que los inmigrantes mantengan diversos aspectos de su herencia étnica, lo que ha dejado de considerarse una conducta antipatriótica.

Lo anterior, no significa que los inmigrantes no puedan reivindicar unos términos de integración más justos. En opinión de Kymlicka, ello requiere de dos elementos básicos: primeramente, reconocer que la integración no ocurre de un día para otro, sino que es un proceso difícil y a largo plazo que opera de modo intergeneracional. Esto significa que con frecuencia se requieren acomodaciones especiales de carácter transitorio para los inmigrantes. Por ejemplo, ciertos servicios deberían estar disponibles en la lengua materna de los inmigrantes, así como debería proveerse un apoyo para las organizaciones y grupos de las comunidades de inmigrantes que intervienen en el proceso de acogida e integración... En segundo lugar, considera que debemos asegurarnos que las instituciones en las que los inmigrantes son presionados a integrarse proporcionen el mismo grado de respeto, reconocimiento y acomodación de las identidades y prácticas de las minorías étnoculturales que el proporcionado tradicionalmente a la identidad nacional. Esto requiere una exploración sistemática de las instituciones sociales del Estado, para ver si sus normas, estructuras y símbolos desfavorecen a los inmigrantes.²⁸⁸

Sin embargo, y a diferencia de los inmigrantes, los grupos nacionales se caracterizan por su deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte; exigen, por tanto “diversas formas de autonomía o autogobierno para su supervivencia como sociedades distintas”.²⁸⁹ Al sentirse amenazadas por el proyecto cultural dominante, a tal grado de presagiar su desaparición, las minorías nacionales suelen atrincherarse creando sus propias instituciones económicas, políticas y educativas en su propia lengua. Es decir, se resisten a la integración y luchan por su autogobierno. Así, por ejemplo, a diferencia de

²⁸⁸ Kymlicka opina que ello implica examinar los uniformes reglamentarios, las fiestas oficiales, o incluso las restricciones de peso y altura para ver si son normas sesgadas con relación a ciertos grupos de inmigrantes. También es necesario examinar la imagen y presencia de las minorías, los currícula educativos o en los medios de comunicación para ver si son estereotipados. *Op. cit.*, nota 109, pp. 38-40.

²⁸⁹ En este caso, debemos ubicar a diversos Estados que desde la década de los sesenta han tratado de reivindicar su naturaleza plurinacional, como Canadá, España, Alemania, el Reino Unido y, en los noventa, la ex Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia. Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 81, p. 25.

los inmigrantes, los cuales raramente se oponen a la imposición de una lengua común, puesto que ya decidieron abandonar su cultura desde el momento en el que salen de su país para incorporarse a otro, para las minorías nacionales, la imposición de la lengua mayoritaria constituye una amenaza para su sociedad culturalmente distinta. Su lengua y narraciones históricas se encuentran ya encarnadas en toda una serie de prácticas sociales e instituciones que abarcan todos los aspectos de la vida social y que se ven amenazadas por el intento de la mayoría de difundir su proyecto cultural dominante. Estos grupos se resisten a la integración casi de forma inevitable y buscan el reconocimiento de su lengua y su cultura.²⁹⁰ Luchan por estar tuteladas jurídicamente, gracias a reglas sustanciales de rango constitucional, contra la desigualdad de trato, la discriminación y la exclusión, por parte de la mayoría. De esta forma, las minorías nacionales rechazan la homologación, la asimilación, la inclusión forzosa en los modelos culturales de la mayoría —o de quien detente el poder—.

Básicamente, las minorías nacionales suelen reclamar aquellos derechos que resultan vitales para su funcionamiento como grupo culturalmente diferenciado. En este sentido, los derechos individuales pueden llegar a tener un sentido colectivo.²⁹¹ En una situación moderada, demandan mayor participación en el gobierno del Estado central, especialmente cuando los patrones establecidos están interconectados (*overlap*), es decir, no prescinden de los reclamos autonómicos. Esto viene en buena medida determinado por el grado de dispersión de las propias minorías, o su concentración urbana, pues en los casos más extremos las minorías suelen plantear la secesión. Pero esta es una posibilidad solamente viable cuando las minorías se encuentran concentradas en áreas geográficas determinadas. En este escenario, el control territorial suele convertirse en una fuente constante de conflictos.

En la mayoría de los casos, las minorías étnico-nacionales suelen demandar su autodeterminación, esto es, su autonomía territorial. La autonomía regional implica la aceptación de la etno-territorialidad, el control

²⁹⁰ En este sentido, Kymlicka —citando a Walker Connor— apunta que apenas existen ejemplos de grupos nacionales reconocidos como tales en este siglo que se hayan asimilado voluntariamente a otra cultura, aun cuando hayan tenido sustanciosos incentivos económicos y presiones políticas para hacerlo. *Op. cit.*, nota 107, p. 421.

²⁹¹ Steiner, Henry J., *op. cit.*, nota 269, p. 1543.

territorial relacionado a la etnicidad. Si los grupos minoritarios buscan protegerse frente al grupo o poder hegemónico, la autonomía territorial se convierte en una aspiración prioritaria, pues ésta dota a los grupos de su autodeterminación, esto es, de autoridad política en un territorio cierto, a efecto de gobernar sus cuestiones internas. En contraste, la autonomía cultural es un esquema por el cual los miembros de una comunidad étnica en particular son dotados con específicos derechos y deberes con relación a la mayoría nacional. Esto suele ser común en Estados con importantes comunidades religiosas, en Israel para musulmanes y cristianos, en la India para musulmanes. Generalmente, también se les reconocen ciertos derechos para preservar su cultura y su lengua, con políticas sobre todo en el ámbito educativo. De esta forma, la autonomía cultural no se encuentra territorialmente basada. Territorio y etnicidad no están relacionados. A diferencia de la autonomía territorial, la autonomía cultural no implica la creación de instituciones estatales.

Los derechos especiales con base en criterios culturales, a efecto de favorecer a las minorías nacionales, encuentran sustento en los documentos internacionales. Especialmente en los artículos 1o., 25 y 27 del Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos. El artículo 1o. hace referencia al derecho de autodeterminación de los pueblos, pero refiriéndose particularmente a los procesos de descolonización. Es decir, el estatus de “colonizados” es lo que les da el derecho a la soberanía. Sin embargo, la ambigüedad del propio artículo, ha permitido que muchos autores lo consideren aplicable para cualquier minoría al interior de los Estados nacionales, aun cuando no se reconozcan como colonias. El artículo 25 se refiere al derecho de los ciudadanos a la participación política. Esto se interpreta como el derecho al voto, y el derecho a participar en el gobierno, y contribuye a justificar los regímenes autonómicos como un medio para lograr formas distintas de participación política para las minorías étnico-nacionales. Con esto se intenta corregir la falta de representación de los grupos.²⁹² El artículo 27 se refiere al derecho a disfrutar y desarrollar su propia cultura. La legislación internacional en materia de los derechos de las minorías, ha justificado el derecho a la autodeterminación de los pueblos, como el medio idóneo para proteger una cultura.

Desde un contexto legal y político, la autonomía se refiere al poder de las instituciones sociales para regular sus propios asuntos con base en sus

²⁹² *Ibidem*, p. 1546.

propias reglas. En el derecho internacional, la autonomía implica que las partes de un territorio son autorizadas para gobernarse a sí mismas, en ciertos casos, por sus leyes y estatutos, pero sin constituir un Estado en sí mismo.²⁹³ Y en un sentido amplio, la autonomía puede definirse como la concesión a una región o grupo de personas de autogobierno interno, así como el reconocimiento a una independencia parcial de la influencia del gobierno central o nacional, lo cual puede ser determinado por el grado de independencia actual y formal de la entidad autónoma en su proceso de decisiones políticas.²⁹⁴ Ciertamente es que el grado de autonomía variará según sean las necesidades propias de cada minoría para resarcir su situación de desventaja. Díaz-Polanco resume los rasgos fundamentales de un régimen autonómico: primeramente, se da en el marco de Estados nacionales. Desde esta perspectiva se entiende como un mecanismo para garantizar la integridad de la sociedad nacional. Asimismo, implica el reconocimiento de derechos étnicos, lo que implica un reconocimiento a la pluriculturalidad de la nación en sí mismo. Es un sistema por el cual los grupos ejercen su derecho de autodeterminación. Se refleja en un espacio territorial y se le reconocen ciertas competencias autonómicas.²⁹⁵

Lo que no podemos soslayar es que, ya sea que planteen la secesión, o como sucede generalmente, reclamen una autonomía regional, el caso es que los derechos autonómicos representan un compromiso relacionado a la soberanía estatal en sí mismo, pues cuando un Estado acepta reconocer la autonomía de un grupo o región, implícitamente está reconociendo la devolución de su propia soberanía a los integrantes de ese colectivo, una jurisdicción ilimitada sobre cierta parte de su territorio. Pero al mismo tiempo, el Estado enfatiza la subordinación de la región autonómica en sí misma, al matizar que su reconocimiento no compromete su propia integridad territorial. Luego entonces, la relación entre las dos unidades puede ser descrita como diagonal; una región autónoma puede ser concebida como un Estado al interior de un Estado, aun cuando oficialmente no se reconozca como tal. A efecto de aclarar lo anterior, consideremos

²⁹³ Para autores como Díaz-Polanco, carece de sentido intentar consensar una definición de autonomía, pues sus rasgos característicos están determinados por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá, y por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica. *Op. cit.*, nota 263, p. 151.

²⁹⁴ Cornell, Svante E., *op. cit.*, nota 122.

²⁹⁵ *Ibidem*, pp. 153-170.

que las regiones autonómicas son construidas típicamente a la manera de Estados nacionales, con funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, y con símbolos característicos de los Estados nacionales como la bandera o el himno. Esto se debe a que, en general, las minorías étnico-nacionales, buscan una mayor autonomía a efecto de proteger y difundir su “cultura societal” (concepto utilizado por Kymlicka) entre su territorio tradicional. Es decir, buscan desarrollar un proyecto de unificación o fortalecimiento nacional en su interior, de hecho, utilizan las mismas herramientas que la mayoría nacional, el control sobre la lengua, los medios, etcétera. Sin embargo, aun cuando las regiones autónomas compartan muchos atributos de los Estados nacionales, no cuentan con el atributo primario de una soberanía completa. La soberanía de las comunidades es siempre parcial, confinada a determinadas esferas como la cultura o la economía.²⁹⁶

En general, las minorías buscan la consagración de sus aspiraciones en derechos, aprovechando que el poder vinculante de éstos se impone a la mayoría. Al respecto, Calsamiglia afirma que cuando tenemos un derecho tenemos en nuestra mano un arma especialmente poderosa: ninguna mayoría, ni ningún interés social puede vencer al derecho individual. De esta manera, una sociedad democrática garantiza que los derechos no pueden ser negociados por la mayoría. Lo que sucede es que, tradicionalmente, que el constitucionalismo asuma como una de sus tareas fundamentales la regulación y disciplina de las mayorías, para que no puedan usar su poder en contra de las minorías, no deriva sin embargo, que las minorías gocen de un estatus diferenciado.²⁹⁷ En efecto, el constituciona-

²⁹⁶ La autonomía, puede ser alcanzada dentro de las fronteras del Estado-nación, para lo cual se aprovecha el esquema federal. De ahí que muchos grupos demanden una mayor federalización o un federalismo más democrático, con una mayor participación de las minorías. Esta solución a las demandas de las minorías ha sido adoptada en Canadá, Bélgica o España, por ejemplo. Cfr. “Political Liberalism in Multinational States: The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism”, en Gagnon, Alain G. y Tully, James (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, pp. 110-132.

²⁹⁷ Los textos constitucionales que hacen referencia explícita a minorías que no los sean de carácter exclusivamente político no son muy abundantes, si bien han ido en aumento en los últimos años. Tal es el caso de la Constitución belga que, en su artículo 11 del texto de 1994, establece que las leyes deberán asegurar los derechos y las libertades de las minorías ideológicas y filosóficas. Una tendencia más consolidada se observa en materia de pluralidad lingüística, pues en varias constituciones se reconocen derechos lingüísticos a las minorías. Como ejemplos pueden citarse, entre otras, las Constituciones

lismo liberal generalmente se ha referido a las minorías no como grupos diferenciados culturalmente de las mayorías, sino como los grupos que políticamente no tienen el mayor número de representantes populares y que en esa medida había que proteger contra eventuales decisiones de las mayorías.²⁹⁸

En resumen, las únicas minorías que pueden plantear un dilema nacional son las denominadas minorías nacionales, pues las demandas de los grupos de inmigrantes, o los llamados nuevos movimientos sociales no presentan un alcance de esta naturaleza. Son estas minorías las que en determinada manera, tienen la capacidad de amenazar el proyecto nacional de cualquier Estado, lo cual resulta de suma importancia puesto que, tal y como hemos argumentado, en la práctica, el éxito del planteamiento de las minorías deriva de la consideración de los grupos gobernantes de que las minorías representan una amenaza nacional.²⁹⁹ Se trata de nacionalidades que no se encuentran integrados al proyecto cultural dominante. Constituyen culturas históricamente asentadas, territorialmente concentradas y con formas previas de autogobierno, cuyo territorio ha sido incorporado a un territorio más amplio. La incorporación de estos grupos ha sido normalmente involuntaria, debido a la colonización, la conquista o la transferencia de territorio entre poderes imperiales. Estos grupos se caracterizan básicamente por su pertenencia pública a una nacionalidad definida étnico-culturalmente y como tal diferenciada de la nación dominante en el seno de un Estado. Asimismo, se identifican por demandar reconocimiento en tanto nacionalidad diferenciada y reclamar derechos colectivos políticos o culturales de diverso alcance. Demandan mantener su propio modelo educativo, sistema de justicia, instituciones políticas, medios de comunicación y, sobre todo, conservar su lengua. Para alcanzar estos objetivos, ellos demandan cierta forma de autonomía.

Solamente un grupo con estas características y condiciones puede representar un desafío nacional, pues tienen la capacidad de obstaculizar la

de Italia (6), Finlandia (14), España (3). Carbonell, Miguel, "Constitucionalismo, minorías y derechos", en Carbonell, Miguel *et. al.*, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, p. 252.

²⁹⁸ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 111, p. 170. Comanducci, Paolo, *op. cit.*, nota 273, p. 250.

²⁹⁹ Como hemos observado, la falta de lealtad al proyecto nacional, en determinadas situaciones, puede implicar un fuerte obstáculo al sostenimiento o formación del Estado nacional.

conformación del Estado-nación. De hecho, estos son los grupos que han estado en el centro de la teoría política contemporánea multiculturalista. Estas minorías, como bien afirma Maíz, no son solamente un grupo o comunidad conformado estáticamente por criterios objetivos de adscripción como lengua, demografía o tradiciones, sino que constituyen un grupo dinámico y en formación caracterizado por tres rasgos fundamentales:³⁰⁰ a) la pertenencia pública a una nacionalidad definida étnico-culturalmente y como tal diferenciada de la nación dominante en el seno de un Estado; b) que demanda reconocimiento en cuanto tal nacionalidad diferenciada, y c) reclama derechos colectivos políticos o culturales de diverso alcance.

II. LA PECULIARIDAD DE LAS DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Como hemos apuntado, las minorías nacionales, es decir, aquellos grupos minoritarios históricos que han sido incorporados por distintas razones a un Estado nacional y que conservan sus elementos de identificación, son los únicos que cumplen con las características necesarias para desafiar la composición nacional de un Estado. Esto significa que si queremos analizar la naturaleza y alcance de la pluriculturalidad en México, resulta necesario que analicemos si los pueblos indígenas también cuentan con los elementos para representar un desafío nacional. Esto es, si podemos ubicar a los pueblos indígenas en la misma categoría que las minorías nacionales.

Naturalmente, las minorías indígenas de México afirman que sus demandas obedecen a un problema de conformación de la nación. De hecho, la conscientización del carácter nacional de la problemática indígena es lo que ha favorecido la ampliación de sus perspectivas políticas y la afirmación de sus reivindicaciones propias. Desde su perspectiva, México no ha resuelto su cuestión nacional, por lo que presentan el reconocimiento de sus derechos especiales de autogobierno como una condición para lograr el fortalecimiento del Estado nacional que permita la consolidación del proceso de democratización en el cual se encuentra inmerso el país. Sin embargo, para las elites del poder político mexicano, las demandas de las minorías no representan un riesgo para la estabilidad

³⁰⁰ *Retos contemporáneos de la política...*, cit., nota 272, pp. 484 y 485.

del Estado nacional, por lo que consideran que éste puede desarrollarse sin necesidad de replantearse como lo demandan las minorías. Para el Estado mexicano, no hay un conflicto de intereses entre el Estado y los pueblos indígenas. La violencia que se genera en su territorio es de naturaleza más bien intracomunitaria, y obedece a problemas agrarios, religiosos, partidistas, pero no identitarios. Desde el Estado mexicano se considera que no existe un conflicto o amenaza propiamente dicha contra el proyecto nacional, que no existe un movimiento indígena que como tal represente un problema nacional. Su participación política se canaliza más bien a través de categorías nacionales, pero no hay una conciencia indígena. De esta forma, se afirma que el reclamo de derechos autonómicos es producto de los intereses de un grupo político que no representa al conglomerado de pueblos indígenas del país.

Por lo anterior, consideramos que el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas en México se caracteriza por un marcado diferendo con relación al carácter o naturaleza de sus demandas, por lo que es conveniente responder si ¿realmente hay un movimiento indigenista que represente un dilema para el Estado nacional mexicano?, ¿realmente los grupos indígenas actúan políticamente o están movilizados políticamente como grupo diferenciado?, ¿realmente las minorías indígenas de México cuentan con los elementos necesarios para representar un problema nacional, de tal forma que el Estado mexicano se vea obligado a responder a sus planteamientos autonomicistas? La importancia de estos planteamientos se encuentra en que nos permite matizar las diferencias entre, por un lado, los desafíos generados por las minorías nacionales que históricamente han coexistido en los Estados nacionales occidentales, las cuales han servido de base para el desarrollo para la teoría política contemporánea multiculturalista, y por el otro, los retos específicos planteados por las demandas de los pueblos indígenas de Latinoamérica.

Tal distinción parece haber sido desapercibida por la teoría política contemporánea y el derecho internacional, según se desprende de la definición del Convenio 169 de la OIT.³⁰¹ Recordemos que desde principios

³⁰¹ El Convenio se refiere a los pueblos indígenas como aquellos que “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales o parte de ellas”.

del siglo XIX y, sobre todo, a raíz de la participación de Polonia, las potencias europeas decidieron impedir la formación de nuevos Estados. Se dijo entonces que no se podía dar a cada nacionalidad un Estado propio a fin de evitar la proliferación de pequeños estados. Ello determinó la convivencia de una mayoría hegemónica y de diversas minorías étnicas, religiosas o culturales producto de inmigraciones diversas, en un mismo Estado. A la tendencia uniformadora de estados se opuso el surgimiento de los particularismos, y de la necesidad de protegerlos nació el derecho de las minorías.

Es evidente que los pueblos autóctonos (aborígenes, indígenas, trescientos millones de personas hoy día), víctimas de conquistas imperiales a lo largo de la historia, ofrecen al cabo del tiempo diversas similitudes con las minorías nacionales, por lo que en ocasiones se les ha considerado indistintamente. Aunque bien es cierto que la tradición académica occidental suele diferenciar la diversidad étnica del viejo y del nuevo mundo, también lo es que no profundiza en las peculiaridades de los pueblos indígenas. Autores como Walzer o Glazer han afirmado que el pluralismo cultural en el viejo mundo consta de “comunidades intactas y arraigadas” de naciones que se establecieron en tierras que han ocupado durante muchos siglos, mientras que en el nuevo mundo el pluralismo cultural se originó de la migración individual y familiar, implicando a personas proclives al cambio cultural.³⁰² Como vemos, esta es una distinción muy propia del etnocentrismo europeo y norteamericano, que pasa por alto que también en el nuevo mundo existen comunidades que han ocupado sus tierras desde hace muchos siglos y que llegaron involuntariamente a formar parte de las naciones contemporáneas. Kymlicka considera que este supuesto tiene su origen en actitudes racistas hacia los pueblos indígenas, un supuesto que continúa perpetuando la invisibilidad de su exigencia de justicia, y refleja una larga historia de negación de sus derechos e incluso de la propia existencia de los pueblos indígenas como minorías nacionales.³⁰³

³⁰² Walzer, Michael, “Pluralism in Political Perspective”, *The Politics of Ethnicity*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, pp. 6-11. Glazer, Nathan, *Ethnic Dilemmas: 1964-1982*, Cambridge, Harvard University Press, 1983; citado por Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 81, p. 38.

³⁰³ De hecho, hasta hace muy poco esta postura había protegido a los países americanos del escrutinio internacional por el mal tratamiento de sus pueblos indígenas. *Op. cit.*, nota 81.

La falta de consideración a la peculiaridad de estas poblaciones también obedece a la propia complejidad que conlleva definir lo indígena. En efecto, en la búsqueda de la definición más adecuada que pueda responder al concepto de quienes son personas, grupos, comunidades o pueblos indígenas, hemos encontrado que no existe un acuerdo conceptual e, incluso, en foros internacionales esto ha suscitado controversias políticas. Así, cada país ha planteado el problema de la definición de lo indígena de manera distinta. Los criterios de diferenciación van desde los factores raciales, hasta criterios socioculturales. Esto ha dado lugar a una multiplicidad de enfoques desde donde abordar la cuestión indígena. Una consecuencia de esto es la dificultad de conocer una cifra confiable sobre la población que puede considerarse como indígena.³⁰⁴

El Convenio 169 de la OIT, distingue entre pueblos “tribales ” e “indígenas” en países independientes. Así, los “pueblos tribales en países independientes” son aquellos: “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”.³⁰⁵ “Pueblos” en países independientes son aquellos que:

considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por su parte el “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” de la ONU, establece una definición tentativa:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas las que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión, que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de

³⁰⁴ En muchos países, la definición involucra la adopción de programas, políticas o medidas legislativas (como es el caso de este trabajo) dirigidas a estos grupos. En este sentido, el problema definitorio tiene relación con el goce y disfrute de los derechos humanos, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los indígenas.

³⁰⁵ Artículo 1o., primera parte.

las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.³⁰⁶

Esa continuidad histórica puede consistir en la conservación durante un periodo prolongado de tiempo que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:

1. Ocupación de las tierras ancestrales o parte de ellas.
2. Ascendencia común con los habitantes originales de esas tierras.
3. Cultura en general o manifestaciones específicas (religión, vida en sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilos de vida, etcétera).
4. Idioma (como lengua única, lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, como lengua principal, preferida, habitual, general o normal).
5. Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo, y
6. Otros factores pertinentes.

Un aspecto sobresaliente de la definición del Estudio de las Naciones Unidas es que deja abierta la categorización de lo indígena al cumplimiento de uno o varios criterios considerados bajo el rubro de “continuidad histórica”, lo que permite, por ejemplo, la inclusión de grupos que han perdido sus territorios ancestrales pero conservan algún aspecto que los distingue como indígenas frente a la sociedad dominante. De aquí se infiere también que el término de indígena no sólo se refiere a la población original de un territorio determinado, sino, también, a aquellos pueblos que, no siendo nativos de un territorio, habitaban en éste antes de la llegada de los grupos culturalmente distintos a los que vencieron o dominaron.

Pero el grado de complejidad conceptual no termina ahí, pues consideremos que hay algunas definiciones que tienden a ser discriminatorias,

³⁰⁶ Martínez Cobo, José R., *Study of the Problem of the Discrimination Against Indigenous Populations*, vol. V: *Conclusions, Proposals and Recommendations*, Nueva York, United Nations, 1987, p. 29 (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4; Sales no. E.86.XIV.3).

como las elaboradas en las legislaciones de Guyana o Canadá, las cuales excluyen de la definición a mestizos y a la mujer indígena que contrae matrimonio con un hombre no indígena, de los derechos especiales que el gobierno otorga a los indígenas. Así por ejemplo, el “Reglamento sobre los Terrenos Estatales” de Guyana define al amerindio en los siguientes términos:

- a) Una persona de padre o madre amerindios puros, que pertenezcan a las tribus amerindias de Guyana.
- b) El término mestizo designa al hijo de un amerindio o amerindia y a una persona de otro grupo étnico. Salvo en los casos excepcionales que más adelante se indican, los mestizos perderán todos sus privilegios de que gozan los amerindios.

En Canadá se emplean definiciones distintas para diferentes grupos de personas:

- a) los indios reconocidos (por ley, inscripción a un registro o a un tratado),
- b) mestizos (*métis*) e indios no reconocidos legalmente, y
- c) los *inuit* (que están bajo la responsabilidad especial del gobierno federal.)

En Estados Unidos también existe una clasificación en tres grupos (indios reconocidos, indios no reconocidos e indios urbanos). La clasificación de ser indio sólo sirve cuando implica el derecho a beneficiarse de los servicios de la Dirección de Asuntos Indios y para esto es necesario ser “indio reconocido” por el gobierno federal (quedando fuera los otros dos grupos) y reunir los siguientes requisitos:

- a) Vivir en una reserva o cerca de una reserva (o en tierras en fideicomiso o de utilización restringida que dependen de la Dirección de Asuntos Indios).
- b) Pertenecer a una tribu, banda o grupo de indios que, en virtud de un tratado o por otro procedimiento, han sido reconocidos como tales por el gobierno federal (cada tribu, banda o grupo establece los requisitos necesarios para pertenecer a ella).
- c) Para ciertos fines, tener un 25% o más de sangre india.

A diferencia de Canadá, en Estados Unidos no se pierde la condición de indio por contraer matrimonio con una persona no indígena o por mestizaje, además se reconoce a los indios el derecho de decidir quienes pertenecen a la tribu.

Algunos gobiernos latinoamericanos han adoptado en sus legislaciones definiciones al respecto. Así, por ejemplo, la Ley Indígena de Chile (Ley núm. 19.253) de 1993, toma en cuenta criterios de descendencia, así como socioculturales y autoidentificación. En el párrafo 2o. “De la calidad de indígena” establece:

Artículo 2o. Se considera indígenas para los efectos de la ley, las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos: a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes descendan de habitantes originarios de las tierras identificadas en el artículo 12, núm., 1 y 2., b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean al menos un apellido indígena. Un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por generaciones, y, c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la practica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas. En el párrafo 4o. señala: Artículo 9o. Para los efectos de esta ley se entenderá por Comunidad indígena, toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a) provengan de un mismo tronco familiar; b) reconozcan una jefatura tradicional, c) posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y d) provengan de un mismo poblado antiguo.

En Paraguay, el artículo 2o. de la Ley núm. 904/81 (de 1981), Estatuto de Comunidades Indígenas, considera los criterios de cultura y lengua como importantes, pero va más lejos al establecer ciertos elementos de derecho consuetudinario indígena en la definición, tales como el sistema de autoridad propio y la vida comunitaria: “A los efectos de esta ley, se entenderá como comunidad indígena el grupo de familias extensas, clan o grupos de clanes, con cultura y un sistema de autoridad propios que hablan una lengua autóctona y convive en un hábitat común”. En Argentina, el artículo 2o. de la Ley 23.302 (1985), de Políti-

ca Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes reconoce la personalidad jurídica de las comunidades y considera el criterio de la descendencia como definitorio:

A los efectos de la presente ley, reconócese personería jurídica a las comunidades indígenas a los conjuntos de familias radicadas en el país. Se entenderá como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones de habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad. La personería jurídica se adquirirá mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación.

En general, todas las definiciones de pueblos indígenas, tribales o autóctonos, insisten en las especificidades de estos pueblos, asociadas con rasgos, tales como el vínculo territorial y la ascendencia histórica. Así, un pueblo indígena puede reunir todas las siguientes características, o solamente algunas de ellas:

a) Los descendientes de los primeros habitantes de un territorio adquirido por la conquista.

b) Pueblos nómadas y seminómadas, tales como agricultores itinerantes, pastores, cazadores y recolectores que practican una agricultura con fuerte intensidad de trabajo, que produce poco excedente y que requiere de pocos recursos energéticos.

c) No tienen instituciones políticas centralizadas, poseen una forma comunitaria de organización y toman decisiones sobre una base consensual.

d) Poseen todos los rasgos de una minoría nacional: comparten la misma lengua, religión, cultura y otros rasgos característicos, así como un vínculo con un territorio específico, pero son inferiorizados por la cultura y una sociedad dominantes.

e) Tienen una visión global del mundo distinta, que consiste en una actitud no materializada y protectora con respecto a la tierra y a los que proponen las sociedades dominantes.

f) Están conformados por individuos que subjetivamente se consideran autóctonos, y como tales son aceptados por el grupo.

1. *La manifestación etnopolítica como criterio diferenciador*

Uno de los factores que distinguen la naturaleza de las minorías nacionales respecto de las poblaciones indígenas, lo constituye su manifestación etnopolítica en el espacio público. Esto no es un asunto menor pues recordemos que el reconocimiento político del autogobierno de las minorías culturales solamente se convierte en una solución preferible a otras, cuando éstas representan un peligro contra la estabilidad de la actual nación, lo cual se presenta cuando los grupos que se sienten exentos o ajenos de ella manifiestan activamente su rechazo o deseo por replantear la cuestión nacional. No basta, que el régimen sea antidemocrático, en el sentido de marginar en los hechos a las minorías nacionales de la comunidad política para que dicha situación se convierta en un factor que impida el desarrollo del Estado. Se requiere la movilización activa de dichas minorías.

Dominique Ariel ha llegado a la conclusión de que esta peculiaridad resultó fundamental en la experiencia de *nation-building* de Estados Unidos y Francia. Apunta que durante su proceso histórico de formación nacional éstos estados contaron con la presencia de distintas minorías culturales.³⁰⁷ Al respecto, hay una buena cantidad de bibliografía que demuestra la heterogeneidad cultural de estas naciones. Con respecto a los Estados Unidos, por ejemplo, los colonizadores anglosajones y sus descendientes formaban menos de la mitad de la población en el tiempo de la revolución y mucho menos se hallaba dispersos por toda la geografía. De hecho, aun cuando dominaban en las trece colonias que originalmente construyeron la Federación, más adelante decidieron no admitir a ningún nuevo Estado en cuyo territorio predominara la población autóctona.³⁰⁸ Con lo anterior, reconocieron implícitamente la diversidad cultural del territorio que ocupaban, y su temor de que otros grupos culturales dominaran el espacio geográfico de las colonias. Sin embargo, lo que resulta destacable, es que las nacionalidades minoritarias presentes en su espacio geográfico, no desafiaron efectiva o exitosamente la hegemonía

³⁰⁷ *Multinational Democracies*, cit., nota 128, p. 73.

³⁰⁸ Kymlicka considera que aunque hubiera sido factible en el siglo XIX crear, en el suroeste americano, Estados dominados por navajos o chicanos, “a deliberate decision was made not to accept any territory as a state unless these national groups were outnumbered”. *Op. cit.*, nota 77, pp. 28 y 29.

del proyecto nacional anglosajón o francés. En el caso norteamericano, las minorías culturales que cohabitaron con la mayoría anglosajona el territorio, no tuvieron la capacidad y, quizá ni la motivación, para desafiar el proyecto nacional dominante. Lo anterior también se ha presentado en diferentes experiencias recientes, las cuales nos confirman que el reconocimiento de la autodeterminación de las minorías nacionales viene especificado en buena medida por su grado de participación en el proceso de transición, lo cual es una consecuencia de su movilización. Después de todo, no perdamos de vista que, en cierta forma, la necesidad de algunos Estados occidentales que han transitado de regímenes autoritarios a la democracia en los últimos años, específicamente el caso de España, de reconocer derechos especiales para sus minorías, responde al papel que jugaron los nacionalismos, tanto en la caída del régimen anterior, como en la negociación de la transición. Mientras tanto, cuando las minorías no se han movilizado durante el proceso de reformas políticas, el Estado ha tenido la suficiente capacidad para guiar el proceso de democratización, de transformaciones políticas y económicas, a pesar de no contar con la legitimidad de ciertas minorías, puesto que éstas no le han representado ningún desafío.

La relevancia de la movilización etnopolítica de las minorías se hace más necesaria durante el proceso de transición a la democracia. Cuando las minorías, en su calidad de grupo diferenciado, no se constituyen como un actor protagónico de la democratización, es decir, no se movilizan en torno a su identidad, los actores de la transición suelen ignorar la presencia de un problema nacional. Insistimos que, en ocasiones, podemos encontrarnos frente a determinadas minorías culturales que históricamente no han formado parte del *demos* y que, sin embargo, no representan ninguna amenaza al Estado democrático, puesto que cuando las diferencias culturales no han sido movilizadas, al menos exitosamente, no manifiestan peligrosidad. Aunque debemos aclarar que la amenaza al proyecto nacional no se traduce necesariamente en violencia. Éste puede verse amenazado por la mera movilización y presión de las minorías, pero dicha expresión no siempre se desarrolla por las vías violentas.³⁰⁹

³⁰⁹ Lo anterior, nos obliga a distinguir entre conflicto étnico y violencia étnica: En una sociedad pluricultural que permite la libre expresión de las demandas políticas, algunos conflictos étnicos son más o menos inevitables, es decir, no necesariamente deben desembocar en violencia. Cuando hay diferentes grupos étnicos que son libres para organi-

El hecho de que los grupos minoritarios deban movilizarse con base en su identidad étnica, no deja de tener cierto grado de complejidad. Principalmente, porque la etnicidad representa un verdadero dilema conceptual, pues se trata de un concepto cargado de diferentes enfoques y contenidos tanto objetivos como subjetivos. Desde un enfoque objetivo, la etnicidad es considerada un conjunto de elementos determinados que identifican a un colectivo, una combinación de intereses, lazos afectivos, creencias y demás rasgos distintivos de un grupo, como la lengua, las tradiciones o la religión.³¹⁰ Desde este enfoque objetivo o “primordialista” de la etnicidad, se considera que la identidad étnica está profundamente enraizada, así que, desde la experiencia histórica, esto debería tratarse como algo “dado” en las relaciones humanas. Desde esta perspectiva, una sociedad está sujeta a “lo dado”, está inevitablemente envuelta en situaciones producto de su propia existencia social.³¹¹ Con base en esta percepción primordialista de la etnicidad, las elites políticas y los teóricos que favorecen la adopción de derechos especiales para las minorías culturales, señalan que los problemas identitarios vienen dados por elemen-

zarse, ellos suelen estar en conflicto o tener diferencias sobre cuestiones relacionadas a las políticas de identidad. La cuestión que debemos considerar es si el conflicto es violento o si es realizado por canales institucionalizados. Si la protesta étnica toma una forma institucionalizada —en parlamentos, asambleas, o en movilizaciones callejeras no violentas— tenemos un conflicto pero no violencia. De esta forma, la paz étnica debe entenderse, para propósitos prácticos, como una ausencia de violencia, no como una ausencia de conflicto. La naturalidad del conflicto étnico en las sociedades pluriculturales resulta comprensible si aceptamos que la existencia de una conciencia nacional única compartida por todos los segmentos de población del Estado, de una verdadera y exitosa integración nacional de distintas subnaciones, no se desprende de la ausencia de conflicto. La manifestación de la diferenciación o distinción nacionalista puede variar según sea el caso. La ausencia de hostilidades entre grupos étnico-nacionales que comparten un Estado, no implica la existencia de una identidad nacional única. Distintos grupos étnico-nacionales pueden coexistir, al menos por un tiempo, al interior de una misma estructura política. En ello influyen muchos factores como el grado de conciencia cultural, la percepción de la minoría de la naturaleza y magnitud de la preservación de su grupo como una entidad única, y la reputación del gobierno por la relativa crueldad con lo cual es apto para responder a sus actos de traición, o como responda a los daños o perjuicios a las minorías. Incluso los diferentes grupos étnico-nacionales pueden realizar actividades conjuntas, perseguir ciertos intereses conjuntos. Pero la coexistencia no es prueba de la existencia de un solo proyecto nacional.

³¹⁰ El sociólogo británico Anthony D. Smith, representa el más firme exponente de esta posición. Cfr. *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford, Basil Blackwell, 1986, p. 15.

³¹¹ “The Integrative Revolution. Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States”, en Geertz, Clifford (ed.), *Old Societies and New States*, Nueva York, The Free Press, 1963, p. 109.

tos determinados, por lo que trascienden al propio proceso. Es decir, argumentan que los problemas derivados de las diferencias nacionales se presentan aun cuando no se generen las condiciones propias de la apertura política. De esta forma, afirman que la democratización únicamente le da expresión a problemas derivados de la diversidad étnica al interior de los Estados nacionales. Esto significa que con la democratización se cristalizan viejas rencillas o rencores. Esta posición es conocida como popular rivalries o derivada de rivalidades históricas de naciones que coexisten en un territorio. Esta argumentación teórica ha sido aceptada tradicionalmente, sobre todo a partir de la doctrina de la autodeterminación impulsada por el residente Woodrow Wilson. Y es que suena justo, cada pueblo o grupo étnico diferenciado tiene derecho a establecer su propio Estado y a autogobernarse, sobre todo cuando el proceso de democratización es precedido de un régimen autoritario, o se ha estado bajo un régimen colonial o imperial. De hecho, sobre la base de este principio, se llevó a cabo el proceso de descolonización durante la posguerra.

Esta teoría descansa sobre una concepción de la cultura como tradicional y relativamente inmutable. Sin embargo, no debemos obviar que en los últimos años diversos estudios se han pronunciado por una concepción más cambiante de la cultura, concibiéndola como un espacio en donde se construyen y se inventan nuevos símbolos e identidades.³¹² Desde esta perspectiva, la etnicidad se considera como una mera construcción e instrumento de las elites. Es decir, se niega la trascendencia de la etnicidad. Se trata de una concepción instrumentalista que enfatiza la importancia de los factores subjetivos y señala que la etnicidad no es históricamente “dada”, de hecho se trata de un fenómeno altamente adaptable y maleable. En palabras de Esman, “de acuerdo a muchos instrumentalistas la etnicidad es una ideología que las elites construyen y reconstruyen por razones oportunistas, o bien es un conjunto de mitos calculados para movilizar el apoyo de las masas”.³¹³ Dentro de esta corriente teórica, destacan las posiciones de Paul R. Brass, Fredrik Barth, Milton Esman, John Breuilly, Charles Tilly, entre otros. Desde esta concepción instrumentalista de la etnicidad se considera que la construcción de la idea de nación y las reclamaciones que de ella se derivan son la consecuencia de una construcción política en cada caso, por parte de éli-

³¹² Cfr. Hobsbawn, Eric y Ranger, Terence (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983.

³¹³ Esman, Milton J., *Ethnic Politics*, 1994, p. 11.

tes, partidos, movimientos y líderes que, en procura de representación de los intereses de la minoría, contribuyen asimismo a crearla en su unidad, a seleccionar sus características fundamentales, a fijar sus tradiciones religiosas o culturales, a programar, en fin, sus objetivos políticos.

Si considerásemos únicamente el aspecto instrumentalista de la etnicidad, tendríamos que negar la naturaleza étnica de las demandas de las minorías, pues tendríamos que aceptar que éstas son una mera consecuencia política del activismo de las elites que se aprovechan del discurso nacionalista para luchar por el apoyo popular en nuevos escenarios democráticos. Es decir, tendríamos que reconocer que las identidades étnicas son construidas o reconstruidas por las elites a efecto de favorecer sus intereses. Snyder, sostiene este argumento, cuando afirma que el discurso étnico-nacionalista es una consecuencia de la persuasión de las elites en el proceso de democratización, por lo que cualquier medida separatista contribuye a encerrar o encapsular identidades nacionales confrontadas y a aumentar innecesariamente la desconfianza entre los grupos.³¹⁴ Es bajo este escenario que las ambiciones de los viejos oponentes al régimen, incluyendo las minorías étnicas, así como las clases nacientes del grupo cultural mayoritario, suelen encontrar una plataforma atractiva en el discurso étnico-nacionalista.³¹⁵

Sin embargo, es natural que surja la inquietud de preguntarnos ¿por qué el apego a los factores étnicos prevalece aun cuando los criterios nacionalistas cívicos han sido adoptados? Es decir, ¿cómo explicamos el hecho de que aun cuando se adopten criterios cívico-liberales las diferencias étnicas prevalecen? Estas interrogantes nos obligan a reconocer que la *etnicidad* contiene elementos tanto “primordialistas” como “instrumentalistas”. Es decir, consideramos que debemos aceptar que si bien las movilizaciones están sujetas a la manipulación de las elites y que efec-

³¹⁴ Plantea que la fase temprana del proceso de democratización crea condiciones especialmente favorables para el éxito de las campañas de persuasión del discurso étnico-nacionalista. Esto se debe a que las elites que se benefician de dicho discurso, a menudo retienen un poder parcial sobre el poder gubernamental, económico y mediático, a pesar de la apertura de la participación popular. Además, las instituciones encargadas de regular el debate público son demasiado débiles para controlar el grado de influencia del discurso étnico-nacionalista, por lo que este puede desarrollarse con cierta facilidad. *Op. cit.*, nota 119, pp. 31 y 32.

³¹⁵ Un claro ejemplo de ello, lo representa el caso de la democratización en la ex Unión Soviética, cuyo proceso estuvo marcado por las preferencias independentistas de las elites que vieron amenazados sus intereses con la liberalización económica.

tivamente son reconstruidas, pues no son del todo trascendentes, también debemos reconocer que las identidades gozan de cierta trascendencia que determina e identifica a los grupos, y que persiste a los criterios que pretenden ser indiferentes a ellos.

Esta concepción de la *etnicidad* ha sido manejada por diversos autores. Ramón Maíz, por ejemplo, sostiene que

la identidad étnica se configura como una mezcla única en su complejo *mítico-simbólico* de elementos emotivos y expresivos, sentimientos y lealtades, e intereses políticos instrumentales, de tal suerte que éstos últimos alcanzan sentido o significado tan solo mediante los primeros. De hecho, la ideología nacionalista es un modo específico, entre otros, de identificar sujetos colectivos portadores de intereses y vincula al efecto, sustancialmente, identidad e interés.³¹⁶

Asimismo, Stavenhagen ha reconocido el carácter situacional y transitorio de toda minoría mas allá de cualquier fundación primordial en rasgos biológicos, culturales o lingüísticos, así como la existencia de profundas divisiones internas en el seno de las propias minorías, pero también la necesidad de combinar un análisis de los intereses diferenciados de grupo con la movilización que los selecciona y redefine políticamente.³¹⁷ Ted Robert Gurr, es otro autor cuyo trabajo parte de una concepción de la etnicidad no completamente instrumental (creada por las elites), pero tampoco enteramente primordial, es decir, considera que la identidad étnica no es del todo construida por las elites, pero que la etnicidad no es un criterio determinante o trascendental para definir a una colectividad. Así pues, asume una posición ecléctica, una posición que pudiéramos llamar conciliadora, y que él denomina *constructivist* (constructivista), desde la cual considera a la identidad étnica como una construcción social perdurable que afecta a las personas quienes la comparten, dependiendo de las circunstancias.³¹⁸ Desde su perspectiva, las identidades étnicas no son primordiales, pero están basadas en valores, creencias y experiencias comunes. No son instrumentales, pero son susceptibles de ser utilizados

³¹⁶ Maíz, Ramón, “Las ideologías nacionalistas contemporáneas: funcionalidad, estructura y tipología”, en Mellón, Joan Antón (coord.), *Las ideologías políticas en el siglo XXI*, Barcelona, Ariel Editorial, 2002, pp. 130 y 131.

³¹⁷ Stavenhagen, Rodolfo, *Ethnic Conflicts and The Nation State*, Londres, 1996.

³¹⁸ *Peoples versus States...*, cit., nota 135, pp. 4 y 5.

por los intereses de los líderes políticos o económicos.³¹⁹ Kymlicka coincide con las conclusiones de Gurr, pues no acepta que los dilemas étnico-nacionales sean solamente una consecuencia de la concesión de derechos especiales a las minorías, o de la estrategia de las elites que se ven amenazadas y recurren al discurso de la nacionalidad o etnicidad. Para Kymlicka, la presencia de las demandas de las minorías por reconocimiento a sus derechos, es connatural a la propia apertura de los Estados pluriculturales durante la democratización. Apunta que es muy importante considerar que si bien bajo regímenes autoritarios o antidemocráticos la apelación a la *etnicidad* pareciera no existir, o por lo menos la existencia de cierta movilización política o social en torno a ella, lo cierto es que el sentimiento de diferenciación étnica está presente aun cuando no se encuentre políticamente activa. Considera que las identidades subsisten a los criterios políticos que supuestamente ignoran este aspecto y reacciona con extrañeza por falta de respuesta de los apologistas del nacionalismo cívico al planteamiento que sostiene la trascendencia de la *etnicidad*.

En síntesis, si bien reconocemos que los grupos humanos que poseen características nacionales, lingüísticas, religiosas o étnicas diferentes al resto de la población, comparten además alguna conciencia de pertenencia que los mantiene unidos o, dicho con otras palabras, comparten una misma identidad colectiva, también vale reconocer que ésta requiere ser recreada por la manifestación de las masas y el discurso y la estrategia de sus elites. De esta forma, la identidad étnico-nacional consiste en el establecimiento de vínculos entre las elites y las masas, y la cristalización de una comunidad nacional de intercambio material y simbólico. Por lo tanto, los grupos que se identifican por la coincidencia de ciertos elementos necesitan manifestarse políticamente, a efecto de expresar su diferenciación étnica y estar en condiciones de afectar la composición nacional de

³¹⁹ Afirma que la trascendencia de la identidad etnocultural —salience—, suele motivar la confrontación con otras identidades, lo que obedece a tres factores: el alcance de la medida en que ellos difieren otros grupos colectivos con los cuales interactúan, la medida en que ellos están en ventaja o desventaja en relación con otros grupos y, la intensidad de sus conflictos pasados y presentes con grupos rivales y el estado. Este rasgo distintivo fundamental de los grupos étnicos es el que suele legitimar los conflictos étnicos. Aunque reconoce que los rasgos culturales son variables, y que los movimientos étnico-nacionalistas suelen ir acompañados de intereses estrictamente materiales o derivados de intereses relacionados a la lucha por el poder, no le resta importancia a este factor, pues considera que lo que la da fortaleza a esos movimientos es precisamente ese sentido de identidad común e intereses compartidos que son definidos sobre la base de la identidad. *Op. cit.*, nota 135, pp. 66-68.

un Estado. Esto ha sucedido en el caso de las minorías nacionales, debido a que a que han contado con una serie de motivaciones, oportunidades y condiciones que favorecieron su movilización, pero que hasta hace muy poco tiempo no habían estado presentes en el contexto de los pueblos indígenas de México.

A. Motivaciones para la movilización política: la presencia de perjuicios y discriminaciones

La experiencia de aquellas minorías cuya demanda de reconocimiento político ha sido exitosamente aceptada nos demuestra la importancia de su movilización como grupo étnico-nacional diferenciado, es decir, con base en sus particularidades étnicas. Pero, asimismo, nos deja claro que esta manifestación no es connatural a los grupos, sino que ello requiere de la presencia de actitudes, hechos o incentivos que la motiven. Al respecto, las conclusiones del estudio encabezado por Ted Robert Gurr, sugieren que las minorías encuentran su principal motivación para movilizarse para demandar derechos culturales en los perjuicios o discriminaciones históricas, de que éstas suelen ser objeto.³²⁰ Principalmente, con la presencia de las siguientes circunstancias:

a) Desventajas colectivas, como ciertas desigualdades sociales en materia de bien común, acceso político, o estatus cultural en comparación con otros grupos, pues ello genera incentivos para intentar acciones que remedien esta situación. Consideramos que resulta hasta cierto punto lógico que la situación desventajosa de las minorías culturales, propicie un sentimiento de resentimiento hacia la mayoría cultural.

b) La pérdida de autonomía política, para lo cual se parte del supuesto de que alguna vez dichas minorías fueron independientes del control de ejerce la mayoría sobre ellos.

c) La represión, considerando que el uso de la fuerza puede producir miedo y obediencia por parte de las minorías pero que al largo plazo incrementa su rencor.

La tesis del profesor Gurr se sustenta en los resultados de las investigaciones empíricas que desarrolló durante las décadas de los ochenta y noventa en las regiones del mundo con mayor presencia de problemas ét-

³²⁰ *Op. cit.*, nota 135, pp. 71-74.

nico-nacionales, y de las cuales interpreta que los procesos de democratización vinieron acompañados de políticas lesivas para las minorías, lo que terminó alentando los problemas nacionales. Se trata de políticas o decisiones políticas que no iniciaron con el auge de la democratización, sino que habían constituido la actuación habitual o característica de los Estados nacionales frente su diversidad cultural desde su creación. Con base en lo anterior, Gurr considera que la discriminación económica, política y cultural, así como la represión contra las minorías constituyó una fuente de resentimientos e incentivos para la movilización etnopolítica. De los 275 grupos étnicos analizados a mediados de los noventa, solamente 33 no fueron afectados por este tipo de discriminaciones, incluyendo grupos como los quebequenses en Canadá, los germanoparlantes en el norte de Italia, o los alawites en Siria.³²¹

Por su parte, entre 1994 y 1995, 177 grupos fueron desfavorecidos económicamente, esto es, que sus miembros fueron sistemáticamente limitados para acceder a condiciones económicas deseables o posiciones que son abiertas para otros grupos en su sociedad. Las discriminaciones fueron más grandes y evidentes en Latinoamérica y el Caribe, debido a que en esta región prevalecen prácticas sociales (pensemos en el alto índice de mortandad infantil en las comunidades indígenas por falta de atención médica en los partos)³²² y discriminaciones económicas que mantienen en condiciones de extrema pobreza a los grupos indígenas.³²³

Asimismo, se identificaron 201 minorías étnicas sujetas a discriminaciones políticas. Esto se presenta cuando sus miembros son sistemáticamente limitados en el ejercicio de sus derechos políticos o en el acceso a posiciones políticas, en comparación con otros grupos. Esto se debió en un 29% a prácticas sociales, y en un 20% a políticas públicas explícitas. Las minorías que más sufrieron este tipo de discriminaciones fueron los inmigrantes, como los turcos en Alemania (recordemos que solamente hasta 1999 el gobierno federal alemán levanto las barreras de la ciuda-

³²¹ *Ibidem*, pp. 105 y 106.

³²² Un buen ejemplo se presentó durante el desarrollo de nuestra investigación de tesis, pues en diciembre de 2002, más de cuarenta recién nacidos fallecieron en el Hospital del Municipio de Comitán, en el sureño estado mexicano de Chiapas. El resultado de las investigaciones determinó que la causa de las muertes se debió en buena medida a la falta de infraestructura médica para atender los partos. *La Jornada*, 1 de febrero de 2003.

³²³ Gurr, Ted Robert, *op. cit.*, nota 135, pp. 109 y 110.

danía a los inmigrantes turcos).³²⁴ Asimismo, se identificó a 114 grupos étnicos que fueron sujetos de discriminación cultural, que sus miembros fueron perseguidos en sus intereses culturales o en la expresión de sus costumbres o valores.

De esta forma, se concluyó que las discriminaciones fueron presentadas como las responsables de una serie de perjuicios para las minorías. Primeramente, como consecuencia de estas discriminaciones, los grupos afectados coincidieron con los más altos índices de pobreza. Pero esto no acaba ahí, sino que dicha situación suele proyectarse cíclicamente en el tiempo, ya que los niños que nacen dentro de estos grupos tienen pocos elementos para poder salir de la pobreza, pues les cuesta mucho más acceder a una buena educación y por ende, en el futuro, conseguir una buena posición que les ayude a cambiar su situación. La investigación concluye que las restricciones políticas suelen afectar en dos dimensiones diferentes la vida de las personas: su participación en la vida política y su acceso a las posiciones públicas. Esto último suele ser más impactante en los países pobres, pues, a menudo el sector público es la fuente principal de empleo. De esta forma, las barreras discriminatorias para las minorías étnicas perpetúan las desventajas materiales. En lo referente a las discriminaciones culturales, las repercusiones más serias se dieron en el ámbito de la conservación de la lengua, pues la gran mayoría de los grupos que hablan una lengua distinta a la mayoría nacional de sus Estados fueron sometidos a presiones directas o indirectas para asimilarse a la lengua mayoritaria. Una última consecuencia fue la victimización social, pues los grupos minoritarios sujetos de este tipo de discriminaciones resultaron más propensos a la mortandad infantil, mucho más susceptibles a las enfermedades, a caer en el abuso de sustancias y a usualmente ser detenidos o arrestados por daños a la propiedad y a las personas. Es decir, contrariamente al argumento que explica esta situación como una consecuencia de cierta debilidad cultural o genética, lo cierto es que la victimización es una acumulada y persistente consecuencia de la pobreza, la nula o escasa participación en el poder, así como de la erosión cultural, es decir, de la discriminación.

Además de las discriminaciones, la investigación de Gurr observa que uno de los principales incentivos de la movilización de las minorías fue la represión y sus lesivas consecuencias. Al respecto, en el lapso de la in-

³²⁴ *Ibidem*, pp. 110-114.

vestigación se detectó que el 40% de las minorías analizadas entre 1991 y 1995 eran objeto de algún tipo de represión: genocidio, guerra sucia, controles preventivos, contrainsurgencia u otras. Con escasas excepciones, las represiones fueron una respuesta a desafíos etnopolíticos como campañas de protesta, terrorismo o rebelión. La investigación empírica demostró que la represión estatal severa, lejos de suprimir, prolonga el conflicto.

Asimismo, de las conclusiones del trabajo de Gurr se desprende que la llegada de la democracia causa conflictos violentos entre naciones porque las minorías desfavorecidas suelen expresar su nacionalismo históricamente reprimido. Es decir, el conflicto se presenta como una consecuencia de la historia de violencia entre grupos nacionales que coexisten demográficamente. En concreto, esta teoría sostiene que hay una relación entre la rivalidad histórica entre grupos nacionales y la aparición de conflictos de esta índole en el proceso de democratización. En otras palabras, las desventajas colectivas (derivadas de las discriminaciones y agresiones) son la causa original de la acción etnopolítica.³²⁵ Esto significa que, en buena medida, los conflictos étnicos en los países pluriculturales en proceso de democratización se debieron a la falta de atención de las demandas de sus minorías culturales. Esto explica que las restricciones políticas y culturales sobre las minorías declinaron sobre las minorías en los años noventa, lo cual fue más evidente en los países en proceso de democratización. Éstos cambiaron sus estrategias de asimilación a políticas de integración del pluralismo cultural, lo cual fue percibido en las sociedades democráticas viejas y nuevas. En efecto, debemos considerar que estas mejoras fueron más evidentes en países con democracias consolidadas o en las nuevas democracias o en transición: en el caso de los primeros, desde los años sesenta éstos han hecho progresos importantes en la protección de sus minorías. Pero lo interesante es el caso de los Estados en transición o con nuevas democracias. Al respecto, de 57 grupos analizados pertenecientes a nuevos Estados democráticos, 24 habían alcanzado mejoras políticas en 1998 con relación al inicio de la década (ganancias en por lo menos una de las categorías de discriminación política). Las discriminaciones económicas y las restricciones culturales también fueron aligeradas pero en un porcentaje menor. En las nuevas democracias de Latinoamérica, Asia y Sudáfrica, las conquistas políticas se

³²⁵ *Op. cit.*, pp. 163 y ss.

debieron a una combinación de factores. Por una parte, el propio compromiso de las elites democráticas para incorporar a las minorías. Pero también se debió al efectivo uso que las minorías han hecho de las oportunidades que se les presentan con la apertura democrática (ahí esta el caso de Bolivia). En conclusión, se pudo apreciar fácilmente que en los Estados en democratización, la situación de los grupos minoritarios ha mejorado considerablemente.

De los resultados podemos concluir que cuando las discriminaciones o los perjuicios disminuyen, lo hace, asimismo, la amenaza de una movilización de carácter *nacional*. Contrariamente, cuando los perjuicios y las discriminaciones subsisten con la democratización, se generan los incentivos para la movilización y las demandas étnico-nacionalistas. Dominique Arel coincide con esta conclusión, pues afirma que la inestabilidad política es generada por la inseguridad cultural: “Esto es lo que ha provocado un fuerte movimiento secesionista en sitios como Québec y producido políticas de reconocimiento permanente de poderes autónomos en Bélgica o España”. Para este autor, la estabilidad política en Estados que enfrentan cuestionamientos a su *demos*, a su composición política, cuando un grupo nacional el cual se percibe a sí mismo como una minoría y teme por su sobrevivencia cultural, resulta exitosa cuando logra revertir la tendencia asimilatoria y desarrolla un sentimiento de seguridad cultural.³²⁶

En general, no todas las relaciones interétnicas al interior de los Estados nacionales suelen culminar en violencia, pero sí, generalmente, en un perjuicio o desventaja para las minorías. Esto obedece a que la actividad del poder del Estado liberal suele generar la asimilación o marginación de las minorías, lo que les da motivos para la movilización. De ahí que autores como Linz o Stepan afirmen que los problemas de formación del Estado-nación multinacionales se originan de la falta de consideración a ciertas minorías. Esto es, en la falta de una ciudadanía inclusiva que mantiene exentos de ciertos derechos estas minorías. No puede ignorarse el peligro que en un Estado marcado por su diversidad nacional y cultural, la democratización sea guiada por una elite o un grupo nacional o cultural, y que sus políticas de fortalecimiento nacional pueden afectar a las minorías, y con ello contaminar las condiciones de la consolidación democrática. Así, *verbi gratia*, en la arena de la sociedad civil, la educa-

³²⁶ *Political Stability...*, cit., nota 128, pp. 87-89.

ción y los medios de comunicación pueden ser restringidos a la lengua oficial. En la arena de la sociedad política, podría generarse una sobre-representación del grupo mayoritario. En lo que se refiere a la burocracia estatal, podría reducirse el acceso de las minorías a los servicios del Estado. E incluso, en el ámbito económico, se podría privilegiar a ciertos grupos y desfavorecer a otros.³²⁷ Como consecuencia, los grupos que se resisten a la asimilación suelen desafiar la “cuestión nacional”, mediante demandas de autogobierno, o simplemente derechos sobre la base de su diferenciación cultural. En efecto, la reacción de las minorías frente a su perjuicio, suele desembocar en una lucha por la defensa de su identidad étnica, lo que da lugar, con frecuencia, a demandas de reconocimiento político y, con ello, a conflictos que pueden ir de pequeñas disputas en el ámbito institucional hasta amenazas de separatismo o violencia, poniendo claramente de manifiesto las debilidades de las estructuras políticas existentes.³²⁸ Es decir, la situación de desventaja en que se encuentran las minorías culturales al interior de los Estados nacionales suele provocar que dichas minorías constituyan movimientos secesionistas o de lucha por reconocimiento a ciertos derechos legales y la exigencia de poderes legislativos necesarios para asegurar la supervivencia de una sociedad culturalmente distinta junto al proyecto cultural mayoritario. Frente a este escenario, resulta comprensible que los conflictos étnico-nacionales se hayan convertido en una de las principales fuentes de conflicto.

Sin embargo, debemos matizar que las posibilidades de que el conflicto étnico-nacional derive en violencia dependerán de muchos factores, pues no todas las relaciones interétnicas al interior de los Estados nacionales suelen culminar en violencia. En lo que sí hay certeza, es que el resultado de esta situación es el desgaste o la erosión de la legitimidad del Estado, la cual suele ser cuestionada por las minorías nacionales o culturales. Esto es, la presencia de minorías activas inconformes pone en cuestión las razones de la lealtad. Esto resulta lógico, pues si acepta-

³²⁷ *Problems of Democratic...*, cit., nota 14, pp. 35-37.

³²⁸ Kymlicka ha señalado que frente al dilema de las estrategias estatales de unificación nacional, las minorías tienen cuatro opciones: pueden emigrar en masa; aceptar la integración a la mayoría cultural, aunque buscando negociar mejores términos de integración; buscar el reconocimiento de su derecho de autogobierno para conservar su cultura; o ellos pueden aceptar la marginalización permanente. *Op. cit.*, nota 277, p. 22.

mos que el proyecto cultural dominante suele ser excluyente con las minorías culturales, entonces, dichas minorías que no constituyen el proyecto privilegiado ven amenazada su existencia ante la preponderancia del nacionalismo estatal dominante. Es decir, si las minorías creen que su existencia como tales se encuentra amenazada se sentirán menos partícipes del Estado, y como consecuencia, serán menos leales al Estado nacional.³²⁹

En conclusión, la motivación para movilizarse viene dada por el grado de la situación de desventaja, agravios o discriminaciones económicas, políticas y culturales en que se encuentren las minorías. Lo anterior resalta la importancia del argumento que sostiene el pluralismo liberal que señala la exclusión política histórica de las minorías en los Estados liberales, pues éstos no son etnoculturalmente neutrales, sino que se sustentan sobre un grupo cultural hegemónico que es el que determina la nación, pues ello contribuye a darle motivos de movilización a las minorías.

B. Oportunidades para la movilización: procesos de democratización y transformación estatal

Si bien es cierto que la movilización de las minorías requiere de motivaciones, pues la difusión de las ideas acerca de la autodeterminación y los derechos colectivos aceleran el ímpetu de los movimientos étnico-nacionalistas, también lo es que requiere de escenarios propicios para la ac-

³²⁹ Para Linz y Stepan, los procesos de transición en el sur de Europa y en Latinoamérica, carecieron de este tipo de problemas, puesto que en el caso español, por ejemplo, los vascos o catalanes españoles, siempre tuvieron los mismos derechos civiles y políticos en toda la unidad territorial del Estado español. De hecho, los nacionalismos vasco y catalán, no fueron percibidos como trascendentales para muchos de los que han escrito acerca de la transición democrática española. Sin embargo, la crisis de otros Estados multinacionales, revalorizó la importancia del manejo español a sus problemas originales de distorsión de su Estado-nación, lo cual lograron gracias a que con las elecciones generales exitosas pudieron construir un poder legítimo con la autoridad y la capacidad para reestructurar el Estado. Es decir, el conflicto nacional se diluyó por la consideración del Estado español a las demandas de sus minorías nacionales. Con base en este dato, así como a lo sucedido entre 1997 y 1999 en Kosovo, el centro de África e Indonesia, concluyen que la paz puede ser un espejismo o algo pasajero o un descanso mientras reinician nuevos ataques de cultural al interior de los Estados, mientras no se resuelve la situación de las minorías étnico-nacionales. "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, 1996.

ción etno-política. Sin duda alguna, las transformaciones del Estado y los procesos de democratización suelen generar el escenario propicio para que la cuestión étnico-nacional incremente sus incentivos y oportunidades para su manifestación.

Las recientes transformaciones sociales y económicas, así como la propia ausencia de contenciosidad en el mundo de lo político, han provocado que la ciencia y la teoría política se hayan mostrado profundamente interesadas en el estudio de las condiciones que favorecen la consolidación de los procesos de transición a la democracia, así como en el análisis de la emergencia de los conflictos étnico-nacionalistas. Sin embargo, es de extrañarnos que pocos trabajos hayan analizado ambos fenómenos como parte de un mismo dilema. Esto es, la democratización como generador de las condiciones del conflicto étnico-nacionalista, y el manejo o solución a dichos dilemas como factor de la consolidación de los procesos de democratización. Los autores clásicos del nacionalismo moderno, pensemos en Benedict Anderson, Ernest Gellner, Anthony D. Smith o Ellie Kedourie, no hicieron referencia alguna a la relevancia del fenómeno del pluralismo nacional como factor de los procesos de democratización.³³⁰ Y si bien el resurgimiento de nacionalismos violentos y reclamos identitarios en aquellos Estados que iniciaron procesos de apertura política y económica, durante la pasada década, han arrojado un sinnúmero de trabajos que han tratado de explicar este fenómeno y los factores que generaron las condiciones para su desarrollo, la gran mayoría lo ha relacionado a los problemas históricos de las propias relaciones interétnicas, o al apego a lo particular o a lo identitario de las minorías étnicas y nacionales, como consecuencia de los efectos universalistas de la globalización económica. Sin embargo, poco se ha observado el papel que ha jugado el desarrollo de la democratización en la aparición de dichos conflictos.³³¹ Del otro lado de la moneda, el éxito y el fracaso de los procesos de transiciones a modelos democráticos iniciados en el periodo de posguerra, e incrementados con más fuerza a partir de los años setenta,

³³⁰ Cfr. Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983; Gellner, Ernest, *op. cit.*, nota 10; Smith, Anthony D., *op. cit.*, nota 66; Kedourie, Ellie, *Nacionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

³³¹ Exceptuando, quizá, algunos trabajos derivados de los estudios en materia de seguridad internacional, básicamente el sugerente libro de Jack Snyder, *op. cit.*, nota 119.

generó un prolífico debate académico con relación a las condiciones que favorecen el orden democrático.³³² Sin embargo, desde estos estudios ha habido poco interés por considerar la cuestión étnico-nacional, como determinante de la democratización de los Estados pluriculturales o multinacionales.

Dicho descuido teórico resulta sorprendente si consideramos que la presencia de problemas étnico-nacionales parece ser una constante en los procesos de transformaciones democráticas. En efecto, con la emergencia de la apertura política, propia de los procesos de transformación democrática, suelen presentarse discursos, políticas o actitudes que apelan al sentimiento étnico o nacionalista, en claro desafío al denominado “proyecto nacional”, y que propician dilemas o conflictos en torno a la “cuestión nacional”.³³³ La evidencia histórica nos revela que los procesos de democratización suelen crear las condiciones propicias para el desarrollo de este tipo de políticas nacionalistas, que el debilitamiento del régimen anterior, la necesidad de edificar un nuevo ordenamiento político, así como la mayor participación del pueblo que dichas transformaciones conllevan, generan cierto apego o arraigo al discurso nacionalista, por lo que las distorsiones de la relación entre el Estado y la nación llegan a ser más evidentes. Y en la medida en que el mundo ha sido testigo de la coincidencia entre el clímax de la inestabilidad de las políticas étnicas y la ola de transiciones a la democracia que prosiguieron a la caída del imperio soviético entre 1989 y 1991 esto ha quedado más claro, pues como observa Diamond, en la medida en que la ola democratizadora aflojó su intensidad, los conflictos étnicos también disminuyeron.³³⁴

³³² Quizá el primer texto que recoge esta efervescencia académica sean los cuatro volúmenes de, *The Breakdown of Democracy Regimes in Europe and Latin America*, de Linz, Juan y Stepan, Alfred, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

³³³ De hecho, las repercusiones de los conflictos étnico-nacionales constituyen uno de los principales a resolver por parte de las democracias liberales. Kymlicka ha explicado elocuentemente esta idea: “Encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables a los conflictos etnoculturales, constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad, ya que se han convertido en la fuente mas común de violencia política en el mundo desde el final de la guerra fría”. *Op. cit.*, nota 81, p. 13.

³³⁴ Los aires de apertura política, que en un principio se habían contemplado con optimismo, se convirtieron en un terreno fértil para la emergencia de movimientos étnico-nacionales, de tal manera que si bien el mundo fue testigo del triunfo democrático, esto ha coincidido con el resurgimiento de los problemas étnico-nacionales, tanto en los países en proceso de democratización y construcción, como en los países ex comunistas y los

La historia nos revela que el desarrollo de las primeras fases del proceso de democratización de los Estados suele coincidir con la presencia de dilemas étnico-nacionales, traducidos en políticas nacionalistas, apelaciones a antecedentes nacionalistas y, en algunos casos, conflictos étnicos violentos. En la mayoría de los casos, la debilidad de las nacientes instituciones democráticas, así como el despliegue de la libertad de opinión y de prensa, y de la participación popular suelen generar oportunidades para la aparición de los dilemas étnico-nacionales.³³⁵ Así, por ejemplo, el Estado británico resulta muy elocuente y revelador de la coincidencia de políticas y actitudes nacionalistas en los tiempos de cambio democrático. Al respecto, cabe recordar que a la par que los ingleses iban forjando en los siglos XVIII y XIX una tradición de lealtad cívica a las tradiciones de libertad individual, libertad de prensa y respeto a las instituciones representativas del Estado, también se vieron inmersos en un proceso de expansión imperial, el cual fue alimentado por un discurso étnico-nacionalista. El sentimiento nacional popular fue una fuerza fundamental que impulsó las políticas de expansión imperial en ese periodo, de ahí que en nombre de los intereses de la nación y de una supuesta superioridad étnica, se vieron involucrados en constantes guerras. De esta forma, la democratización de la Gran Bretaña fue de la mano con el incremento del nacionalismo imperial. Pero además, la cuestión étnico-nacional se reflejó en el incremento de la tensión de la relación con los escoceses e irlandeses. Respecto de los primeros, vale decir que fueron incorporados a la identidad británica cívica antes del proceso de democratización. Las instituciones y la lengua inglesa fueron expandidas a esta población resultando su asimilación, de tal forma que el pueblo escocés resultó fundamental para forjar la identidad británica.³³⁶ En contraste, el pueblo irlandés no fue incluido dentro de la identidad cívica inglesa antes de la democratización, y los aborígenes irlandeses católicos estu-

del Tercer mundo, como en las democracias consolidadas. Diamond, Larry, "Is the Third Wave Over", *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 7, núm. 3, julio de 1996, p. 96.

³³⁵ Prácticamente desde la Revolución francesa, las primeras fases del proceso de democratización de los Estados han ocasionado algunas de las luchas nacionalistas más sangrientas de la historia de la humanidad. *Op. cit.*, nota 119, p. 28.

³³⁶ Para una aproximación histórica, *cfr.* Colley, Linda, *Britons: Forging the Nation 1707-1837*, New Haven, Yale University Press, 1992. Cabe mencionar que el caso escocés y su incorporación a la ciudadanía británica, ha servido de modelo para los teóricos que buscan demostrar las ventajas del nacionalismo cívico.

vieron subrepresentados, por lo que al sobrevenir los cambios democráticos, la situación étnico-nacional irlandesa se politizó. Asimismo, esto explica que durante la primera fase de democratización irlandesa, el discurso étnico-nacional se haya fortalecido, y que el fracaso de integración de Irlanda a la democracia británica, haya generado un conflicto violento con los nacionalistas irlandeses durante y después de la Primera Guerra Mundial.

Al igual que en el caso inglés, el proceso de democratización en Francia coincidió con el fortalecimiento de las ideas étnico-nacionalistas. El nacionalismo revolucionario francés se presentó con los primeros pasos de la democracia electoral y con las reformas que facilitaron la libertad de opinión y de prensa, pues prácticamente, después de la toma de la Bastilla en 1789, la censura a la libertad de prensa se colapsó. Solamente en París, la circulación de medios alcanzó los 300,000 ejemplares, con un aumento de 60 a 500 medios en un lapso de tres años.³³⁷ Pero a diferencia de la Gran Bretaña, en Francia, las instituciones representativas y las libertades cívicas habían sido destruidas o minimizadas en la etapa previa a la democratización, específicamente al final de la Monarquía borbónica. De esta forma, ante la debilidad de las instituciones y el avance de las libertades civiles, la inestabilidad política caracterizó el proceso inicial de democratización. Fue una etapa sujeta a las habilidades de las facciones para apoderarse de la opinión pública, para manipularla aprovechando la susodicha debilidad institucional. Para dicho propósito, no encontraron mejor manera de apelar al apoyo popular que el discurso étnico-nacionalista y el apoyo de los medios que como en ningún otro proceso jugaron un papel fundamental. De hecho, fueron los grupos que se apegaron a esta estrategia quienes accedieron al poder, y para muestra el caso de los girondinos que apoyaron la guerra contra el emperador austriaco.³³⁸ El criterio étnico-nacionalista permaneció en la estrategia napo-

³³⁷ Para un mayor conocimiento sobre los datos de los medios de comunicación en el proceso revolucionario francés, *cfr.* Gough, Hugh, *The Newspaper Press in the French Revolution*, Londres, Routledge, 1988; Popkin, Jeremy, *Revolutionary News: The Press in France 1789-1799*, Durham, Duke University Press, 1990. Ambos textos afirman que los periodistas fueron protagonistas e incluso líderes de la etapa revolucionaria. Como ejemplo, nos recuerdan el caso de Jacques-Pierre Brissot, quien utilizó su influencia y control sobre un diario popular para tomar el poder de los girondinos, una de las facciones políticas opuestas al rey.

³³⁸ Hobsbawn, E. J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 1992, p. 88.

leónica de reconstrucción de las instituciones del Estado francés, pero a diferencia de sus grupos predecesores, Napoleón se decidió por una apertura política más controlada.³³⁹

También el caso alemán resulta paradigmático de cómo los procesos de democratización pueden derivar en conflictos étnico-nacionales. Antes de 1914 el Estado alemán contaba con un sistema político que si bien no era una democracia plena, si presentaba verdaderos avances en la materia, pues albergaba el sufragio universal, así como un Congreso legislativo electo que controlaba el presupuesto nacional. Y en este escenario de condiciones democráticas, la cuestión étnico-nacional surgiría para determinar el futuro del territorio germano.³⁴⁰ Recordemos que durante ese periodo de apertura democrática, la realeza hereditaria continuaba seleccionando ministros encargados de las funciones ejecutivas de gobierno, la cual estaba aliada de la aristocracia y las élites industriales, y que estas elites utilizaron su influencia en las políticas públicas para promover un discurso nacionalista como estrategia para frenar la emergencia de las responsabilidades de la democracia liberal. En efecto, para nadie es un secreto que ante el temor de los cambios económicos y sociales, la aristocracia y las elites económicas promovieron un agresivo nacionalismo alemán, en aras de conservar sus posiciones. Asimismo, el incremento en la producción de acero y en la industria ferroviaria creó una fuerte clase trabajadora influenciada por las ideas socialistas. Así que, en parte para contrarrestar la amenaza del potencial revolucionario de estos trabajadores, el canciller alemán Otto Von Bismarck y sus sucesores cultivaron una base de apoyo entre la clase media protestante, especialmente en pequeños pueblos y en zonas rurales. Sobre la base de este nacionalismo excluyente, Bismarck y los que le prosiguieron calificaron a

³³⁹ Snyder considera que “las tácticas de Napoleón fueron la culminación de un patrón que había sido establecido en el proceso revolucionario, cuando la expansión de la libertad de prensa, la sociedad civil fortalecida y el gobierno se prestaron a una cacofonía de facciones guerreras”. *Op. cit.*, nota 119, p. 168. En palabras de Theda Skocpol “Napoleón desmovilizó la autentica participación de las masas y las sustituyó por símbolos, rituales y propaganda de un nacionalismo francés ampliamente generalizado”. *States and Social Revolutions. A comparative analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, 1979, p. 195.

³⁴⁰ Aunque debemos reconocer que el nacionalismo alemán fue engendrado desde el romanticismo a comienzos del siglo XIX, sobre todo con la obra de Johan Herder, quien fue precursor de la idea de la importancia de la lengua común para definir a la comunidad política.

los trabajadores, socialistas, católicos y polacos como enemigos de la nación. De esta forma, el proceso de democratización alemán coincidió con un incremento del nacionalismo popular entre los clase medieros, los cuales, además, favorecieron de alguna forma la expansión imperial alemana sustentada sobre la doctrina nacionalista.³⁴¹ El caso alemán, confirma la tesis de la coincidencia entre la democratización y el encrudecimiento de la cuestión étnico-nacional de los Estados, pero además, la experiencia de la República de Weimar nos demuestra que el conflicto étnico-nacional puede surgir aun en democracias electorales efectivas, que cuenten con una prensa profesionalizada y aun cuando se trate de poblaciones urbanas. Un caso similar fue el de Japón, país que vivió la experiencia de una democracia electoral en los años veinte.³⁴²

Estos dos últimos casos son una prueba por demás evidente de que los periodos de transiciones a la democracia también han coincidido con la celebración de guerras internacionales en los dos últimos siglos. Las posibilidades de guerra en ese periodo son de una a seis por década en un Estado cualquiera, pero en los Estados en proceso de democratización el promedio ha sido de uno a cuatro en la década siguiente a la democratización. Es decir, que los Estados que iniciaban su democratización eran más proclives a ser partícipes o a involucrarse en guerras. Este patrón de Estados en procesos de democratización propensos a involucrarse en guerras, ha estado presente en la historia de la mayoría de Estados poderosos. Francia, Alemania, Gran Bretaña o Japón, todos pelearon guerras agresivas iniciadas en parte por un nacionalismo popular surgido de su fase inicial de democratización. Esto puede observarse en las guerras

³⁴¹ Al respecto, más de un millón de votantes eran miembros de organizaciones nacionalistas como la Liga Naval, los cuales demandaron una política agresiva de expansión imperial que llevó a Alemania a enfrentarse a los países poderosos europeos. Después de que Alemania perdió la Primera Guerra Mundial, una vez más, los votantes de clase media contribuyeron para llevar al poder a un gobierno nacionalista beligerante —bajo el argumento hitleriano de la superioridad de la raza aria— aprovechando la inestabilidad de la República de Weimar, votando altamente por los nazis en 1932. *Cfr.* Smith, Woodruff, *The Ideological Origins of Nazi Imperialism*, Oxford University Press, 1986.

³⁴² Motivada por una relativa libertad de prensa, la opinión pública japonesa se volcó por una expansión imperial como respuesta a la depresión económica de 1929 y a la invasión de Manchuria en 1931.

mundiales del siglo XX, las cuales son atribuidas en parte a los yerros de la democratización echada a andar en Alemania y Japón.³⁴³

Pero quizá por su cercanía en el tiempo, la experiencia de los países europeos ex comunistas nos resulte más elocuente, pues la caída del comunismo trajo como consecuencia el inicio del proceso de democratización de estos Estados, pero también arrojó cruentas luchas nacionalistas que dejaron miles de víctimas combatientes y civiles, y que aún permanecen frescas en nuestra memoria. En estos procesos, la democratización jugó un papel trascendental en la aparición de conflictos étnico-nacionales. Todos estos Estados experimentaron el incremento de la libertad de opinión y de prensa, así como la apertura de la pluralidad política y la celebración de elecciones. Es más, muchas de esas elecciones fueron observadas y avaladas por la comunidad internacional. Sin embargo, muy pocos de ellos lograron consolidar su democracia, sucumbiendo la mayoría ante el fracaso de su respuesta a sus dilemas étnico-nacionales. Ahí está el caso de Yugoslavia, cuyo conflicto étnico-nacional y consecuente sangrienta desintegración ocurrió solamente meses después de haber celebrado unas elecciones democráticas. En ese momento, el poder centralizado, que había caracterizado al Estado yugoslavo y al viejo Partido Comunista Yugoslavo, estaba en plena desaparición, dando paso a una apertura política plural en la mayoría de las Repúblicas federales. Así, en 1990 habían sido formados más de ochenta y seis partidos políticos. Asimismo se había dado paso a las reformas económicas necesarias para abrirse al mercado internacional, aunque éstas habían sido iniciadas desde el inicio de la etapa posterior a la muerte de Tito en 1980. La repre-

³⁴³ Cfr. Hobsbawn, E. J., *op. cit.*, nota 338. Al respecto, el clásico libro de Karl Polanyi, *The Great Transformation*, acerca del aumento del nacionalismo fascista como causante de la Segunda Guerra Mundial resulta muy útil. La obra constituye una crítica a los excesos del liberalismo económico. Específicamente, Polanyi otorga una gran importancia a las consecuencias del incremento de la participación política en un contexto de inadecuadas instituciones políticas y económicas. Considera que hubo una contradicción entre la debilidad de las instituciones económicas liberales del siglo XIX la apertura a la política de masas, las cuales al sufrir el impacto del mercado demandaron mayor participación del Estado en su protección, lo cual facilitó la llegada al poder de discursos nacionalistas y el protagonismo del Welfare State. Solamente en los Estados liberales que crearon las instituciones necesarias para amalgamar estas demandas, las amenazas nacionalistas no surtieron efectos (aunque si se adoptaron medidas populistas, como el “New Deal” en los Estados Unidos). *La gran transformación crítica del liberalismo económico*, presentación y traducción Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1997.

sentación burocrática para todos los grupos étnicos, así como una mejor redistribución de los recursos entre ellos también se había puesto en marcha. En fin, estaban dadas todas las condiciones para llevar a cabo una democratización pacífica.³⁴⁴ Sin embargo, una vez más, la combinación de una democratización incipiente y una profunda descentralización política contribuyeron a la aparición de un nacionalismo que en este caso, resultó en una expresión de beligerancia y exclusión. Como en situaciones anteriores, las elites —en este caso los privilegiados del régimen comunista— se vieron amenazadas por el avance de las reformas democratizadoras. Asimismo, el aumento de la libertad de prensa y opinión también puso su granito de arena, puesto que fue un elemento efectivamente explotado por las elites para explotar la predisposición a la ansiedad de sus pueblos.³⁴⁵

Los dilemas étnico-nacionales también se presentaron en el desarrollo de la democratización rusa, manifestados en la guerra contra las inquietudes autonómicas chechenias, la cual costó mas de 35,000 vidas entre diciembre de 1994 y agosto de 1996 (cifra que se sigue incrementando si consideramos las víctimas del terrorismo), aun cuando para algunos conocedores de la experiencia histórica reciente en Rusia, el presidente Yeltzin utilizó el ataque a Chechenia no para defender los intereses de la Federación rusa, sino para defender su presidencia ante el desvanecimiento de su aceptación y popularidad.³⁴⁶ En este caso, la dinámica competitiva de la política pluralista de masas y la debilidad de las institucio-

³⁴⁴ El caso yugoslavo puede conocerse más a detalle en: Ramet, Sabrina, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia*, Bloomington, Indiana University Press, 1992; Djilas, Aleska, *The Contested Country: Yugoslav unity and Communist Revolution 1919-1953*, Cambridge, Harvard University Press, 1991; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia*, Daedalus, primavera de 1992.

³⁴⁵ Para Rogers Brubaker, en este caso también contribuyó el etnofederalismo el cual acrecentó las diferencias entre serbios y croatas, que culminarían con la separación croata posterior a las elecciones de 1990. El poder compartido en base a criterios étnicos que suele sugerirse como complemento del federalismo terminó por favorecer la aparición de nacionalismos intolerantes. Por ejemplo, los medios de comunicación concesionados con base en criterios étnico-territoriales alimentaron las diferencias étnicas. *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge University Press, 1996.

³⁴⁶ Así lo afirma McFaul, Michael, “A precarious Peace: Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy”, *International Security*, invierno de 1997, pp. 5-35; citado por Snyder, Jack, *op. cit.*, nota 119, p. 236.

nes democráticas, favorecieron la aparición del discurso étnico-nacionalista. El proceso de transición democrática de las Repúblicas no rusas de la ex Unión Soviética, las cuales fueron dominadas durante mucho tiempo por minorías rusas, también adquirió dimensiones etnonacionalistas.

Por otra parte, debemos considerar que esta situación puede presentarse lo mismo en Estados con economías desarrolladas como en aquellos que forman parte del mundo subdesarrollado o en proceso de desarrollo. Las ex colonias británicas en Asia, por ejemplo, contaban con decoroso nivel de desarrollo económico cuando iniciaron sus procesos de democratización a mediados del siglo XX, y tuvieron que enfrentarse en su fase inicial a dilemas étnico-nacionales. Sri Lanka o Malasia, dan prueba de ello. En Malasia las políticas de liberalización económica entre 1957 y 1970 fortalecieron el dominio económico de la minoría china, lo cual provocó el resentimiento de los malasianos, lo cual se tradujo en serios disturbios étnicos generados por la atmósfera en contra de los chinos.³⁴⁷

También en Latinoamérica, los procesos de democratización y liberalización económica han sido acompañados de movimientos nacionalistas e indigenistas. En efecto, la aparición de sentimientos y políticas nacionalistas en los procesos de apertura latinoamericana ha sido una constante de todos los países de la región.³⁴⁸ La mayoría de los Estados latinoamericanos se constituyeron como tales a fines del siglo XIX, y lo hicieron de la mano de políticas de apertura económica, con el pleno objetivo de desarrollar un proyecto de modernización que les permitiera estabilizar y fortalecer sus Estados nacionales. La indiferencia de los conflictos sociales y políticos, provocó que dichos procesos fueran seguidos de movimientos nacionalistas y revolucionarios que sentaron las bases de políticas populistas. Ahí esta el caso de México, país que reaccionó al proceso de transformación social derivado de la revolución, con un marcado nacionalismo beligerante que se consagró con las nacionalizaciones

³⁴⁷ Horowitz, Donald, *op. cit.*, nota 46, p. 255.

³⁴⁸ En un sugerente ensayo, Amy L. Chua afirma que Latinoamérica se ha caracterizado por una ronda constante de privatizaciones y nacionalizaciones de la economía. De hecho, señala que países como México, Perú o Chile, se encuentran en la quinta fase de su ciclo de privatización-nacionalización. "The Privatization-Nationalization Cycle: The Link Between Markets and Ethnicity in Developing Countries", *Columbia Law Review*, vol. 95, núm. 2, marzo de 1995, p. 227.

del general Lázaro Cárdenas en los años treinta;³⁴⁹ y las políticas populistas aplicadas por Perón en Argentina durante sus dos periodos presidenciales, 1946-1955, 1973-1974. Este último país, vivió un proceso de debilitamiento de la popularidad de su dictadura militar a principios de los ochenta, con lo que la libertad de prensa se acrecentó, lo cual fue efectivamente aprovechado por las voces nacionalistas que clamaron por la conquista de las Islas Malvinas en manos del reino británico. Esperanzados en que una buena táctica militar incrementaría su popularidad y los posesionaría bien de cara a las elecciones democráticas que se veían inevitables, la dictadura militar decidió el ataque a las islas Malvinas, trayendo como consecuencia su derrocamiento y la muerte de miles de jóvenes reservistas argentinos.

En los últimos veinte años, la región ha iniciado un nuevo proyecto de apertura económica, esta vez, y a diferencia del primer experimento, acompañado de un marcado proceso de democratización —electoralista—. Sin embargo, una vez más, dicho proceso no ha estado exento de dilemas nacionales, esta vez con la emergencia de la movilización de los pueblos indígenas, quienes se han presentado con justificados reclamos históricos y políticos a los Estados nacionales. El caso de Ecuador resulta bastante ilustrativo, pues antes del inicio de su democratización, el sistema de haciendas establecido por los líderes militares mantenía incorporados a los indígenas como trabajadores textiles o del campo, pero los mantenía discriminados políticamente, pues se contaba con una ley electoral que impedía el voto a los analfabetas, con lo que la gran mayoría de población indígena permanecía al margen de la participación política. Los grupos indígenas permanecieron inmovilizados hasta que la apertura democrática de 1979 les dio oportunidades de participación y acción política. Así,

³⁴⁹ La Constitución de 1917 es una muestra de ese nacionalismo beligerante, pues estableció que sólo los mexicanos de nacimiento podían ser prácticos en los puertos, capitán o primer ingeniero de barcos mercantes o miembros de la marina. Sólo los ciudadanos mexicanos por nacimiento podían ser elegidos al Congreso, ocupar puestos en el gabinete, fungir como magistrados en la Suprema Corte o actuar como gobernadores. Se restringían los derechos de propiedad, empleo y desempeño profesional de los extranjeros. Así, resulta evidente que, tal y como Cumberland ha señalado, “los hombres de la revolución surgían de esa experiencia traumática orgullosos de sus logros, orgullosos de ser mexicanos, orgullosos de su herencia y decididos a crear una nación que les perteneciera, a depender de sus propios recursos sin estar obligado con nadie”. Cumberland, Charles, *La Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 325 y 326.

evidentemente fue la transición democrática lo que motivó la movilización política de los indígenas.³⁵⁰ La reciente experiencia histórica de Bolivia, también resulta muy elocuente. La democratización de un país que es mayoritariamente indígena, pero que desde su fundación ha estado gobernado por elites de bolivianos descendientes de europeos, negando en buena parte de su historia derechos políticos a los grupos étnicos y marginándolos a la pobreza, no pudo escapar al fortalecimiento del discurso indigenista que culminó con la llegada de un indígena a la vicepresidencia en 1993.

Los casos anteriores, son muestra de que los discursos y las movilizaciones nacionalistas suelen estar presentes durante los procesos de apertura democrática. Nos demuestran que las democracias nacientes generan las condiciones para la emergencia de dilemas étnico-nacionales, y que, en algunos casos, aumenta el riesgo de conflictos étnico-nacionales. Esto significa que en Estados pluriculturales bajo condiciones de subdesarrollo económico y político, la democratización, lejos de aminorar las tensiones étnico-nacionales las exaspera.³⁵¹ De hecho, en los últimos años, encontramos muchos ejemplos de cómo la democratización, por su tendencia a facilitar la exasperación de los ánimos étnico-nacionalistas, lejos de contribuir a la pacificación, ha llevado a conflictos violentos.³⁵² Al respecto, consideremos que la mayoría de los recientes conflictos étnico-nacionales en el mundo fueron precedidos de un proceso de apertura de las libertades civiles. Muchos de estos conflictos han ocurrido en Estados que habían iniciado un proceso de transición a la democracia, caracterizadas por la celebración de elecciones libres, y por la apertura a la crítica al gobierno. Tal como nos demuestra la organización Freedom House, el incremento parcial de la democracia y de la libertad de prensa precedieron a los conflictos étnicos en Yugoslavia, Armenia o Cheche-

³⁵⁰ Aunque este caso también resulta paradigmático de la relevancia de los apoyos internacionales. Al respecto, *cfr.* Ayala Mora, Enrique, *Resumen de la historia de Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1993; Burke, Pamela, "Indigenous Peoples of Amazonian Ecuador", en Gurr, Ted Robert, *Peoples versus States, Minorities at Risk in the New Century*, Washington D. C., Intitute of Peace Press, 2000, pp. 96-98.

³⁵¹ Esto ha provocado que pudiera sugerirse que, ante la presencia del incremento del nacionalismo con la apertura democrática, no se adopten criterios democráticos a efecto de evitar conflictos.

³⁵² Al respecto, Gurr ha señalado que si bien la consolidación democrática ha reducido el conflicto étnico en los últimos años, debemos reconocer que el paso inicial de dicho proceso lo incrementó, especialmente en nuevos Estados. *Op. cit.*, nota 135.

nia, por ejemplo.³⁵³ A esta conclusión parece llegar Ted Robert Gurr en su actualización de *Minorities at Risk, Peoples versus States*, al afirmar que el incremento de las protestas etnopolíticas a finales de los ochenta, está asociado con la llamada “tercer ola democratizadora”, pues en la medida en que el nivel de democracia en los Estados pluriculturales se incrementa, las oportunidades para la movilización etnopolítica y las protestas por razones étnicas también suelen hacerlo.³⁵⁴

Ernest Gellner en su clásico *Naciones y nacionalismo*, afirma que la emergencia de discursos nacionalistas, es una consecuencia de los cambios económicos, principalmente, la industrialización que acompaña a todo proceso de democratización.³⁵⁵ Llega a esta conclusión partiendo de la tesis de que la economía industrial sólo puede trabajar si hay una lengua y cultura común que facilite las interacciones complejas. Gellner considera que, mientras que los diversos dialectos locales y culturas no estorbaron a la economía agrícola, la llegada de la industrialización si estableció un dilema para determinar qué culturas sobrevivirían como “oficiales” dentro del emergente mercado nacional. Además, la industrialización es también una causa de la democratización en la medida en que contribuye a incrementar el ingreso *per cápita* y fomenta el crecimiento de la clase media. De esta forma, partiendo de la tesis de Gellner, interpretamos que la industrialización tiende a causar tanto la democratización como los conflictos étnico-nacionales y, por consiguiente, la democratización tiende a coincidir con los conflictos étnico-nacionales no porque aquel los provoque, sino porque ambos son causados por la industrialización.³⁵⁶

³⁵³ Pero quizá el caso más paradigmático sea el de Burundi, pues recordemos que la dirigencia militar de la minoría étnica *tutsi* aceptó celebrar elecciones en 1993 y compartir el ejercicio de gobierno con la mayoría *hutu* que por tantos años los había tenido oprimidos. Cuando las elecciones trajeron como consecuencia la llegada al poder de un presidente de la tribu *hutu* quien trató de colocar a sus coétnicos en puestos militares claves, se produjo una espiral de violencia que concluyó con la muerte de más de 50 000 personas. El incremento de la libertad de prensa en el gobierno elegido democráticamente de la tribu *hutu*, contribuyó al genocidio contra la minoría *tutsi*. Freedom House, *Freedom in the world*, Nueva York, Greenwood Press, annual yearbooks for 1989-1994.

³⁵⁴ *Op. cit.*, nota 135, p. 36.

³⁵⁵ *Cfr. op. cit.*, nota 10, capítulo 3.

³⁵⁶ Algunos autores como Mann, han refutado esta teoría señalando que el nacionalismo es más bien consecuencia de una etapa comercial pre-industrial, el cual provoca ciertos cambios sociales y económicos que proporcionan mayores elementos de

Asimismo, desde los estudios estratégicos de seguridad nacional se brinda otro argumento que intenta explicar este fenómeno. Éste consiste en afirmar que la democratización suele coincidir con los conflictos étnico-nacionales porque ésta desestabiliza las relaciones de poder entre las naciones. Desde esta perspectiva, la democratización puede crear incentivos para prevenir agresiones. Esto es, que se cree que los adversarios pueden verse motivados a atacar a este tipo de Estados ante su dificultad de alcanzar apoyos populares en las primeras fases de su democratización.³⁵⁷ Sin embargo, esta afirmación carece de argumentos para refutar la historia, la cual nos ha demostrado que los Estados en proceso de democratización han sido sobre todo iniciadores de conflictos bélicos, más que agredidos.

Nuestra opinión es que si bien los anteriores factores no pueden descartarse, y no se eliminan entre sí, la emergencia de movilizaciones identitarias en los procesos de democratización, obedece a que las propias transformaciones del proceso, suelen requerir del apoyo popular, del respaldo del *demos*, a efecto de poder llevar acabo las reformas pertinentes, colocando la cuestión nacional en la agenda política. Esto es, dichas reformas se hacen a nombre “alguien”. Ese “alguien” es el que legitima a las elites y actores que protagonizan los cambios, y no es otro más que la nación, depositaria original del poder del Estado en la tradición liberal. Es decir, ante la necesidad de apoyo popular o de lealtad, suele relucir la falta de consenso respecto de quien integra la comunidad política. De ahí que este apego a lo “nacional”, suele recrear el problema de quien integra la nación. En este sentido, los procesos de transición también deben considerarse como una lucha de soberanía, pues por su propia lógica buscan devolver o entregar, según sea el caso, el poder a la masa ciudadana, al pueblo, por lo que inevitablemente generan incentivos para moldear naciones mas allá de los precedentes étnicos, y moti-

participación a la mayoría de la población. Mann, Michael, *La emergencia del nacionalismo europeo moderno*, pp. 66-137; citado por Snyder, Jack, *op. cit.*, nota 119, pp. 87 y 88.

³⁵⁷ *Idem*. Para una mayor profundización en estos argumentos, *cfr.* Posen, Barry, *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*, Survival, primavera de 1993, pp. 27-47; y Byman, Daniel y Van Evera, Stephen, “Hypotheses on the Causes of Contemporary Deadly Conflict”, *Security Studies*, primavera de 1998.

van una nueva búsqueda de identidad.³⁵⁸ Es decir, consideramos que la democratización fortalece el discurso étnico-nacionalista cuando los grupos poderosos al interior de la nación no solamente requieren de la energía popular para las tareas de guerra y el desarrollo económico, sino para evitar entregar realmente la autoridad política al ciudadano promedio.³⁵⁹ Esta situación, suele traer como consecuencia un serio debate sobre la identidad del colectivo, como si la identidad nacional se construyera o se replantea según sea el caso, y ahí es donde podemos encontrar la explicación más prudente al florecimiento de las demandas de las minorías culturales, pues, al hacerse valer la doctrina de la soberanía popular, se requiere precisar quiénes constituyen “el pueblo”.³⁶⁰

En síntesis, desde nuestra perspectiva, los procesos de democratización generan cierta aceleración de los sentimientos étnicos o identitarios, con lo que fomentan una especie de competencia de lealtades, convirtiéndose en un gran espacio de oportunidad para la emergencia de la cuestión nacional. Esto es algo que bien pudiéramos calificar como el resurgimiento de los sentimientos étnicos en los procesos de transformaciones políticas de los Estados pluriculturales, pues emergen consciente o inconscientemente para anteponerse a las ideas liberales de soberanía o lealtad política. En buena medida, ello es provocado por la misma transición de los miembros de la comunidad política, de sujetos a ciudadanos. Recordemos que la democracia es llevada a cabo no por sujetos, sino por ciudadanos, así es que las transiciones democráticas suelen poner la re-

³⁵⁸ Tal y como Ghia Nodia señala, “cuando Gellner dice que el nacionalismo engendra naciones también se interpreta como que las transiciones a la democracia generan naciones y no sólo el capitalismo o la industrialización”. “Comments on Nationalism and Democracy”, Diamond, Larry y Plattner. Marc F. (eds.), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 9 (la traducción es nuestra).

³⁵⁹ Al respecto, cabe señalar que en los Estados predemocráticos las élites económicas, culturales o militares prefieren gobernar sin correr el riesgo de alentar los sentimientos nacionalistas. Sin embargo, la historia nos demuestra que ante el avance del desarrollo militar y comercial en los siglos XVIII y XIX, los líderes que pudieron atraer el apoyo colectivo de su gente tenían cierta ventaja con relación a sus competidores de otros Estados y contra sus propias elites rivales.

³⁶⁰ Este ejercicio fue desarrollado inmediatamente después de la Revolución francesa, pues recordemos que una de sus primeras acciones fue abolir los tres estados que integraban los nobles, el clero y el común de los vecinos y sustituirlos por la Asamblea nacional, que se basaba en el tercer Estado y representaba al pueblo de Francia en conjunto.

lación entre el *demos* y la *polis* en el centro de la política.³⁶¹ Así, inevitablemente, en los procesos de transición a la democracia suelen surgir dos cuestiones fundamentales: ¿quién es ciudadano en un Estado?, y, ¿cómo están definidas las reglas de la ciudadanía? Podemos plantear las interrogantes de otra manera, ¿quiénes son los ciudadanos?, entre los ciudadanos ¿quién tiene y qué privilegios?, ¿qué normas y prácticas son simbólicamente reconocidas por el Estado? Observemos que, generalmente, se presenta una especie de redefinición del *demos*. Además, la propia noción de *demos* como “el pueblo”, conlleva una cuestión: ¿quién es el pueblo o la comunidad política? Resulta muy sencillo afirmar que el *demos* se encuentra constituido por el conjunto de ciudadanos. El problema es que quien define la ciudadanía es el propio Estado. Esto confirma que sin Estado no hay ciudadanía, y sin ciudadanía no puede haber democracia. Así, pues, resulta necesaria la presencia de un Estado para poder reconocer la ciudadanía y poder albergar el proyecto democrático. Para tenerlo más claro, si no se resuelve este dilema no hay Estado, y si no hay Estado no hay democracia.

El debate por definir quién es parte del *demos*, o quién integra la comunidad política es sumamente añejo. En efecto, la solución al planteamiento de la inclusión de los sujetos al *demos* o quienes deberían de integrarlo ha sido por demás variado a lo largo de la historia. Han habido voces que analizando históricamente este fenómeno afirman que la inclusión al *demos* depende por entero de las circunstancias contingentes, por lo que no es dable postular principios generales. Así, la opinión de algunos filósofos políticos no ha escapado a los prejuicios de su época. Aristóteles, por ejemplo, logró ofrecer una racionalización filosófica de la esclavitud arguyendo que algunas personas “son por naturaleza esclavas, y es mejor para ellas (...) ser dirigidas por un amo”; y aunque reconoció que las costumbres varían según los países, no creía que los labradores u

³⁶¹ Pero incluso más allá de la ciudadanía, luego está la cuestión de provisiones especiales para la admisión de un grupo más que otro o sobre otros a las instituciones educativas, el servicio civil o las fuerzas armadas. Donde la pertenencia es resuelta, la provisión especial es un indicador de las prioridades políticas. En el caso de la lengua, por ejemplo, el reconocimiento de una oficial refleja la prioridad de un grupo sobre otro.

obreros manuales, por ejemplo, debieran ser ciudadanos.³⁶² Por su parte, Sartori apunta que la noción de pueblo genera una gran complicación al debate democrático: “La democracia es un procedimiento; y el pueblo entendido como el gran número es una noción que plantea la exigencia procedimental imposible de tener que determinar, en cada ocasión, cuántos componen un pueblo o son suficientes para constituir un pueblo”.³⁶³ Schumpeter es más directo al sugerir que debemos dejar que cada *populus* se defina así mismo. Basa su razonamiento en un hecho histórico incontestable: lo que se ha concebido y considerado jurídicamente “un pueblo” ha variado de manera enorme, aun entre los países democráticos, por lo que no hay razones para rechazar como impropia cualquier exclusión, poniendo como ejemplo de su argumentación el caso de los negros en el sur de los Estados Unidos.³⁶⁴ Al respecto, Dahl apunta que el ejemplo dado por Schumpeter nos ilustra los absurdos a los que podemos llegar por la falta de un criterio para definir el *demos*, pues considera que “es innegable que en Estados Unidos los negros sureños fueron excluidos del *demos*, pero sin duda, en esa misma medida, el sur fue antidemocrático: fue antidemocrático en relación con su población negra”.³⁶⁵

Otra de las razones que explica la emergencia de la cuestión nacional, consiste en que la simultaneidad de los problemas de definición de la nación con el proceso de democratización puede favorecer el autoritarismo de muchas maneras, directa o indirectamente, pues facilita tanto la regla de la mayoría con la exclusión de las minorías o viceversa, con lo que genera la motivación y la oportunidad para la movilización de las minorías étnico-nacionales. La aparición de actitudes autoritarias por parte de la mayoría cultural, que vulneran el derecho de ciudadanía de los demás grupos, obedece a la apelación al origen histórico, inevitable en todo proceso de transición, por su necesidad de identificar el *demos* depositario de la soberanía nacional. Es decir, se origina en lo que Horowitz ha calificado como una de las “ironías del desarrollo democrático”, aquella que cuando se está planeando el futuro, el pasado, la historia o

³⁶² *The Politics of Aristotle*, trad. de Ernest Barker, Oxford, Clarendon Press, 1958, pp. 11-17, 107-110; citado por Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 148.

³⁶³ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 111, p. 43.

³⁶⁴ *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1968, pp. 243-245.

³⁶⁵ Dahl, Robert A., *op. cit.*, nota 362, p. 149.

las tradiciones, irrumpen con tremenda severidad. En efecto, en las sociedades en proceso de transformación, el pasado suele jugar un papel desproporcionado. La cuestión es que, a menudo, la apelación a la historia desemboca en concepciones exclusivas de la comunidad, determinando quién pertenece a ella.³⁶⁶ Los grupos suelen remitirse a la ocupación histórica del territorio, y a la ocupación actual. Así, quienes piensan que sus ancestros ocuparon primero el territorio, suelen demandar prioridades políticas sobre la base de su carácter indígena, sobre los derechos de los inmigrantes. Y por supuesto, otros que consideran que el derecho le pertenece a los que son mayoría dentro de un territorio determinado. En general, estas situaciones (memoria histórica...) determinan y son la base de la frontera territorial y social de la superficie de la comunidad en la construcción de nuevas democracias. Y también suelen ser la fuente de exclusiones, pues determina quienes tienen derechos, quienes son los ciudadanos. En este escenario, la identidad étnica suele marcar la pauta respecto de quiénes serán incluidos y quiénes excluidos dentro de un proyecto de nación.³⁶⁷ El resultado de todo lo anterior es el perjuicio de los otros grupos étnicos que componen el Estado.³⁶⁸ Es decir, el grupo

³⁶⁶ En su teoría relacional de la diferencia, Iris Marion Young afirma que la exclusión es generada tanto por movimientos asimilacionistas como por movimientos separatistas. Para esta autora, tanto los modelos asimilacionistas promovidos por los círculos hegemónicos como los modelos separatistas invocados por los sectores excluidos, incurren en la “alterificación” del otro, sea como los extraños que deben ser integrados a la civilizada cultura mayoritaria, sea como los enemigos que amenazan la preservación de la cultura minoritaria. Al definir la propia identidad por contraste con la otra cultura, los grupos crean una imagen conflictiva de sí mismos que sólo se autocomprende desde la perpetuación de la exclusión. Young, Iris Marion, *Inclusión and Democracy*, Madrid, Oxford, 2000.

³⁶⁷ Para Horowitz, donde las relaciones étnicas han podido compaginar y construir gobiernos más allá de sus diferencias étnicas, las posibilidades de establecer democracias duraderas son mayores. Ejemplifica con los procesos democratizadores en los países de Europa del Este. Considera que la democracia enraizó en aquellos países con menos divisiones étnicas como Hungría, Polonia o la República Checa; y progresó más lentamente en aquellos con profundas divisiones como Eslovaquia, Bulgaria, Rumania y por supuesto la ex Yugoslavia. Hay una relación directa entre el conflicto étnico y el desarrollo no democrático de éstos últimos países. El uso de la hostilidad étnica llevada a cabo por las élites ex comunistas en Serbia, Croacia y Bosnia para apoyar regímenes étnicamente exclusivos y tendencias autoritarias está muy bien documentado. “Democracy in Divided Societies”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (eds.), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 33-38.

³⁶⁸ Además, las formas de exclusión étnica requieren de una estructura legal que suele ser hostil para los principios democráticos. Ello hace imposible aplicar concepciones uni-

étnico o nacional que promueve la democratización suelen sacar ventaja con respecto a las otras minorías, por lo que resulta complicado establecer instituciones que faciliten una democracia pluricultural o multiétnica. En estos casos, el grupo mayoritario o hegemónico, suele preferir políticas autoritarias que les permita mantener su hegemonía.

El hecho de que se adopten instituciones democráticas no significa que se superen los problemas de exclusión o inclusión, pues comúnmente se da el caso en este tipo de sociedades que se limita la participación de algunos grupos en las instituciones del nuevo régimen.³⁶⁹ Hay una dificultad inherente a cualquier régimen de mantener la inclusividad en políticas impuestas sobre sociedades étnicamente divididas.³⁷⁰ Recordemos que cuando no hay un acuerdo entre las diversas subnaciones o grupos indígenas que cohabitan el Estado pluricultural, la etnia o cultura hegemónica es la que determina la ciudadanía, por lo que los grupos que no forman parte de ella, suelen tener como destino seguro la exclusión política. En efecto, la exclusión política y cultural por razones étnicas se traslada a la configuración de la ciudadanía. Una configuración del estatus político de la población que ya hemos apuntado conlleva la intención explícita de difundir una cultura particular en la sociedad y de promover una identidad nacional particular basada en la participación en un proyecto cultural común.

formas de representación. Y si además, los grupos excluidos adoptan medidas extralegales de protesta, le dan motivos al grupo hegemónico para cancelar su derecho de libertad de expresión y autorizándoles arrestos y detenciones. Consideremos que los líderes políticos que apoyan decisiones extremas con base en la etnicidad son más proclives a respaldar decisiones autoritarias.

³⁶⁹ Es más, ni siquiera unas condiciones favorables son garantía de que la democratización se consolidará en sociedades que fomentan sus divisiones étnicas. Ahí tenemos el caso de Etiopía, donde eran evidentes las tendencias democráticas y tolerantes de los grupos que encabezaron la transición. Dos de los tres grupos mayores insurgentes, los oromo y los tigrayanos, habían acordado que el tercero, los eritreanos tuvieran derecho a su propio Estado separado, mientras que para el resto de Etiopía se establecería una democracia con considerable autonomía para los demás grupos étnicos. Sin embargo, poco después los oromo (grupo mayoritario) acusaron a sus aliados tigrayanos de manipular las elecciones regionales de 1992, con lo que encabezaron una nueva insurgencia. Su retirada provocó que más del 90% de las curules fueran ganadas por los tigrayanos y sus aliados, con lo que Etiopía quedó gobernada por una minoría étnica.

³⁷⁰ Cuando las elecciones democráticas producen exclusión étnica, han de esperarse reacciones no democráticas.

Al respecto, resulta interesante la investigación de Amy L. Chua, quien ha demostrado que la apertura económica al mercado, promovida por la democratización, genera tensiones y conflictos en los Estados pluriculturales, pues genera la envidia étnica. Desde su punto de vista, lejos de lo que suponen las posiciones clásicas del desarrollo, el impulso de la democratización y la liberalización económica en los países pluriculturales en vías de desarrollo, suele convertirse en un catalizador de tensiones étnicas que puede arrojar resultados adversos e, incluso, regresiones.³⁷¹ Parte de los resultados de diversos estudios históricos y sociológicos que demuestran que los Estados subdesarrollados se caracterizan por contar con una minoría cultural que ejerce cierta hegemonía económica sobre el resto de la población. Estas minorías se encuentran prácticamente en todo el mundo en desarrollo. Ahí está el caso de la minoría china en Indonesia, donde representan menos del 5% de la población, pero donde controlan un 70% del capital doméstico privado. En Tailandia, la minoría china controla los cuatro principales bancos privados. En Malasia, en Filipinas o en Camboya, también encontramos a minorías chinas con gran porcentaje de control del capital privado. Este fenómeno está presente en África y el Caribe. Latinoamérica, aun cuando tradicionalmente había sido analizada en términos de clase, los sociólogos han identificado la presencia de una pigmentocracia, es decir, aristocracias descendientes de españoles. Esto es un fenómeno que no se presenta en los países desarrollados. Chua considera que en estas condiciones, el mercado suele beneficiar a la minoría hegemónica, pero la democratización suele fortalecer a la mayoría, es decir, mercado y democratización no se fortalecen mutuamente. Este escenario resulta propicio para que se genere, mantenga o exacerbe el resentimiento étnico, y consecuentemente aparezca cierta inestabilidad, pues dependiendo del contexto, en general, la mayoría suele ejercer presiones etnonacionalistas.

La tesis de Chua confirma que la democratización se constituye como la principal oportunidad para la movilización étnico-nacional, pues genera las oportunidades para que se desarrolle. En efecto, ya sea por la imposición nacional, disfrazada de “proyecto nacional”, y que se manifiesta en ideologías oficiales, políticas gubernamentales de diversa índole, acti-

³⁷¹ Chua entiende por países subdesarrollados a aquellos con bajos ingresos per cápita, bajo promedio de productividad laboral y gran parte de población agrícola o dedicada al campo. “Markets, Democracy and Ethnicity”, *The Yale Law Journal*, vol. 108, 1998, pp. 10 y 11.

tudes sociales dominantes y comportamientos políticos, la cual entra en contradicción con la identidad étnica y social de los grupos subordinados, o por la envidia étnica generada por la apertura económica que acompaña a los procesos de democratización, la consecuencia es que ésta aumenta la posibilidad de que los grupos étnicos se manifiesten, de que se produzcan conflictos étnicos duraderos, genocidio cultural o etnocidio. En los Estados pluriculturales, dicho apego al nacionalismo se manifiesta a través de la emergencia de identidades minoritarias. Dicha situación, fue revalorizada durante el auge del *posmodernismo* de los años setenta y ochenta, principalmente, abrió todo un debate acerca de la situación de las minorías culturales al interior de los Estados nacionales.

Así, las transformaciones democráticas generan las oportunidades y condiciones propicias para que las minorías puedan movilizarse, a tal grado que muchos grupos e identidades culturales que han sido históricamente reprimidas, suelen emerger ante la oportunidad que les brinda el proceso de democratización, tal y como lo demuestran algunos casos recientes en la región de los Balcanes. Recordemos que muchas de las identidades culturales que emergieron y confrontaron el proyecto nacional en la ex Yugoslavia permanecieron durante el régimen socialista leales a su identidad, aunque no se manifestaron durante ese periodo, pero sí con la llegada de la apertura democrática.

C. Condiciones que favorecen la movilización

Aun cuando los grupos nacionales encuentren las motivaciones y las oportunidades para su movilización etnopolítica, ésta no sucederá a menos que cuenten con ciertas condiciones que faciliten su manifestación. La ausencia de estas condiciones, simplemente impide la movilización de las minorías, puesto que ello disminuye su potencial para plantear un problema nacional, y disminuyen sus probabilidades de alcanzar con éxito el reconocimiento político como grupo cultural diferenciado. Las condiciones son muy variadas —incluso pueden no tener un carácter general—, y varían dependiendo del espacio físico y demás particularidades del contexto en que cada grupo cultural se desarrolla. Sin embargo, sugerimos los siguientes factores como los elementos que resultan más indispensables para la movilización etnopolítica.

Entre ellos podemos mencionar la existencia de un liderazgo capaz de concienciar a las minorías del interés y la oportunidad para la movilización. En efecto, parece una constante que los grupos requieren de la presencia de líderes que cuenten con ciertas características, principalmente, cierto grado de identificación con el colectivo. Un líder capaz de representar los intereses del grupo cultural, que sea un fiel portador y representante de las particularidades que distinguen al grupo. La ausencia de un liderazgo fuerte y cohesionador del grupo, contribuye a que éste no pueda movilizarse con base en sus rasgos culturales.

Asimismo, el respaldo de los organismos internacionales, traducido en apoyos económicos, presencia de representantes, así como declaraciones de respaldo político, resulta fundamental para que las minorías se manifiesten etnopolíticamente. Este aspecto ha resultado muy importante, sobre todo en el caso de las minorías pertenecientes a países subdesarrollados, principalmente en Asia, África y Latinoamérica, tal y como demostraremos más adelante.

En el mismo tenor, diversas investigaciones empíricas han demostrado que las probabilidades de la movilización étnico-nacionalista son menores cuando las relaciones interétnicas están cruzadas por la presencia de organizaciones o redes cívicas (asociaciones mercantiles, organizaciones sociales, religiones, partidos políticos, etcétera.). Es decir, cuando los distintos grupos culturales se relacionan a través de la presencia de distintas organizaciones que no giran en torno al carácter identitario. Cuando los diversos grupos etnoculturales han estado intercomunicados o interrelacionados por la presencia de redes de organización de carácter cívico, e incluso interreligioso, los líderes y las elites han encontrado más dificultades para movilizar a las minorías con base en su diferencia étnica. Observemos que estamos haciendo referencia a situaciones en donde existe una relación interétnica, la cual viene determinada por lazos distintos a la etnicidad. Aunque vale la pena aclarar que podemos encontrar excepciones muy claras, como en el caso de las minorías nacionales en España, las cuales a pesar de interrelacionarse por el factor religioso, pues comparten la misma tradición católica, han estado dispuestas a manifestarse como grupos culturalmente distintos al proyecto cultural nacional. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos analizados por la investigación que se ha enfocado al estudio práctico y empírico de la situación de las minorías culturales en el contexto de los Estados nacionales, encontramos que la presencia de relaciones cívicas de orga-

nización interétnica ha impedido en buena medida el éxito de la manifestación de demandas de autogobierno por parte de las minorías, siendo quizá, el caso más sintomático de lo anterior, el de las minorías indígenas en México.³⁷²

Al respecto, Ashutosh Varshney, quien es un profundo conocedor de los conflictos étnicos en la India, ha publicado recientemente un trabajo muy interesante que intenta demostrar la relación entre la existencia de una relación cívica intercomunitaria y la ausencia de conflictos o de violencia en las sociedades pluriculturales.³⁷³ Desde su perspectiva, se entiende que la sociedad civil es una nueva variable de los estudios sobre los conflictos étnicos, pues afirma que la preexistencia de redes locales de compromisos civiles puede ser la diferencia entre la paz o la movilización de las minorías étnicas. Donde las redes locales de interconexión comunitaria existen, los conflictos son regulados y manejados, es decir, no se generan las condiciones para la movilización etnopolítica, pero donde estos están ausentes, las identidades comunitarias suelen destacarse y movilizarse. Varshney desarrolla su tesis a partir de la distinción entre los compromisos interétnicos, los cuales coadyuvan al manejo de las tensiones, y que se derivan de la presencia de organizaciones o religiones que no obedecen al carácter étnico o identitario; y los interétnicos, donde las comunidades tienen poca intercomunicación con las demás, pues su vida organizacional gira en torno a sus aspectos identitarios, su religión, sus organizaciones sociales o campesinas se relacionan con su identidad, su participación política o instituciones son identitarias, etcétera, con lo que las condiciones resultan propicias para la movilización. De esta manera, matiza lo que Rober Putnam ha denominado como el “capital social de las redes cívicas”,³⁷⁴ pues Varshney afirma que esto lo será solamente cuando las redes sean intercomunitarias.

Varshney sostiene que hay dos mecanismos que relacionan las redes locales de compromisos cívicos y la movilización étnico-nacionalista. Primeramente, a través de la promoción de la comunicación entre miembros de diferentes comunidades religiosas, las redes cívicas a menudo hacen posible la paz en el ámbito comunitario. Los compromisos rutina-

³⁷² Como veremos más adelante, los grupos indígenas se encuentran interrelacionados con organizaciones e instituciones nacionales de diversa índole.

³⁷³ “Ethnic Conflict and Civil Society”, *World Politics* 53, abril de 2001, pp. 362-398.

³⁷⁴ Cfr. *Making Democracy Work, Civic Traditions in Italy*, Princeton University Press, 1993.

rios permiten a la gente convivir juntos y formar organizaciones en tiempo de tensión. Los llamados comités de paz compuestos por miembros de ambas comunidades, vigilan las comunidades, atajan los rumores, proveen información a la administración local, y facilitan la comunicación entre las comunidades en tiempos de tensión. Pero Varshney sostiene que durante su investigación observó que la organización comunitaria fue muy difícil en aquellas ciudades en que la interacción comunitaria no cruzaba líneas religiosas, o donde los hindúes y musulmanes vivían en comunidades altamente segregadas.³⁷⁵ El otro mecanismo, se deriva de la existencia de organizaciones interétnicas que se relacionan sobre la base de las necesidades económicas, culturales y sociales de las comunidades, pues en estas condiciones, el apoyo para la paz tiende a ser más fuerte: “Los negocios intercomunitarios sobreviven no por el cariño o el aprecio entre hindúes y musulmanes, sino porque ellos conectan los intereses económicos de éstos”.³⁷⁶

Varshney identifica que cuando existen organizaciones basadas en intereses ajenos a la polarización identitaria, como acuerdos y asociaciones de empresas o mercantiles, de académicos, de médicos o de abogados, las comunidades suelen integrarse más y con ello evitar las movilizaciones étnico-nacionalistas. Son estas organizaciones las que suelen alertar a la comunidad de los peligros del conflicto. Con ello, llegan a convertirse en los brazos y oídos de los gobiernos locales. Para comprobar sus argumentos, el autor recurrió al estudio de dos comunidades con diferentes grados de violencia, pero con la misma presencia bicultural, Aligahr, con altos índices de violencia, y Calcuta, una región relativamente pacífica. Así, Varshney identificó que en Calcuta la presencia de diversas organizaciones integradoras, que van desde clubes de rotarios y de leones, hasta organizaciones interreligiosas, hacen muy riesgosa la aparición de discursos polarizadores que pretendan destruir la relación

³⁷⁵ *Op. cit.*, nota 373, p. 375.

³⁷⁶ *Idem.* Varshney también distingue entre formas asociacionales y formas cotidianas de integración. Identifica que en el caso de la India, en las zonas rurales o más pequeñas, las formas asociacionales son prácticamente inexistentes, por lo que la forma más propicia para pacificar la relación es apoyándose en las formas cotidianas de integración. Esto se debe a que en las zonas rurales las comunidades interactúan mucho más que en las ciudades. Estas, suelen estar menos interconectadas y algunos grados de anonimato son inevitables, por lo que aquí se requiere de formas organizacionales de integración. De esta manera, llega a la conclusión de que la relación entre la sociedad civil y el conflicto étnico depende de las variaciones locales o regionales.

intercomunitaria, mientras que en Aligarh, la ausencia de relaciones entre los grupos genera las condiciones para la polarización. El autor destaca que en cuanto a las formas cotidianas de integración ciudadana, cabe señalar que el 83% de hindúes y musulmanes comen juntos en Calcuta, y sólo el 54% en Aligarh. Cerca del 90% de las familias en Calcuta aceptaron que sus hijos juegan junto a los de el otro grupo, mientras que en Aligarh solamente un 42%. En Calcuta el 84% de los miembros de grupos diferentes suelen visitarse mientras que Aligarh sólo el 64%.

Asimismo, Varshney señala que ha habido estudios sobre las relaciones interétnicas en otras regiones del mundo que han llegado a conclusiones similares. John Darby, por ejemplo, ha estudiado tres comunidades en Belfast, Kileen/Banduff, the Upper Ashbourne Estates, and Dunville.³⁷⁷ Al respecto, resulta paradigmático de la tesis de Varshney el hecho de que históricamente las tres comunidades hubieran mezclado población, pero solamente la última no se haya visto envuelta en una escalada de violencia. Si bien en las tres comunidades las iglesias, los partidos políticos y las escuelas están segregadas, en Durby, la población se encuentra mezclada por otros aspectos como los clubes de rotarios o de leones, los deportes, etcétera.³⁷⁸

Finalmente, hemos identificado que la concentración territorial constituye otra de las condiciones que favorecen la movilización de las minorías, pues la movilización será menos efectiva en la medida en que los grupos estén dispersos. De esta forma, debemos distinguir las minorías territoriales, esto es, minorías que poseyendo algunas de las notas anteriormente señaladas constituyen la población mayoritaria en una determinada región geográfica de un Estado soberano y expresan demandas de autogobierno político en ese territorio; y, en segundo lugar, aquellas otras minorías dispersas, pues se encuentran diseminadas por todo el territorio de un Estado, y que son portadoras de demandas de reconocimiento público de su singularidad cultural, pero no tanto de autogestión política. Un ejemplo claro del primer tipo de minorías sería el de los habitantes francófonos del Québec. Para el segundo tipo, se podría pensar en el caso de los gitanos en España o de los turcos en Alemania, por

³⁷⁷ *Intimidation and the Control of the Conflict in Northern Ireland*, Dublin, Gill and MacMillan, 1986.

³⁷⁸ En el mismo sentido, algunos autores norteamericanos han argumentado que el origen de la violencia racial en los Estados Unidos viene determinada por la integración local, especialmente la participación de afroamericanos en la estructura de los gobiernos locales.

mencionar dos situaciones bien diferentes: en un caso se trata de una minoría establecida históricamente a lo largo y ancho del territorio de un Estado, y, en el otro, de una minoría asentada recientemente y que todavía no ha roto los lazos con el país de origen. Estas distinciones algo elementales ofrecen un instrumento conceptual básico para la reflexión teórica sobre el modo de reconocimiento público, con plasmación jurídica, que cada caso merece.

D. Motivos, oportunidades y condiciones para la movilización de los pueblos indígenas

Hemos observado que la adopción de políticas sustentadas en el multiculturalismo, son una respuesta a la movilización de los grupos culturalmente diferenciados, pues solamente de esta forma logran representar una amenaza al proyecto nacional de los Estados. Esta manifestación activa viene precedida de una serie de factores que favorecen la integración de las identidades y su movilización, es decir, las motivaciones, oportunidades y condiciones, que se han presentado en el caso de las minorías nacionales históricas como los quebequenses en Canadá o los catalanes en España, pero que no en el caso de los pueblos indígenas de México, lo que había dificultado la manifestación de su identidad. Históricamente no se han concebido, ni habían actuado como un colectivo, aun cuando comparten ciertos rasgos culturales y problemas económicos y sociales. Recordemos que los miembros de un grupo pueden identificarse por la lengua, la religión, las costumbres o la cultura que tengan en común, pero el factor que va a determinar su identidad es que ellos realmente se conciban como un colectivo distinto. De esta forma, podemos afirmar que no han constituido históricamente una identidad o nación verdadera, puesto que para conseguirlo, la cuestión importante no es qué son, sino qué es lo que el grupo cree que son. Es una creencia subconsciente del grupo. Esto se refiere a la necesidad de adquirir una conciencia colectiva que se manifiesta en el espacio público.

Lo que es indiscutible, es que aun cuando la identidad indígena no se hubiera manifestado y que, al contrario, el Estado mexicano la haya negado oficialmente en sus políticas y programas liberales —más dispuesto a adoptar la tesis de Vasconcelos de la raza cósmica— e impulsar el mestizaje a través de las políticas del *indigenismo*, un gran número de

grupos aborígenes del país no han abandonado sus identidades ancestrales. En efecto, cualquier estudioso de las poblaciones indígenas de Latinoamérica aceptaría que éstas siguen manteniendo lealtad e identificándose con la tribu o la comunidad, no con el proyecto nacional. Las minorías indígenas de México constituyen civilizaciones diferentes al grueso de la mayoría cultural, en virtud de que por razones históricas y políticas estos grupos han permanecido ajenos al proceso homogeneizante que se llevó a cabo en el proceso de construcción de la nación mexicana. Y la diferencia se presenta en muchos aspectos o facetas de la vida social de las comunidades. Así, por ejemplo, en muchas de ellas —hablamos en plural porque existe una gran diversidad de etnias en México—, el papel de la naturaleza, de los animales, de la vida o de la muerte tiene una connotación completamente distinta a la cosmovisión nacional —por llamar de una manera a la cultura estándar de México—. Es más, su forma de organización social o de organización del poder político funciona de manera distinta al orden social y político nacional.

Tampoco podemos ocultar que estos grupos han padecido históricamente el hostigamiento de la mayoría mestiza traducida en los perjuicios provocados por las estrategias de asimilación forzada, de ahí que el sentimiento antimestizo haya acompañado luchas y conflictos en las regiones donde más se concentra la diversidad cultural. Sin embargo, las comunidades indígenas raramente se movilizaron para demandar derechos étnicos. Se habían movilizado antes, pero no sobre la base de una identidad cultural diferenciada, sino con base en otros criterios, principalmente por su categoría de campesinos, y por su filiación partidista. Esto favoreció que la elite política en el poder, haya negado sistemáticamente la presencia de manifestaciones indígenas como tales y, por lo mismo, de conflictos étnicos o nacionales. Es decir, desde la perspectiva histórica oficial, la movilización de los grupos indígenas con base en objetivos identitarios no se ha presentado en el México republicano, sustentando que los conflictos supuestamente étnico-nacionales (indios *vs.* mestizos) no son tales, pues se presentan entre las mismas comunidades indígenas.³⁷⁹ De esta manera, la movilización de los pueblos indígenas se entendió, tradicionalmente, como un problema de naturaleza social o revolucionaria, pero no cultural. Esto no es una invención oficial, sino que la

³⁷⁹ Lo que este argumento no considera, es que esa situación es provocada por las condiciones que genera la discriminación y exclusión de estos grupos.

organización rural activa dentro y entre las comunidades indígenas ha sido tradicionalmente una reserva de las uniones campesinas, partidos políticos, iglesias y grupos revolucionarios. Estos movimientos impulsaron a los indígenas a forjar identidades de clase, campesinas, religiosas o revolucionarias, sobre y aun en contra de una netamente indígena. Su participación como organizaciones campesinas, había provocado que no se les considerara sujetos sociales, posibles constituyentes de la nación, en tanto grupos culturalmente distintos a la mayoría nacional, sino como sujetos de interés público, de interés social. Es decir, se les concibió desde una perspectiva de clases sociales, como un problema de pobres a los que había que apoyarlos con programas de combate a la pobreza, pero sin considerarles ningún miramiento a la cuestión étnico-nacional del Estado.

E. Exclusión y efectos de las políticas neoliberales, como principales motivaciones para la movilización de los pueblos indígenas

No hay duda que la identidad indígena está emergiendo en el espacio público mexicano. En buena medida, ello obedece a que los pueblos indígenas han encontrado las motivaciones e incentivos para movilizarse en torno a una nueva identidad. Esto es muy importante, pues tal y como la experiencia de las minorías nacionales nos demuestra, resulta una constante que éstas se muestren más dispuestas a la movilización cuando son sujetas de perjuicios, exclusiones y discriminaciones políticas, económicas y culturales, pues éstas circunstancias producen las motivaciones y los incentivos para que lo intenten. Los pueblos indígenas de México no escapan a ese supuesto. Su exclusión política, discriminación cultural y perjuicio económico ha engrosado los distintos estudios sociológicos y económicos relacionados a estos grupos. Sin embargo, es hasta los últimos años que estas poblaciones han sido más conscientes del estado de inferioridad en el que se encuentran dentro del proyecto nacional, encontrando en ello la motivación y los incentivos para que se manifiesten en el escenario político. Es decir, hasta hace muy poco tiempo la exclusión de estos pueblos no había motivado que éstos se manifestaran bajo esa condición —en su calidad de grupos culturalmente distintos— aun cuando dichos perjuicios han sido una constante en la historia de México.

Es de sobra conocido que las minorías étnicas han sido objeto de exclusión y marginación política por parte del grupo hegemónico nacional, prácticamente desde la fundación del Estado liberal mexicano. Nadie niega que los pueblos indígenas hayan estado marginados del poder político y de la participación social y económica. Éstos han sido víctimas de racismo, de discriminación y de exclusión, en mayor o menor grado, y esta es una realidad que hoy en día, insistimos, todo mundo admite. No deja de ser paradójico que los indígenas, a pesar de constituir una mayoría en varias localidades, han sido excluidos de muchos beneficios. Tal y como los teóricos del pluralismo liberal han demostrado, los Estados liberales suelen sustentarse sobre un grupo cultural hegemónico, produciendo con ello la exclusión política de las demás civilizaciones, cuando éstas no han podido o no se les ha permitido integrarse a la mayoría nacional. El Estado mexicano no se encuentra exento de este supuesto, pues, resulta evidente que ha justificado un orden político y social que ha excluido del poder a los grupos culturales minoritarios o que no se han asimilados. Éste se ha concebido históricamente como una unidad culturalmente homogénea, constituida a partir de la decisión de una suma de individuos iguales entre sí, ignorando o discriminando a la multiplicidad de grupos, comunidades, pueblos, y formas de vida que integran las “sociedades reales”.³⁸⁰ El proyecto de nación ha sido establecido por la cultura hegemónica, sin consulta ni respeto por las decisiones autónomas de los grupos étnicos, lo que ha dado lugar a lo que González Casanova califica como colonialismo interno.

Recordemos que cuando analizamos el proceso de construcción nacional mexicano, concluimos que éste se sustenta sobre el grupo cultural no

³⁸⁰ Nancy M. Farriss, llega a esta conclusión después de un profundo análisis de la cultura maya. Hace referencia a una segunda conquista por parte de una nueva sociedad neocolonial. Apunta que una vez abolido el sistema de castas, en pro de una igualdad que no admitía excepciones, los indígenas alcanzarían la ciudadanía plena. Una de las primeras consecuencias de esto sería la desaparición de las Repúblicas de indios (pueblos), con todo lo que ello significaba en lo que a posibilidades reales de pervivencia de las comunidades indígenas se refiere, transformándose en municipios constitucionales integrados por sus vecinos, todos ciudadanos iguales. El resultado, sin embargo, resultó políticamente paradójico, ya que como la misma Farriss comprueba, entre los vecinos que desempeñaban la nueva administración local integrada (y a pesar de la mayoría indígena que pudiera existir en muchos casos), pocos apellidos mayas podrán encontrarse en las elecciones realizadas a cabildos en 1813. Farriss, Nancy M., *Maya Society under Colonial Rule: the Collective Enterprise of Survival*, Princeton, 1995, pp. 355-388.

indígena emanado de la Colonia; es decir, sobre una peculiar hegemonía cultural que ha caracterizado el ejercicio del poder en México, beneficiada de la sociedad cerrada, promovida por el régimen político mexicano del siglo XX.³⁸¹ La tendencia a que sea siempre una minoría la que decida los destinos políticos, no es algo novedoso, sino que tiene profundas raíces históricas. Así, inicialmente, la oligarquía criolla, y posteriormente, la mayoría mestiza, han impuesto su modelo político a los diversos grupos étnicos, lo cual se aprecia desde la primera Constitución de corte liberal aceptada en México, la de las Cortes de Cádiz. La punta de lanza de esta imposición cultural se encuentra en el propio proyecto liberal, pues éste no propició la integración de las minorías indígenas, sino que, en la mayoría de los casos, las segregó. La realidad fue muy diferente y dramática, pues lejos de propiciar la integración, la igualdad sería portadora del definitivo final de la autonomía indígena.³⁸² En efecto, las políticas derivadas de la Ilustración funcionaron para integrar a la sociedad indígena a unas relaciones sociales, económicas y políticas que acentuaban todavía más su situación de dependencia y aculturación, bajo un esquema político único, central, homogeneizador y culturalmente hegemónico.

La exclusión de estas poblaciones se comprende con mayor claridad no a partir del proceso de conformación del Estado nacional, sino desde la efectividad del proyecto de ciudadanía mexicana. Esto si tomamos en cuenta que, no sólo México, sino que en todos los países con historias de prolongados autoritarismos, grandes sectores de la población no han disfrutado de una ciudadanía completa.³⁸³ Los indígenas (también otras

³⁸¹ Popper apunta que las sociedades cerradas se caracterizan por ser dogmáticas, polémicas, fundamentalistas, verticales, maximalistas, autoritarias, excluyentes, exterminadoras, pues confunden principios y tradiciones utilizando la historia para mantener ciertos privilegios de raza, nacionalidad o credo. Cfr. Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992.

³⁸² De ahí que Charles A. Hale afirme que habría que tener una “fe absoluta en la magia de las constituciones” para creer sin más que tras su promulgación, sobre la base convulsa y dispar de las sociedades virreinales surgiría, de la noche a la mañana, el ciudadano constitucional, dotado de derechos fundamentales y políticamente integrado. *Op. cit.*, nota 173, p. 81.

³⁸³ El problema de la ciudadanía desigual está presente en varias regiones y países, como bien mencionan Diamond, Karl y O’Donell. Diamond, Larry, “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation”, en Farer, Tom (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins

minorías) gozaron de derechos formales de ciudadanía, pero en la práctica estos grupos fueron frecuentemente marginados.³⁸⁴ De hecho, los movimientos indígenas se presentan como la consecuencia natural de una incompleta democratización (ciudadanización), por lo que demandan nuevos esquemas de ciudadanía multicultural.

Resulta lógico sostener que al no haber logrado la plena integración de sus diversas minorías étnicas, el sistema político mexicano arrastró fuertes problemas de legitimidad democrática. Básicamente, los problemas de legitimidad del régimen político se debieron a tres aspectos claves de todo proceso democrático: la inclusión/exclusión, la participación y la representación. Respecto al primer punto, consideramos que si volvemos la vista a la historia de la *ciudadanía* mexicana, no tendremos problemas en afirmar que la integración/exclusión, ha constituido una problemática no sólo importante, sino fundante de la nacionalidad, la identidad y el principio de estabilidad de la sociedad mexicana.³⁸⁵ Ya fuera en el ideario de la colonización originaria, ya en los procesos de modernización y desarrollo emprendidos desde los gobiernos liberales, el *ethos* de la integración siempre ha sido contradicho por la práctica de la exclusión en todos los niveles.

Cabe matizar que el problema de exclusión no se refiere a la cuestión de la inclusión en el *demos*, pues los grupos indígenas son parte de la organización del Estado y beneficiarios de todos los derechos establecidos en el ordenamiento constitucional, a diferencia de otros grupos que, a lo largo de la historia han permanecido claramente exentos de la titularidad de los derechos (ciudadanía). A diferencia de lo que era la situación de los negros del sur norteamericano, por ejemplo, las minorías étnicas son ciudadanos —entiéndase, portadores de derechos políticos— de acuerdo a la Constitución Política. Sin embargo, la falta de

University Press, 1996, pp. 52-104; Karl, Terry, “The Hybrid Regimes of Central America”, *Journal of Democracy* 6, núm. 3, julio de 1995, pp. 72-86; O’Donell, Guillermo, “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin America View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development* 21, núm. 8, 1998, pp. 1355-1369.

³⁸⁴ Mainwaring, Scott, “Democratic Survivability in Latin America”, *Democracy and Its Limits*, Notre Dame Press, p. 24.

³⁸⁵ En lo que respecta al planteamiento de la integración en el ámbito latinoamericano, resulta muy interesante, *cfr.* Weffort, Francisco, *A América Latina errada*, Sao Paulo, CEDEC, 1990.

condiciones para participar efectiva y equitativamente, la falta de posibilidades para llevar a cabo el ejercicio de sus derechos de ciudadanía desde su contexto cultural, y la imposibilidad de controlar las decisiones acerca de los aspectos que tienen que ver con su cultura, mantiene su exclusión política. Esto es aún más grave si aceptamos que la experiencia ha demostrado que cualquier grupo excluidos del *demos*, queda letalmente debilitado en lo tocante a la defensa de sus intereses; pues es poco probable que un *demos* excluyente proteja los intereses de aquellos a quienes ha excluido.

De esta forma, cuando hablamos de la exclusión política de los pueblos indígenas, nos referimos a los problemas generados por las condiciones de su participación, pues prácticamente desde el inicio de la colonización, a estos grupos les ha sido negado el derecho a participar en igualdad de condiciones.³⁸⁶ Al respecto, Dahl considera que

en todo proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.³⁸⁷

Luego entonces, si nos atenemos al enfoque democrático de Dahl, en tanto que los ciudadanos o el *demos* deben de disponer de oportunidades apropiadas e iguales para participar en las decisiones políticas, debemos concluir que —considerando la imposibilidad de una participación diferenciada de los grupos indígenas— el Estado mexicano ha tenido históricamente un déficit democrático. Formalmente, los grupos étnicos tienen el derecho consagrado en la Constitución de elegir y ser electos como gobernantes, sin embargo, el déficit se presenta en la medida que estos grupos conservan ciertas peculiaridades, usos, costumbres, tradiciones, formas de organización social y demás prácticas que les distinguen como

³⁸⁶ Recordemos que la participación ha sido definida clásicamente en términos sociales, como incorporación, integración e inclusión, es decir, como acceso a; pero a raíz de los últimos planteamientos teóricos, hoy día se refiere también a la igualdad de oportunidades o condiciones para conseguirlo.

³⁸⁷ Afirma que no tomar en cuenta de modo equitativo sus preferencias respecto de la solución final implica rechazar el principio de la *consideración equitativa de los intereses*. Dahl, Robert A., *op. cit.*, nota 362, p. 135.

un grupo distinto al interior del Estado, pero que también constituyen fuertes impedimentos para su plena participación en la vida pública cuando ésta no esta pensada para dar cabida a esas diferencias. Si sumamos que estas minorías también constituyen el sector más apartado del progreso, los pobres de los pobres de la sociedad (una pobreza que, siguiendo a Gurr, está asociada a su diferencia cultural), resulta que en consecuencia, no podemos hablar de igualdad de condiciones. Bajo estas condiciones, la igualdad formal genera una marcada desigualdad o limitación para la toma de decisiones democráticas por parte de dichos grupos en virtud de su condición de grupo minoritario diferente que los hace muy vulnerables a los dictámenes de la mayoría. En este sentido, la igualdad política en sociedades pluriculturales, requiere del reconocimiento de la existencia de diversas culturas al interior del Estado-nación.

Entiéndase que la situación de los pueblos indígenas se presenta como un dilema democrático, puesto que la democracia implica el derecho de todos los ciudadanos a participar en las cuestiones públicas, aun cuando generalmente, cuando se definen los elementos de la democracia suele ignorarse este elemento.³⁸⁸ Ahora bien, esto que parece ideal, no resulta un asunto para nada sencillo, pues la cuestión de proveer a los ciudadanos de una participación verdadera en el proceso de gobierno, y de procurar su presencia en los principales centros de decisión política, implica, asimismo, dotarlos de la capacidad y las posibilidades reales para hacerlo, lo cual se dificulta ante sociedades como las nuestras, definidas por su enorme número de ciudadanos y su pluralidad.³⁸⁹ Y se complica aún más cuando nos enfrentamos a sociedades complejas, en tanto su pluralidad o diversidad cultural, como en el caso de México, en donde encontramos varias zonas con alta presencia de grupos indígenas, muchos de los cuales, como hemos afirmado, se caracterizan por su conservadurismo, en el sentido de conservar y proteger su identidad cultural, a tal grado que muchos de ellos ni siquiera hablan la lengua oficial —castella-

³⁸⁸ De hecho, este era el factor esencial de la democracia original, la ateniense, en la que la vida política giraba en torno a la Asamblea, en la cual los ciudadanos participaban directamente.

³⁸⁹ No perdamos de vista, que el pueblo real no es la suma de individuos indistintos que se supone constituye un Estado-nación homogéneo. El pueblo real es heterogéneo, está formado por una multiplicidad de comunidades, villas, organizaciones sociales, grupos, etnias, nacionalidades, regiones, federaciones, distintas, a veces opuestas, otras entremezcladas.

no—. Held considera que en el escenario de sociedades caracterizadas por su enorme diversidad o pluralidad, la única manera de garantizar las condiciones que posibiliten a los individuos jugar un papel activo como ciudadanos, consiste en establecer distintos conjuntos de estrategias y políticas para los distintos conjuntos de personas.³⁹⁰ Esto implicaría que la participación en la producción, control y distribución del poder político, debe hacerse con diversos matices, a efecto de que un tratamiento desigual permita una participación equitativa en el escenario público. Es decir, establecer un tratamiento desigual para los desiguales. Hasta ahora esto no ha sucedido así, por lo que a lo largo del devenir histórico de México, han surgido situaciones que han propiciado condiciones de exclusión en contra de los pueblos y las comunidades indígenas. Tales condiciones les han generado pobreza inaceptable y dolorosa, así como una evidente dificultad de acceso a la jurisdicción del Estado.

La exclusión de las minorías étnicas no se reduce al ámbito de la justicia, sino que ha provocado un profundo déficit al principio democrático de la representación política, debido a que la misma exclusión social se relaciona con el nivel de participación política. Esto obedece a que, políticamente, la participación se define hoy día en términos de representación. La mayoría de los trabajos sobre el principio de la representación, aceptan que para que funcione un sistema representativo se requiere que la sociedad tenga un mínimo de condiciones objetivas que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales: *a)* bien de ser representantes de sus conciudadanos, o *b)* bien de escoger con conocimiento de causa (es decir, de una forma racional) a sus representantes, esto es, al menos, en la democracia de partidos.³⁹¹ En cualquier caso, es necesario que si la sociedad no tiene un mínimo de homogeneidad (como sucede, por ejemplo, en los Estados pluriculturales), todos los sectores del complejo social se encuentren representados, por lo menos en alguna proporción. Sin embargo, ya se ha señalado que en México la sociedad está compuesta por grupos altamente heterogéneos muchos de los cuales no tienen representación política alguna, o su participación no tiene el peso específico de lo que representan, lo que ha provocado que hasta ahora, los pueblos indios no hayan tenido ninguna posibilidad de proponer y

³⁹⁰ Held, David, *op. cit.*, nota 252, p. 354.

³⁹¹ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 255.

hacer factibles políticas específicas para sus propios problemas.³⁹² De esta forma, considerando que la inclusión de todos y la participación, son parte fundamental de la democratización de la poliarquía, se produce una situación de déficit democrático provocada por la escasa presencia de las minorías étnicas en la composición del poder y en el ordenamiento político en México. Lo anterior, no es ninguna novedad, ya que en el ámbito político, las deficiencias de la democracia suelen traer como resultado la ausencia de participación en la vida política de grandes sectores sociales.³⁹³

Con el avance de los programas de alfabetización, la formación de maestros bilingües, y el surgimiento de ideologías posmodernistas acompañadas de cierto reencantamiento de las culturas milenarias, que han denunciado con más fuerza esta situación de desventaja y exclusión política, los grupos indígenas han adquirido en los últimos años, una mayor conciencia de su condición. Lo anterior, ha motivado e incentivado la emergencia de la identidad indígena y su manifestación política. La concientización de su exclusión de los beneficios de la ciudadanía los ha motivado para manifestarse e intentar conseguir su inclusión, pero ahora desde el reconocimiento a su autonomía, desafiando las instituciones democráticas que los han marginado. De hecho, algunos autores afirman que la causa esencial de la emergencia de demandas autonómicas, es resultado de una mejor comprensión de la sociedad nacional en que los grupos indígenas están insertos.³⁹⁴

Los perjuicios causados por las reformas económicas del Estado, constituyen uno de los principales factores que ha incentivado la organización y movilización de los indígenas, pues con ello fueron debilitados

³⁹² Ortiz Pinchetti considera que la exclusión del ejercicio del poder se extiende a los mestizos: “Mil criollos gobiernan desde los más altos niveles del Estado. Son muy raros los mestizos que pueden llegar ahora a ser subsecretarios o ministros del Estado, gobernadores o altos consejeros de la Presidencia de la República. Los quinientos empresarios más importantes del país son casi únicamente criollos. También lo son los quinientos intelectuales mas importantes, que además viven todos en la metrópoli... Con lentitud desgarradora va cobrándose conciencia de este fenómeno. Pero la negación todavía es severa y se necesitará probablemente el paso de una generación para que despertemos plenamente de ello”. Ortiz Pinchetti, José Agustín, “El festín de los criollos,” *La Jornada*, México, 29 de marzo de 1992.

³⁹³ Dahl, Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid, Guadiana, 1974, pp. 4-8.

³⁹⁴ Díaz-Polanco, Héctor, *op. cit.*, nota 293, p. 118.

como actores campesinos corporativizados, y confrontados con el desafío de la autonomía material, política y local. Así lo entiende Yashar, quien afirma que los cambios económicos provocados por las políticas neoliberales han arrojado consecuencias lamentables que se han traducido en incentivos para que los pueblos indígenas se movilicen como tales.³⁹⁵ Principalmente, el desmantelamiento de las políticas desarrollistas y en particular de los programas dirigidos a los campesinos y pequeños agricultores han jugado un papel muy importante, pues han roto las formas corporativistas de acceso al Estado, a los recursos y a los subsidios que tradicionalmente acompañaron la relación de los pueblos indígenas con el Estado. En efecto, la devaluación del peso político del estatus del campesino a consecuencia del desmantelamiento de las políticas sociales y económicas dirigidas a los campesinos como sector corporativista, junto con las amenazas a la autonomía local que resultan de los cambios en la tenencia de la tierra, alentaron el crecimiento de la organización de estos pueblos a través de líneas étnicas.

El derrumbe de las políticas paternalistas se inició a partir de los años ochenta, etapa que marcó el inicio de la adopción de políticas neoliberales y la cancelación de las nacionalistas y populistas las cuales habían mantenido la gobernabilidad del Estado mexicano.³⁹⁶ Sin embargo, los arreglos corporativistas y clientelistas no fueron efectivamente reemplazados por los derechos individuales asociados con la democracia liberal, lo que resultó en una crisis de representación. Recordemos que como parte de su estrategia política populista, el régimen priísta promovió la participación corporativa de las comunidades indígenas, a través de organizaciones campesinas. Estas políticas crearon nuevas instituciones estatales para alcanzar la provisión social, incrementaron el acceso a los servicios sociales, y apoyaron el crecimiento de instituciones campesinas, abriendo la posibilidad de acceso a ciertos recursos. Así fue como durante dicho periodo se distribuyó tierra, se concedieron créditos agrícolas, subsidios, y fue así como los indígenas entablaron su relación con el Estado,

³⁹⁵ Yashar, D. J., “Indigenous Movements and Democracy: Contesting Citizenship in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 31, núm. 1, 1998.

³⁹⁶ Siguiendo a Laura Patricia Romero, “se inició el desmantelamiento de las instituciones que surgieron de la revolución, y la redefinición de las bases sociales del Estado”. “La reforma del Estado y los movimientos sociales regionales”, *El nuevo Estado mexicano*, Universidad de Guadalajara, CIESAS, 1992 vol. II, p. 173.

el cual los subordinó a canales oficiales y al intercambio de beneficios clientelares.³⁹⁷ En consecuencia, estas políticas obligaron a los indígenas a definirse como campesinos, particularmente si ellos querían tener acceso a los recursos y apoyos del Estado. Así, pues, el discurso político oficial promovió la asimilación del indígena a la cultura mestiza y extendió recursos a ciudadanos rurales (no a indígenas) en tanto ellos se identificaran y se organizaran como campesinos (los condenó a ello). Como resultado de esta redefinición y protección nominal de los derechos de propiedad rural, los hombres del campo asumieron un estatus de campesinos ante el Estado, y practicaron una identidad indígena derivada y estructurada de prácticas locales. Es decir, se fomentó directa o indirectamente el acceso corporativo a las instituciones estatales. Así, pues, el régimen mexicano protegió ciertos derechos comunales que permitieron el acceso y la participación de los indígenas como colectivo a las instituciones del Estado. Pero con los recientes cambios económicos y democráticos —los cuales giraron en torno al reconocimiento exclusivo de los derechos individuales—, el Estado dio marcha atrás a su histórica política hacia el campo. En esencia, el proceso reciente de democratización y liberalización económica ha forjado un Estado diferente, más tecnocrático y con menos capacidad para actuar con autoridad política en las áreas rurales: “Como los beneficios de la participación controlada han sido retirados, los términos de la interacción con la política oficial han sido retados, y los indígenas campesinos han utilizado y ganado una mayor autonomía para desafiar los términos de la y prácticas de la ciudadanía”.³⁹⁸

A ello hay que agregar que el desmantelamiento de los programas rurales asociado con las políticas estatales de desarrollo orientadas, incrementaron la incertidumbre sobre el régimen de propiedad. Consecuentemente, disminuyeron los apoyos, los subsidios, y el acceso a los recursos del Estado. Principalmente, las reformas contribuyeron a la pérdida potencial de la tierra de los pueblos indígenas, y afectaron la viabilidad y autonomía de las instituciones políticas indígenas locales que operan

³⁹⁷ Grindle, Merilee, *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 113-158.

³⁹⁸ Yashar, Deborah, *op. cit.*, nota 395, pp. 33 y 34.

y asumen un relativamente bien definido espacio geográfico y estable.³⁹⁹ La Constitución mexicana protegía legalmente la propiedad comunal de la tierra, a través de la figura de los ejidos, pero con las reformas neoliberales se fomentó la propiedad individual, con lo que muchas comunidades indígenas ganaron títulos de propiedad. En Chiapas, por ejemplo, aun cuando la repartición de la tierra llegó muchos años después que en el resto del país, cerca del 54% de la tierra llegó a ser considerada de propiedad ejidal. De hecho, la decisión de Salinas de cancelar los ejidos en 1991, prácticamente envió a muchos campesinos a la lucha armada a través del zapatismo. De esta forma, con los derechos corporativos desmantelados, la reforma neoliberal del Estado se ha traducido en un desplazamiento de los indígenas en todos los niveles, que los ha orillado a movilizarse para demandar derechos de ciudadanía que incluyan derechos comunitarios al lado de los individuales. En efecto, las reformas agrarias neoliberales han provocado que los grupos indígenas vuelvan su interés a los aspectos culturales. Perciben que el proceso de apertura de las agriculturas tradicionales a métodos y sistemas modernos de explotación, conlleva el peligro de liquidación de los sistemas comunales y por ende de las culturas.⁴⁰⁰

Los efectos de las políticas económicas neoliberales se han convertido en uno de los principales incentivos de la movilización de los pueblos indígenas, particularmente, al tiempo que nuevas políticas para el sector agrario orientadas al mercado han tendido a socavar los últimos vestigios de la tenencia comunal y de los correspondientes arreglos políticos y sociales. La motivación fundamental para su movilización la han encontrado en la adopción del Estado de políticas económicas que amenazaron a las comunidades indígenas, específicamente, la base de sus instituciones culturales y políticas, como su territorio, y su capacidad para controlar la producción necesaria para la reproducción de su

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁰⁰ Tal como lo ha comentado Bengoa: “Esta integración real que producen las reformas agrarias al acortar la distancia entre lo urbano y lo rural, se refleja en la aparición de numerosos movimientos y organizaciones sociales que reivindican su especificidad etnocultural en la medida en que manejan los códigos de la sociedad criolla”. Bengoa, José, “Los indígenas y el Estado nacional en América Latina”, en Gutiérrez Estévez, Manuel (comp.), *Identidades étnicas*, Madrid, Casa de América, 1997, p. 88.

cultura.⁴⁰¹ Por tanto, la popularidad de la descentralización y demás políticas neoliberales, facilitaron la realización de movimientos indígenas y las apariciones de aspiraciones autonómicas. Este modelo no ha conseguido que los indígenas puedan salir de su pobreza, ni responder a sus necesidades socioeconómicas, por lo que se han dado cuenta que sus demandas reciben una mayor atención desde su lucha por defender su condición cultural.

F. La apertura democrática como escenario de oportunidad para la movilización de los pueblos indígenas

Las movilizaciones indígenas se expandieron y lograron una mayor relevancia en el contexto de las transiciones simultáneas hacia el neoliberalismo, por una parte, y por la otra, hacia la democracia. Después de todo, en muchos casos, como el mexicano, el proceso de reforma constitucional y de ingeniería institucional se relacionó con la búsqueda de nuevos esquemas de legitimación. La participación, y la emergencia de nuevas identidades sociales son reflejo de las crisis societales y de legitimidad que marcaron el final de los periodos de los gobiernos autoritarios que dieron el contexto para el cambio hacia políticas de desarrollo excluyentes.⁴⁰² Esto explica que las reformas se hayan entendido inicialmente como la esperanza de un cambio profundo y de un nuevo pacto social, al tiempo que la movilización de amplios sectores de la sociedad civil expresara las aspiraciones de participación democrática, de inclusión social, de nuevas relaciones entre distintos sectores de la sociedad y de afirmación de nuevos derechos, desde los de la mujer hasta los de los menores y también los derechos de los pueblos indígenas.⁴⁰³ En efecto,

⁴⁰¹ Brysk, Alison y Wise, Carol, "Liberalization and Ethnic Conflict in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 32, 2, verano, pp. 76-104.

⁴⁰² Cf. Collier, D. (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1979.

⁴⁰³ Con frecuencia, las reformas tuvieron lugar en el contexto de una considerable movilización social. Aun cuando cada país manifestó una dinámica específica, esa movilización ha resultado en procesos más bien participativos de reforma constitucional en países como Brasil, Colombia o Ecuador.

las aspiraciones que sostuvieron las movilizaciones, privilegiaban los rasgos participativos y substantivos de la democracia.⁴⁰⁴

Diversos estudios consideran que los nuevos movimientos indígenas surgieron, en principio, en el contexto del agotamiento del modelo económico y político del Welfare State, el cual llegó a institucionalizarse con la posguerra. Van Cott coincide esta opinión, después de comparar la suerte de las movilizaciones indígenas en Latinoamérica, encuentra que los Estados han pactado con sus pueblos indígenas mientras se han desarrollado dos escenarios preferentemente: primero, en los procesos de negociación de la paz entre combatientes indígenas y el Estado, y, segundo, en el debate sobre las reformas constitucionales generadas por profundas crisis de gobernabilidad y legitimidad que requirieron la renegociación de aspectos fundamentales del régimen.⁴⁰⁵ Nosotros compartimos el planteamiento de Van Cott, creemos que es en el marco de la retirada del Estado de la política social que la participación de los pueblos indígenas ha encontrado su gran oportunidad política. Recordemos que las políticas del Estado social legitimaron los distintos regímenes políticos durante gran parte del siglo XX, por lo que al sobrevenir las crisis, éstos se vieron obligados a buscar nuevas fuentes de legitimación, ahora por las vías democráticas. En las sociedades pluriculturales, dicha fuente de legitimación ha debido considerar las voces y la voluntad de las minorías culturales. Es por ello, que el éxito de las demandas de las minorías se facilita cuando los Estados enfrentan severas crisis de legitimidad y gobernabilidad que les obliga a buscar un nuevo pacto político con la sociedad a través de una serie de profundas reformas constitucionales. Sin la crisis de legitimidad del régimen, y la urgencia de reconstruir su legitimidad, de fortalecerse, los Estados se sienten con la suficiente libertad, autoridad o capital político para ignorar los reclamos de los pueblos indios. Al respecto, Van Cott afirma que los grupos indígenas y las organizaciones que les apoyan, utilizaron las condiciones proporcionadas por la oportunidad política (*political opportunity structure*), para insertar sus intere-

⁴⁰⁴ Cabe señalar que aquí la participación significa mucho más que ayudar a implementar políticas, pues incluye la deliberación y la toma de decisiones en el sentido más amplio, así como medidas de redistribución que contrarrestan las tendencias hacia la concentración del ingreso y la privación de derechos, características del mecanismo del mercado.

⁴⁰⁵ Van Cott, Dona Lee, "Explaining Ethnic Autonomy Regimens in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, núm. 4, invierno de 2001, pp. 47-50.

ses.⁴⁰⁶ Éstos aprovecharon el debate sobre la construcción de una participación política más inclusiva y pluralista, para plantear sus reclamos. Pero no podemos obviar que ese debate giraba en torno a cómo mejorar las reglas que permitieran la participación de los actores políticos que habían estado marginados dentro del Estado nacional. Por lo tanto, en éste no se cuestionaba el *demos*, sino las reglas al interior de él.

En lo que respecta al Estado mexicano, cabe señalar que éste experimentó una crisis de legitimidad similar a la que afectó a varios países a finales del siglo XX, principalmente, aquellas sociedades multiétnicas que habían excluido tradicionalmente a sus minorías. En buena medida, los Estados enfrentaron crisis de legitimidad por la necesidad de adaptar sus ordenamientos político-constitucionales a la moralidad asociada con los estándares internacionales de los derechos humanos.⁴⁰⁷ La crisis de legitimidad que enfrentó el Estado mexicano en la última parte del siglo XX fue tan severa, que amenazó realmente la estabilidad del régimen por primera vez en más de setenta años. Entre los factores que contribuyeron a esta crisis, podemos mencionar el fracaso de las políticas económicas, los escándalos políticos que evidenciaron el resquebrajamiento de la cúpula política con los asesinatos del cardenal Posadas Ocampo en 1993; del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu en 1994; pero principalmente, de Luis Donaldo Colosio, entonces candidato presidencial del PRI, el 23 de marzo de 1994 en Lomas Taurina, Tijuana, en el norte del país. Asimismo, los reclamos y manifestaciones en torno a mejores condiciones para luchar por el acceso al poder político del Estado, por parte de partidos políticos de oposición, principalmente después del bochornoso caso de “la caída del sistema” (en referencia al fraude electoral de 1988); de la sociedad civil, fortalecida después de demostrar su capacidad de organización durante las acciones de ayuda y rescate de los afectados del sismo del 19 de septiembre de 1985, y la irrupción del EZLN, que, originalmente, se entendió como un movimiento tendiente a estos objetivos, también contribuyeron a deslegitimar el régimen político autoritario mexicano. Bajo este escenario, los ciudadanos cuestionaron la capacidad y eficacia del Estado para cumplir sus funciones de guardián y

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 7.

⁴⁰⁷ Van Cott, Dona Lee, “The politics of Constitution-Making and Indigenous People’s Rights in Latin America”, documento presentado en la *Conferencia Internacional sobre Poblaciones Indígenas y Estados Constitucionales*, Sevilla, septiembre 10-14 de 2001.

proveedor social. En consecuencia, fue desafiado el modelo de democracia representativa que excluía a ciertos sectores de la población. De esta forma, el discurso neo-indigenista que demandaba el reconocimiento político de la diversidad cultural de la nación, se presentó como una manera de restablecer el pacto entre el Estado y la sociedad y restaurar la legitimidad y estabilidad.

Pero además de la crisis de legitimidad del Estado, las minorías indígenas encontraron en el inevitable proceso de democratización el escenario propicio de oportunidad política para movilizarse. El incremento de las libertades de asociación, expresión y prensa, proveyeron una extraordinaria oportunidad de participación política para los movimientos populares, y la liberalización política no sólo permitió el desarrollo de la sociedad civil, sino también de las políticas de identidad. De esta forma, el proceso de democratización, con su consecuente apertura política, al generar los espacios necesarios para la expresión pública de las identidades étnicas, demandas y conflictos, se convirtió en el principal escenario de oportunidad política para éstos pueblos, lo cual ha contribuido a la formación de procesos de reorganización étnica que dependen de la interacción entre la alteridad negociada y la continuidad cultural.⁴⁰⁸ Estos espacios de oportunidad son muy recientes, puesto que el régimen político mexicano derivado de la Revolución mexicana de 1910-1917 y que estuvo presente casi todo el siglo XX, cargó con el estigma de ser autoritario, corporativo, estatista y populista.⁴⁰⁹ Así, la democracia es un hecho reciente, producto de una serie de factores que la han promovido.

En vía de principio, resulta innegable que la transición a la democracia se constituyó como un proceso gradual, producto de las negociaciones entre las fuerzas políticas, e impulsada por diversos acontecimientos políticos, sociales y económicos. Ha sido un proceso gradual que ha contado con el consenso de todos los actores políticos respecto a la necesi-

⁴⁰⁸ En ese contexto, la presentación de las prácticas y tradiciones acostumbradas como el núcleo de una identidad intrínseca debe entenderse como un recurso político y parte de una cultura de resistencia.

⁴⁰⁹ Meyenberg, califica al régimen político mexicano como un autoritarismo compacto, entendida como aquella forma de régimen que inhibe la expresión de relaciones democráticas en la sociedad: elecciones, libre manifestación de las demandas, reconocimiento de los partidos, existencia de garantías individuales. Meyenberg, Yolanda, "Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 60, núm. 2, abril-junio de 1998, p. 219.

dad de forjar un régimen pluralista que dejara atrás el dominio casi exclusivo de un solo partido, y que tuvo sus orígenes en el movimiento estudiantil de 1968, el cual cuestionó la restricción de las libertades políticas y el ejercicio *monocolor* del gobierno.⁴¹⁰ El proceso continuó, producto de la aparición de nuevos fenómenos sociales, económicos y culturales que fueron propiciando las transformaciones políticas, como las reformas de 1977 y 1986. Sin embargo, —y aquí siguiendo a Lujambio—,⁴¹¹ el proceso electoral de 1988 marcó en definitiva el inicio de la transición democrática en México. Las irregularidades evidentes del proceso, aceleraron la necesidad de tomar en serio el expediente democrático. La modificación radical de las instituciones, las leyes y los instrumentos electorales se convirtieron en un asunto neurálgico de la gobernabilidad. Esto fue posible porque el PRI dejó de contar desde 1988, con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, necesaria para reformar la normatividad electoral, y atender el reclamo democrático, sino incluso para hacer viable el programa de gobierno del propio presidente Salinas (principalmente, las reformas relacionadas a la privatización bancaria y la modificación de los derechos de propiedad en el campo). A partir de entonces, las sucesivas reformas constitucionales en materia político electoral, producto de intensas negociaciones y concesiones mutuas, se construyeron sobre consensos cada vez más abarcadores: si la primera (de 1989-90) fue aprobada por el PRI y el PAN, la última (de 1996) fue aprobada por todos los partidos representados en el Congreso. Este consenso político se tradujo en la necesidad de formular nuevos acuerdos en favor de procedimientos que permitieran, a fin de cuentas, la gobernabilidad del país: la eficacia del régimen, frente a una comunidad política dividida por sus propios medios electorales de legi-

⁴¹⁰ Al respecto, algunos autores consideran que debemos tener en cuenta que ni la protesta masiva ni los dirigentes del movimiento juvenil de 1968, hablaron jamás de sistemas de partidos, de competencia electoral, de equilibrio de poderes, ni de elecciones transparentes. El movimiento estudiantil de entonces quería lo más elemental: las condiciones primarias, básicas, de la vida civil, las condiciones mínimas para practicar las libertades democráticas. Cfr., Woldenberg, José *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas. La transición democrática de México, una interpretación. Introducción*, México, Cal y Arena, 2000.

⁴¹¹ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo de la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 15.

timación. Esto abrió el camino a la consecución de las reformas electorales determinantes.

Como no había posibilidad y tampoco eran deseables las transformaciones cataclísmicas, las elecciones se volvieron la llave del cambio político. Ello motivó esta profunda transformación constante y acelerada del sistema de partidos y de la vida electoral. Las energías se centraron en definir la serie de organizaciones formales, leyes, instrumentos y cuerpos que administran o gestionan elecciones, lo que ha traído el establecimiento de una poliarquía.⁴¹² En consecuencia, a diferencia de otros países que han vivido recientes procesos de cambio —como España—, en México no se requirió de un pacto que lo refundara todo, sino de reconstruir dos de sus piezas faltantes: un fuerte sistema de partidos y echar a andar una vida electoral auténtica y competitiva. Allí estaba la clave para que el diseño constitucional, democrático y republicano pudiera, por fin, ponerse en marcha.⁴¹³ En buena medida, el resultado electoral del 2000, con el triunfo de una alternativa política, ha sido el fruto de este proceso de reformas.

Otra de las características fundamentales del cambio político mexicano, es que éste ha sido sistemática y permanentemente negociado bajo el esquema del consenso. Sin embargo, y esto es lo que nos interesa destacar, debido al marcado acento electoral del proceso de democratización mexicana, el consenso fue generado sin la presencia de los actores indígenas, e ignorando el tema indígena. El consenso, vale señalarlo, se fundamentó en el hecho de que la comunidad política del país consideraba

⁴¹² Atendiendo los ocho criterios para definir la democracia de Dahl: 1) el derecho de voto; 2) el derecho a ser elegido; 3) el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos; 4) elecciones libres y justas; 5) libertad de asociación; 6) libertad de expresión; 7) fuentes alternativas de discusión, y 8) instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia. Dahl, Robert A., *op. cit.*, nota 393, p. 3.

⁴¹³ A ello obedece el hecho de que el orden político posrevolucionario no se colapsara al momento de dar paso al orden democrático. En palabras de Lujambio: “no estamos frente a una revuelta (Costa Rica), ni ante un golpe de Estado (Portugal), ni frente a la debacle de un régimen militar (Argentina), ni ante la imposición de una potencia extranjera (Japón), ni frente al retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia). Como en los casos español y brasileño, estamos ante un cambio político producto de la combinación de la presión, la negociación y el arribo a acuerdos de reforma institucional entre las oposiciones y el régimen no-democrático que no se colapsa pero transita en el marco, sin embargo, de la misma Constitución”. *Op. cit.*, nota 411, p. 17

que el cambio era indispensable, aunque las interpretaciones sobre cómo habría que desarrollarlo, qué aspectos debería incluir y cuál sería el grado de su consolidación, eran muy distintas, por lo que se redujo a los aspectos meramente procedimentales de la democracia.⁴¹⁴ El aspecto electoral de la democracia se acentuó puesto que durante el proceso de transformaciones políticas, siempre se tuvo la ventaja histórica de contar con un marco republicano y constitucional que ha estado ahí, vigente desde hace mucho tiempo, desde 1917, y aún antes. Por ello, la transición no se centró en discutir el diseño del régimen constitucional, ni las instituciones del gobierno ni la división de poderes —la posibilidad del gobierno republicano, representativo, federal y democrático estaba plantado ya en la Constitución—, mucho menos sobre la cuestión de la composición de la comunidad política o nacional. En este cuadro, la pieza faltante en México era la pieza electoral, por lo que no es casual que durante los últimos quince años el centro del debate político haya sido ocupado por esta cuestión.

Esta percepción minimalista de la democracia evitó que la consideración a los pueblos indígenas se constituyera en un aspecto fundamental de la transición, pero no evitó que se convirtiera en una extraordinaria oportunidad política para que estos grupos emergieran. Durante el proceso de transición a la democracia, la agenda política nacional contempló prioridades derivadas de cuestiones económicas y políticas, pero la situación de las minorías indígenas no resultó fundamental. Este argumento se refuerza si consideramos que aún no se ha logrado la real incorporación de las aspiraciones de las minorías étnicas al texto fundamental. A pesar del proceso de negociación de un acuerdo institucional, traducido en las reformas electorales pertinentes, que ha permitido la apertura a la

⁴¹⁴ Sólo basta señalar que para el partido en el poder por más de setenta años PRI (Partido Revolucionario Institucional), la consolidación de la democracia no dependía tanto de una transformación nueva desde el Estado, cuanto de la posibilidad de asegurar el respeto de los partidos a la validez de los métodos vigentes. Para los partidos políticos de oposición, en cambio, la transición mexicana sólo culminaría cuando el PRI dejara de ser el partido mayoritario. Desde el mirador del partido conservador, el PAN (Partido Acción Nacional), ese objetivo exigía un mayor trabajo electoral por parte de todos los partidos en pugna, pero también la más amplia movilización popular posible. La izquierda, por su parte, planteó originalmente una estrategia de abierta ruptura con el gobierno. El PRD (Partido de la Revolución Democrática), aspiró desde un principio a convertirse en el parteaguas de la transición democrática, pero fue incapaz de convocar la unidad de toda la izquierda e incluso de superar sus propias contradicciones.

lucha por el poder, aún se sienten excluidos del pacto democrático. Las minorías étnicas han estado ausentes al momento de acordar las nuevas instituciones, y tampoco han sido considerados al momento de alcanzar los acuerdos mínimos sobre las futuras reglas del juego político.⁴¹⁵ En otras palabras, el pacto que ha permitido las últimas transformaciones políticas del Estado mexicano ha involucrado únicamente a los actores partidistas, pero no se ha considerado relevante incluir a las poblaciones indígenas, no se ha pactado con ellos, continúan esperando.⁴¹⁶

La falta de consideración de las minorías indígenas, obedece, en buena medida, a su falta de protagonismo en el proceso de cambio democrático. De hecho, los pueblos indígenas, como tales, estuvieron ausentes al inicio del proceso de democratización, tanto en las manifestaciones populares de los años sesenta y ochenta como en las negociaciones de cambios institucionales. En consecuencia, a diferencia del caso español, donde las minorías nacionales jugaron un papel fundamental en el proceso de democratización, la cuestión nacional no fue un aspecto fundamental de la agenda de la transición mexicana. No jugaron un rol más protagónico, debido a que entonces, la identidad indígena como tal, no existía. Fue la democratización la que brindó la oportunidad para que ésta emergiera. En efecto, el escenario de introducción de cambios democráticos significó enormes ventajas para la manifestación de la identidad indígena, aun y cuando su demanda de reconocimiento político no fue considerada como una prioridad por la elite política del poder en México, empecinada en los aspectos electorales de la democracia. El proceso de discusión democrática, de apertura política, facilitó la agrupación de los pueblos indígenas, y su participación como grupo cultural distinto dentro del proyecto nacional. De esta forma, éstos han aprovechado la oportunidad política para colocar sus demandas en la agenda política nacional.⁴¹⁷

⁴¹⁵ Villoro, Luis, “Dos ideas del Estado-nación”, *La Jornada*, 9 de mayo de 2001.

⁴¹⁶ Además, el pacto con las fuerzas políticas no es suficiente, puesto que los partidos no están en medio de la comunidad política y el régimen de gobierno, como debieran, sino en los vértices de un triángulo desigual.

⁴¹⁷ Dona Lee Van Cott con base en una serie de investigaciones empíricas realizadas en Latinoamérica, afirma que las organizaciones fueron exitosas cuando pudieron presentar sus demandas autonómicas en un espacio en el que se discutía el desmoronamiento del régimen estatal; esto es, el marco de la búsqueda de un acuerdo, reforma o negociación del Estado en general, les permitió colocar sus demandas en la discusión sobre las cuestiones fundamentales del régimen. Van Cott, Dona Lee, *op. cit.*, nota 405, p. 32.

En conclusión, hay una relación entre la emergencia de la identidad indígena y el proceso de democratización que ha llevado a cabo el Estado mexicano. Antes de dicho proceso, la identidad indígena estaba mínimamente politizada, pero con la llegada de la liberalización política, los grupos indígenas han emergido desafiando la categoría clásica liberal de ciudadanía promovida por el Estado. El debilitamiento del régimen autoritario y la propia transición han facilitado la organización de los grupos indígenas y la manifestación de la confrontación étnico-nacional en México. La democratización generó la oportunidad para el fortalecimiento y crecimiento de la identidad indígena. A través de organizaciones han participado en la lucha por la democracia, y en la crítica a la ciudadanía excluyente, es decir, a la calidad de la democracia que pretendía instalarse. Su participación contribuyó a iniciar el proceso de formación de una identidad indígena, y al entendimiento de una ciudadanía multicultural.

G. Las condiciones que han facilitado la movilización de los pueblos indígenas

La experiencia de las minorías nacionales (las naciones sin Estado), nos demuestra que aun cuando se generen los factores de oportunidad para la expresión de la identidad étnica, las colectividades no se manifestarán necesariamente, a menos que se presenten ciertas condiciones que contribuyan a ello. En este sentido, hemos observado que durante la historia de México se presentaron condiciones que habían retardado o dificultado la manifestación política de la identidad indígena, pero que en los últimos años se han presentado ciertos factores que han facilitado la movilización de los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, nadie discute que el contexto político internacional y el activismo legislativo y político de los organismos internacionales han resultado fundamentales para la conformación de la identidad indígena, de la cual derivan los reclamos de autonomía. El contacto de las organizaciones indígenas con el activismo y discurso transnacional del derecho a la autodeterminación fortaleció su identidad como personas que tienen ese derecho en el contexto internacional, lo cual resultó crucial para que el espacio que ocupaban fuera considerado como territorio, y para que el Estado en el que residen,

fuese considerado como pluricultural.⁴¹⁸ De hecho, en la medida que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales en este campo fueron tomando cuerpo, fue resaltándose cada vez más la importancia de los derechos humanos colectivos, y dentro de este contexto, se ha desarrollado una evolución en la discusión y adopción de nuevos principios respecto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Como hemos mencionado, los pueblos indígenas fueron considerados dentro del activismo legislativo internacional a favor de las minorías. Estos fueron considerados desde el Tratado de Versalles (1919) y la Sociedad de Naciones (1920), los cuales, pactados luego de la Primera Guerra Mundial, establecieron, junto a derechos civiles y políticos, derechos especiales para las etnias minoritarias. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Derechos Humanos, creó en 1947 la Subcomisión de Lucha contra las Medidas Discriminatorias y para la Protección de Minorías, mientras que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos lo mismo que el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también contempla, desde 1966, derechos de minorías, estipulados desde 1957 en el Convenio 107 de la OIT. Quizá más importante, fue que en 1957, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre Poblaciones Indígenas —número 107—, el cual constituyó el primer intento por codificar los derechos de los pueblos indígenas en la legislación internacional. Se trató de un convenio que abarcó un amplio espectro de temas, algunos de los cuales, como salud y educación, exceden la competencia de la OIT. Pese a sus limitaciones, propias de la época en que se gestó, el Convenio 107 desempeñó un papel fundamental para sensibilizar a los gobiernos sobre la existencia de estos pueblos, su diversidad, la discriminación y explotación a la que estaban sometidos por ser diferentes y la necesidad de protegerlos. Este Convenio estableció derechos fundamentales, como la propiedad individual y colectiva de las poblaciones indígenas sobre las tierras tradicionales; la prohibición, salvo en casos establecidos, de los desalojos forzados en dichas tierras; la protección laboral en lo relativo al reclutamiento y a las condiciones de trabajo; derecho a la formación profesional, a la alfabetización, a la seguridad social y a la salud.

⁴¹⁸ Zúñiga Navarro, Gerardo, “Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 153, enero-febrero de 1998, pp. 141-155.

A fines de los años setenta, como consecuencia de la creciente presencia de organizaciones indígenas en el plano internacional, el Convenio empezó a ser cuestionado seriamente.⁴¹⁹ En particular, se cuestionaba su enfoque integracionista que se fundaba en la convicción de que la uniformidad cultural era la única vía posible y deseable para lograr estabilidad política y avances socioeconómicos. Otro aspecto fuertemente criticado del Convenio, era la atribución al gobierno de la responsabilidad exclusiva en materia de definición de las prioridades y contenidos de los planes de desarrollo para los mencionados pueblos. Fue así como se desarrollaron las reuniones de 1986, 1988 y 1989, en donde algunos representantes indígenas tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista. Esto ocurrió en el seno de las reuniones de la Comisión Redactora y en las reuniones plenarias de la Conferencia, en junio de 1988 y 1989. Cuando en 1989 la 76 Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra, adoptó el convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, se percató que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozan de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, y habría que empezar por reconocer sus aspiraciones a asumir el control de sus propias instituciones, de su forma de vida y de su desarrollo económico. Los resultados de esa Conferencia se aplicaron a los pueblos indígenas de países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y aquellos pueblos de países independientes considerados indígenas por descendencia.⁴²⁰ Asimismo, hizo hincapié en que los pueblos indígenas

⁴¹⁹ “Guía para Pueblos Indígenas”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997.

⁴²⁰ Los conceptos básicos del Convenio fueron el respeto y la participación. Respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia; esto constituye la premisa de la existencia perdurable de los pueblos indígenas. Como criterio fundamental para determinar los grupos interesados, se consideró a la conciencia de su identidad indígena, es decir, ningún Estado o grupo social tiene el derecho de negar la identidad que pueda afirmar un pueblo indígena. Se considera que son pueblos con identidad y organización propia. Se determinó que los gobiernos debían asumir, con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. A adaptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y su medio ambiente. Se estableció que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculo o discriminación, y que no deberá utilizarse ninguna forma de fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades.

debían tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Dichos pueblos debían participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

En resumen, debido al creciente consenso en el ámbito internacional sobre las limitaciones del Convenio 107 y la necesidad de elaborar un nuevo instrumento internacional que respondiera más adecuadamente a las necesidades y demandas actuales de los pueblos indígenas y tribales del mundo, la Organización Internacional del Trabajo adoptó un nuevo Convenio el número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que fue dado en 1989. A la fecha, este Convenio ha sido ratificado por la mayoría de los países con población indígena, Noruega en 1990, Colombia en 1991, Bolivia en 1991, Costa Rica 1992, Argentina se adhirió a él en 1992. Además, se encuentra en los congresos legislativos de Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala. El Convenio refuerza las disposiciones que contenía el Convenio 107 respecto de la necesidad de que la legislación nacional y los tribunales tomen debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. El Convenio representa, hoy día, el instrumento internacional más actualizado sobre los derechos de los pueblos indígenas. Como tal, se constituye en un horizonte común de una nueva normatividad mínima, universalmente reconocida, que incorpora muchas de las demandas de estos pueblos y convierte a éstas en derechos. Su amplia ratificación como tratado internacional implica un compromiso de los Estados de adecuar sus legislaciones internas y desarrollar otras acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en este nuevo instrumento. El Convenio fue ratificado por el Senado mexicano el 11 de julio de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990.

Otros documentos fundamentales de naturaleza internacional, que recogen los planteamientos de los grupos indígenas, lo constituyen el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Organización de las Naciones Unidas de 1994, al igual que el

Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1997. Todos estos documentos forman un conjunto de instrumentos de derecho internacional que contemplan derechos indígenas, derechos que se expresan, en diferentes términos, en diversas constituciones latinoamericanas.

La preexistencia de estructuras de organización, también se ha presentado como un factor que ha facilitado la organización y movilización de los pueblos indígenas de México. Tal y como afirma Deborah J. Yashar, la identidad indígena politizada ha podido desarrollarse como una expresión organizada solamente en aquellas regiones donde se encontraban con estructuras de organización preexistentes: “Estas estructuras construyeron esferas autónomas para transformar la identidad y crear la capacidad organizacional”.⁴²¹ Es decir, aunque estaban organizados sobre la base de otras líneas, principalmente campesinas, constituían la misma masa o grupo, por lo que aprovecharon dichas estructuras para poder movilizarse. En el caso peruano, por ejemplo, dichas estructuras no existían, por lo que la movilización de los grupos indígenas en torno a su identidad no se ha llevado a cabo.⁴²² En México, los movimientos indígenas han contado con una estructura transcomunitaria, una red que les ha facilitado su articulación. El Estado, las uniones campesinas, la Iglesia católica, y las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel muy importante en la construcción de estas estructuras de enlace intercomunitario. Sin la existencia de la red de organizaciones campesinas hubiese difícil construir una identidad indígena a través del cual movilizarse y trascender más allá de sus referencias locales. Hubiese sido muy difícil para los pueblos indígenas presentarse como un movimiento nacional, sin la preexistencia de redes de organización. Paradójicamente, al apoyar dichas organizaciones campesinas, como mecanismo de obtención de la lealtad de dichos grupos al proyecto nacional, el Estado terminó respaldando y promoviendo la edificación de las redes de organización preexistentes para la emergencia de una identidad indígena nacional. Y respecto al papel de la Iglesia, ahí está el indiscutible apoyo del obispo Samuel Ruiz en los Altos de Chiapas, organizando foros indígenas y canalizando apoyos para las organizaciones. De hecho, antes de

⁴²¹ *Op. cit.*, nota 395, pp. 23-43.

⁴²² *Ibidem*, p. 26.

la llegada del EZLN a los Altos de Chiapas, se había desarrollado en la región un fervoroso ejército catequista de liberación nacional. Si bien los movimientos indígenas ganaron atención nacional e internacional con la rebelión de los zapatistas en Chiapas (EZLN) iniciado el 1 de enero de 1994, no podemos ignorar que diversos esfuerzos para organizar y promover las organizaciones indígenas precedieron a los zapatistas, lo cual fue favorecido por el abandono histórico de la región y la consecuente debilidad de las instituciones políticas, lo cual le dio el liderazgo de la región a la Iglesia.

Van Cott ha identificado la presencia de otras condiciones que han facilitado el éxito de la movilización de los pueblos indígenas, principalmente la descentralización, la cual puede interpretarse como el replanteamiento o fortalecimiento del federalismo. Ésta favorece la posibilidad de crear sistemas territoriales administrativos, en el cual la autonomía puede ser insertada como una variante de unidades subnacionales autónomas. Esto es lo que ha pasado en Venezuela y en Colombia. En México, aun cuando la autonomía ha sido negada, el sistema federal provee el potencial necesario para el éxito de los reclamos autonómicos en el nivel estatal.⁴²³

H. La emergente capacidad de los pueblos indígenas para desafiar el Estado nacional mexicano

Como hemos observado, los pueblos indígenas carecieron de las suficientes motivaciones, oportunidades y condiciones para desarrollar su identidad y manifestarse políticamente, prácticamente, desde la fundación del Estado nacional mexicano. De hecho, su limitada capacidad para constituir un movimiento nacional considerable, llevó a los académicos a suponer la insignificancia del rol histórico de las organizaciones indígenas. Y por supuesto, también lo supuso el gobierno, para el cual no existe un problema étnico-nacional en México. Parte del supuesto que el sistema mexicano ha logrado amalgamar las diferencias culturales,

⁴²³ Por otra parte, así como hemos identificado la presencia de factores y condiciones que han facilitado la emergencia de la movilización de los pueblos indígenas, también debemos reconocer la presencia de diversas condiciones que han impedido una movilización nacional capaz de influir en la decisión de las elites políticas. A modo de ejemplo, observemos que en Nicaragua, el ejercicio autonómico pleno ha estado impedido por los desastres naturales, la recuperación de la guerra, la llegada de población no indígena a esos territorios, y la propia negativa del gobierno central a descentralizar el poder.

lo cual se observa no solamente en la grandeza del mestizaje (raza cósmica de Vasconcelos), sino en la participación de la mayoría de los grupos indígenas en organizaciones afines a los partidos políticos nacionales. De esta forma, desde la postura del gobierno mexicano no hay un movimiento puramente indígena, por lo que no hay que negociar con base en criterios de etnicidad, sino simplemente resolver los grandes problemas socioeconómicos de la región, de la cual los pueblos indígenas son los sectores más marginados del desarrollo.

Me parece que el gobierno mexicano no se equivoca en su apreciación, pues una aproximación histórica a las luchas de los pueblos indígenas en México, nos demuestra que éstos se habían movilizado con base en elementos sociales, políticos y religiosos, pero que, con raras excepciones, escasamente se habían manifestado considerando su diferencia étnica o cultural. Las motivaciones, las oportunidades y las condiciones para que ello sucediera habían sido mínimas o inexistentes. Sin embargo, el problema de la apreciación oficial es que resta importancia al florecimiento de una nueva identidad indígena en los últimos años, la cual es irreversible porque en ello influyen diversos factores que escapan a las políticas del Estado mexicano, como el proceso de apertura internacional, el impacto de la economía mundial, y demás consecuencias que han deteriorado —por no decir, acabado— el Estado social, cuyo éxito había impedido que la composición cultural de la nación adquiriera relevancia política.

Como consecuencia de los cambios económicos y estructurales, la identidad indígena se empezó a manifestar en México, por primera vez, con motivo de las movilizaciones de los pueblos indígenas durante las conmemoraciones del V Centenario del Descubrimiento de América en 1992. Este hecho constituyó el primer distanciamiento de la participación de estas comunidades desde la categoría de campesinos. En efecto, a principios de las años noventa, surgieron diversas organizaciones que ya se reivindicaban como indígenas iniciando la construcción de una vía indianista autónoma propia, mientras que antes habían estado cobijadas en el movimiento campesino agrarista. Con estas nuevas organizaciones comienza a construirse un incipiente movimiento indígena nacional entre 1990 y 1992 en torno al Consejo Mexicano 500 años de Resistencia Indígena Negra y Popular, articulado al movimiento indígena internacional del mismo nombre. Las movilizaciones y marchas de octubre de 1992

lograron unir a miles de indígenas en todo el país y fueron también varios miles de mexicanos no indígenas que se sumaron a la protesta por la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

Pero la participación de los pueblos indígenas en el escenario político mexicano de transformaciones económicas y democráticas, se presentó con más fuerza con la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1o. de enero de 1994, justo el día en que el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá entraba en vigor. El movimiento neo-zapatista se conformó, originalmente, como una guerrilla revolucionaria con tintes marxistas-leninistas como muchas en Latinoamérica, como un grupo rebelde que planteaba cuestiones políticas y sociales, pero no problemas de identidad, y cuyo principal planteamiento era la denuncia de la ilegitimidad de la presidencia de Carlos Salinas por considerarla fruto de un fraude electoral. Ello explica que el gobierno mexicano desconociera inicialmente la movilización de los pueblos indígenas como tales, y considerara que su manifestación obedecía a matices sociales o revolucionarios, y no precisamente a un problema étnico nacional. Sin embargo, el EZLN terminó presentándose en enero de 1994, como un movimiento indígena que buscaba la reivindicación de los derechos históricos de éstos grupos. Paradójicamente, esto fue consecuencia de la estrategia gubernamental de búsqueda de una salida pacífica al conflicto, lo cual provocó un prolongado debate entre el gobierno mexicano y el entorno del EZLN sobre la democracia mexicana y su relación con los pueblos indígenas. A efecto de fortalecer su participación, el EZLN invitó a una serie de especialistas en materia indígena tanto nacionales como extranjeros que coadyuvaron a construir su propuesta en dicho proceso. Con el mismo objetivo, el EZLN promovió en 1996 un Foro Nacional Indígena, donde 500 delegados de 178 organizaciones compartieron su punto de vista sobre los derechos indígenas.⁴²⁴ Muy pronto, su convocatoria encontró eco no solamente en diversos sectores de la sociedad civil, sino lo que es más importante, en diversos grupos indígenas que se identificaron con su discurso. De esta forma, los indígenas armados movilizaron un apoyo significativo que obligó al gobierno a negociar, a entablar un diálogo directo con las comunidades indígenas. Lo anterior, tuvo un impacto nacional, lo que no había sucedido con mo-

⁴²⁴ Hernández Navarro, Luis, "The San Andres Accords: Indians and the Soul", *Cultural Survival Quarterly*, 23, 1999.

vilizaciones anteriores, por lo que se convirtió en el impulso más importante para el movimiento indianista en el país. En resumen, a pesar de ser un ejército de indígenas, la reivindicación de derechos culturales, la libre determinación de los pueblos indios no estaba considerada en el programa de lucha inicial del movimiento zapatista. El carácter étnico de sus demandas, se vendría a consolidar en los meses subsiguientes a su aparición, gracias a la movilización nacional de organizaciones e intelectuales indigenistas que influyeron para que la autonomía indígena se convirtiera en el principio clave de las propuestas de reforma constitucional del grupo armado. Fue de esta manera, que la agenda del EZLN incluyó la autonomía indígena al lado de la democratización.

Sin embargo, la prueba principal de la emergencia de la identidad indígena, la muestra más evidente de la fuerza de su reclamo identitario, lo constituye la emergencia de la construcción de municipios autónomos indígenas en el estado mexicano de Chiapas. Aprovechando la turbulencia política de 1994, muchas comunidades pro-zapatistas se declararon ellas mismas en rebeldía y establecieron regímenes autonómicos de facto. Es decir, aunque los derechos de autonomía no han sido reconocidos formalmente, el movimiento indígena autonomicista alcanzó algunos reconocimientos de hecho. Ante el fracaso de las negociaciones de paz en 1994, cientos de comunidades que estaban incluidas en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano y Chanal, por decisión propia empezaron a formar y reubicar a sus habitantes, manteniendo o nombrando nuevas autoridades en lo que serían los embriones de nuevos “municipios autónomos”. Se empezaron a compactar regiones, haciendo que un determinado número de localidades se convirtieran en municipios, siguiendo el modelo del pueblo indígena: una cabecera municipal, asiento de las autoridades políticas y religiosas, y entre 28 y 35 localidades con una estructura organizativa con comités y responsables de los diferentes ámbitos de la vida de los pueblos, autoridades religiosas responsables de la vida espiritual, un ayuntamiento tradicional donde los consejos de ancianos sancionan el desarrollo de la espiritualidad y el cumplimiento cabal de las tradiciones; y autoridades municipales que velan por el bienestar y la obra pública.⁴²⁵ Así, por ejemplo, entre el 9 y

⁴²⁵ Lomelí, Arturo, “Pueblos indios y autonomías zapatistas”, en Burguete Cal y Mayor, Aracely (coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, Copenhague-Dinamarca, Grupo Internacional de Trabajo para Grupos Indígenas, 1999, p. 247.

el 14 de diciembre de 1994 se formó en Amparo Agua Tinta el municipio autónomo “Tierra y Libertad”, al que se unirían entre 1995 y 1997 más de sesenta comunidades *mames* y mestizas.

Los Consejos Autónomos adquirieron gran relevancia como consecuencia de las elecciones para nombrar nuevas autoridades municipales y renovar el Congreso Local en 1995, pues ante los descontentos electorales, diversos grupos indígenas empezaron a construir municipios rebeldes, alcanzando presencia en casi dos tercios del total de municipalidades del estado de Chiapas. Los Consejos Autónomos tienen distinto grado de desarrollo, ya que algunos se encuentran sólidamente constituidos y con el aval y el acuerdo de cada una de las comunidades que los integran; como en el caso del Consejo Autónomo de Polhó, en Chenalhó, en donde en una de sus localidades (Acteal) fueron asesinados 45 indígenas en diciembre de 1997. Este Consejo integrado por diez mil personas aproximadamente, se fue constituyendo por individuos de diferentes filiaciones políticas, desde bases de apoyo zapatistas, hasta personas sin una filiación definida. Colinda con otros municipios autónomos, que se encuentran en distinto grado de evolución.⁴²⁶ Otro ejemplo de un desarrollo diferente es la región autonómica Tsots Choj, que se fundó el 27 y 28 de septiembre de 1997 con sede en la comunidad Moisés Gandhi, con participación de comunidades de los municipios de Ocosingo, Oxchuc, Chanal, Huixtán, Tenejapa y los Consejos Autónomos de Ernesto Che Guevara y el pueblo de San Martín Abasolo. Asimismo, en marzo de 1997 fue formado el Municipio Autónomo de “Maravilla Tenejapa”, en octubre de 1997 el de “Paso Hondo”, y el 4 de noviembre de 1997 en Comalapa, varios miles de indígenas y mestizos anunciaron la constitución de la región autonómica “Tierra y Libertad”. Esta última región autónoma está conformada por partes de once municipios constitucionales, Ocosingo, Las Margaritas, La Trinitaria, La Independencia, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, Motozintla, Bellavista, Siltepec, La Grandeza, Villa Comaltitlán, es decir, partes de la Selva, Sierra y Soconusco. En general, desde 1994, 38 municipalidades, comunidades o regiones pluriétnicas han declarado su autonomía y su estructura de autogobierno.⁴²⁷ Aunque el gobierno mexicano ha recuperado la mayoría, algunas persisten y se niegan a pagar impuestos o a permitir la entrada

⁴²⁶ *Ibidem*, p. 250.

⁴²⁷ Van Cott, Donna Lee, *op. cit.*, nota. 405, p. 40.

del ejército y recibir programas sociales. La respuesta del gobierno ha sido militar y policíaca, llevando a cabo desalojos a la fuerza. Algunos fueron reconocidos como “Consejos Municipales Transicionales”.

Aun cuando se trata de casos aislados, pues la falta de reconocimiento constitucional ha evitado la conformación formal de las autonomías, estos ejemplos son muestra del avance e incremento de la participación y actuación de los indígenas como pueblos culturalmente distintos, lo cual nos hace pensar que las declaraciones y conceptos autonómicos vertidos en San Andrés, no fueron mera retórica. Estamos siendo testigos de la construcción de una autonomía de hecho, cuya peculiaridad —al menos en el discurso— es que no se encuentra sustentada con base en diferencias étnicas, sino en la oportunidad de los distintos grupos de decidir su manera de organizarse. Los pueblos indígenas se están manifestando como grupos políticamente activos con una identidad cultural propia que demandan autodeterminación —el poder para definirse ellos mismos—. Recordemos que el derecho a la autodeterminación emana internamente de la voluntad manifiesta de una colectividad de concretar políticamente la diferencia. Lo anterior constata que los pueblos indígenas han encontrado en una serie de factores como la concienciación de lo indio del discurso posmodernista, la apertura democrática o las repercusiones políticas y económicas del neoliberalismo, la suficiente oportunidad y motivación para manifestarse.

2. La naturaleza constructivista de la identidad neoindigenista

Hemos recurrido a la manifestación etnopolítica de las minorías por dos razones: primero, porque se presenta como un factor determinante en el éxito de las demandas autonómicas y, segundo, porque nos permite destacar las peculiaridades de las poblaciones indígenas respecto otro tipo de minorías —principalmente las naciones sin Estado—. En efecto, a diferencia de las minorías nacionales, las motivaciones, la oportunidad y las condiciones para manifestarse se han presentado hasta muy recientemente en el caso de las poblaciones indígenas, lo cual es consecuencia de la incipiente emergencia de su identidad. Es hasta hace un par de décadas que los miembros de diferentes organizaciones y grupos indígenas han empezado a manifestarse en el escenario político local y nacional. Y si aceptamos que las identidades se construyen, debemos reconocer que la

identidad indígena se encuentra en ese proceso. Esta nueva identidad, reconoce como criterios de lo indígena la pre-existencia, el no-dominio, la diferencia cultural y la autoidentificación. Se consideran como características constitutivas de los pueblos indígenas la invasión y la colonización y se debe notar que a diferencia de otras definiciones,⁴²⁸ no incluye criterios sobre la organización económica (por ejemplo, nómadas o seminómadas, o agricultores de bajos insumos/bajos excedentes), la organización política (por ejemplo, la organización tribal, la toma de decisiones consensuales o el grado de centralización de las instituciones políticas), o ciertas características culturales atribuidas a esos pueblos (por ejemplo, la actitud no materialista y de custodia respecto de la tierra y los recursos naturales).

Desde esta concepción de la identidad indígena, se evita el esencialismo de otras definiciones con características adscritas que a menudo tienden a representar a estos pueblos en la tradición del “noble salvaje” y a relacionar su identidad con “una manera de vida tradicional”.⁴²⁹ Con ello, el planteamiento de la identidad de los pueblos indígenas se aleja de posiciones antropológicas tradicionales y comunitaristas, y se aproxima a una concepción más moderna del mundo de las identidades. En efecto, esta definición de la identidad, refleja la crítica de las conceptualizaciones de los grupos étnicos como entidades que se autoperpetúan, pues éstos cuentan con un conjunto de atributos culturales inmutables. Se trata de una definición que reconoce que los individuos no se identifican necesariamente con posiciones definidas estructuralmente. Los individuos son sujetos plurales y el poder es difuso, como sujetos ellos pueden asumir un rol de acuerdo al momento y reconstruir sus identidades, como indios, trabajadores, o mujeres, por ejemplo. Son sujetos plurales con múltiples identidades configuradas y estas identidades son socialmente construidas y transmutables. Así, esta definición permite un entendimiento mucho más dinámico y flexible de la identidad étnica, justo como hemos comentado en relación con las minorías nacionales.⁴³⁰

⁴²⁸ *Verbi gratia*, cfr., Burger, J., *Report From the Frontier: the State of the World's Indigenous Peoples*, Londres-Cambridge-Massachusetts, ZED, Cultural Survival, 1987, p. 9.

⁴²⁹ En esto último, cfr., Assies, W. J., “Self Determination and the New Partnership, the Politics of Indigenous Peoples and the States”, en Assies, W. J. y Hoekema, A. J. (eds.), *Indigenous Peoples, Experiences with Self-Government*, Amsterdam-Copenhague, University of Amsterdam, 1994.

⁴³⁰ Recordemos que anteriormente manifestamos la necesidad que el grupo étnico se entienda como una construcción mezclada de elementos primordialistas e instrumentalistas.

La identidad de los pueblos indígenas es entendida, en el debate contemporáneo sobre sus derechos, como una construcción social de carácter relacional. Así lo entienden autores como Nagel y Snipp, quienes parten de una de una noción de “reorganización étnica”, lo cual ofrece un marco conceptual útil para la discusión del activismo de los pueblos indígenas, ya que se refiere a formas de reorganización en varias dimensiones —social, económica, política y cultural— que explican tanto la persistencia como la transformación de la etnicidad.⁴³¹ La “reorganización étnica” refleja una relación dialéctica entre la identificación (voluntaria) y la adscripción (impuesta). Esto es lo que resalta el carácter relacional de la identidad étnica, así como las relaciones de poder más o menos asimétricas en las cuales se hace la renegociación de la identidad y de las formas de reorganización. Claro está que esos procesos de reorganización también implican relaciones de poder y procesos de estratificación al interior de la sociedad indígena. Los pueblos o comunidades indígenas no pueden concebirse como grupos homogéneos, pues los conflictos de facciones, generaciones, clases, géneros y otros, son parte integral de los procesos de “reorganización étnica” que hacen posible su persistencia.

La importancia del reconocimiento del carácter relacional de la identidad indígena radica en que ello nos permite adoptar una perspectiva crítica hacia la movilización indígena sin reducirlas a simples manipulaciones estratégicas o percibir las como la expresión de identidades innatas. En su lugar, la movilización indígena puede verse como algo que incluye los procesos de la (re) formación de la identidad mediante la interacción entre la adscripción y la identificación. Esta identidad indígena entendida como una “reorganización étnica”, es la que se encuentra presente en los Acuerdos de San Andrés, pues barrió con la tradicional producción antropológica, editada e inspirada por las prestigiosas escuelas de Har-

tas. En el campo de los estudios étnicos el acercamiento de los primordialistas asume un histórico y hasta biológicamente enraizado sentido de la identidad étnica que da forma a la cosmovisión y a las acciones de los actores. Mientras tanto, los acercamientos instrumentalistas están asociados con la teoría de la elección racional y la movilización de recursos, y tiende a enfatizar la manipulación de las características de la identidad en un proceso de interacción estratégica entre actores impulsados por intereses propios, aislados del contexto social.

⁴³¹ Nagel, J. C. y Snipp, C. M., “Ethnic Reorganization: American Indian Social, Economic, Political and Cultural Strategies for Survival”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 16, núm. 12, 1993.

vard y Chicago, para los cuales los indígenas eran una supervivencia prehispánica.⁴³²

Los pueblos indígenas son entendidos en los Acuerdos de San Andrés como conjuntos socioculturales que se reconocen a sí mismos como únicos, que tienen una identidad propia, referida a su lengua, a su pasado común y a una serie de símbolos culturales referidos a su propia religiosidad. Todos estos factores son instancias de identificación del grupo étnico, en la cual la lengua es el uso y transmisión de la cultura y de las vivencias cotidianas. La realidad indígena contemporánea se nos presenta como un resultado histórico que tiene tres modalidades: como pueblos que conservan elementos prehispánicos, pueblos que mezclan lo indígena y lo no indígena y pueblos con elementos plenamente modernos.⁴³³ En la actualidad, hay pueblos indígenas que conservan en gran medida los sistemas organizativos, culturales y productivos que existían antes de la conquista, aunque con contenidos que muchas veces son y han sido resultado de lo indio y no indio o de algo plenamente moderno.

Está claro que la identidad de los pueblos indígenas no se sustenta en meros elementos primordialistas, sino que se nutre y construye con base en otros elementos. Pero tampoco podemos afirmar que el auge de la identidad indígena en los últimos años, obedezca a una mera manipulación de las elites, porque las elites se habían acoplado a la apertura democrática desde varios años antes, y porque los grupos indígenas no están representados por las elites en México.

Sin embargo, resulta necesario que no perdamos de vista que la identidad indígena está en proceso de construcción.⁴³⁴ La identidad indígena, como tal, es relativamente reciente, y aún no ha logrado impregnar a la

⁴³² Las investigaciones antropológicas más importantes en relación con la identidad de los pueblos indígenas de México, fueron encabezadas por la Universidad de Chicago, dirigida por Norman McQuown y Julian Pitt-Rivers entre 1956 y 1961; y la Universidad de Harvard, dirigido por Evon Z. Vogt, entre 1957 y 1977. *Cfr.* Viqueira, Juan Pedro, “Chiapas, la otra bibliografía”, *Letras Libres*, México, enero de 2001.

⁴³³ De acuerdo a Arturo Lomelí, esto podemos comprobarlo cuando asistimos a alguna ceremonia religiosa en donde la primer forma se ve en la manera de dirigirse a los dioses y en lo que se dice y hasta en el mismo concepto de la deidad. Como resultado histórico se aprecia en la iconografía, santos, ofrendas y hasta en los mismos lugares de oración y, finalmente, lo plenamente moderno se observa en el uso de instrumentos y energía para la realización de las fiestas religiosas. *Op. cit.*, nota 425, pp. 234-256.

⁴³⁴ Como hemos apuntado, ésta se alcanza cuando un porcentaje considerable de los miembros de la colectividad esta dispuesto a movilizarse en nombre de su identidad.

gran gama de comunidades indígenas en el territorio mexicano. Esto explica en buena medida que hasta el momento, la elite del poder político mexicano no haya reconocido la naturaleza nacional de sus demandas, sino que han sido reducidas a un problema de clases, de grupos sociales, mas no culturales. Es hasta hace apenas unos cuantas décadas que los pueblos indígenas han empezado a manifestarse activamente como una nacionalidad diferenciada. Como afirma Díaz-Polanco, “los recientes procesos sociopolíticos nos están enseñando contundentemente que los indígenas pueden actuar en la arena política no sólo como individuos o miembros de una clase, sino además como entes colectivos: como sujetos sociales; y que, en tanto tales, se constituyen en una fuerza política”.⁴³⁵ Por lo tanto, creemos que la concreción de algunos municipios indígenas autónomos debe interpretarse como un intento inicial que no alcanza aún a desafiar el ordenamiento político constitucional. Los factores que impiden una movilización frontal y más integrada de los pueblos indígenas como tales, persisten en el escenario político, social y cultural mexicano. La identidad indígena, como tal, es muy reciente, de ahí que para las elites del poder político, las minorías indígenas no han retado o desafiado exitosamente el proyecto nacional. En consecuencia, el Estado mexicano no ha respondido a las demandas de reconocimiento político de los pueblos indígenas. Al final de cuentas, recordemos que el Congreso Legislativo ha decidido establecer una serie de políticas públicas a favor de la integración y desarrollo de los pueblos indígenas al proyecto nacional, pero aún no ha reconocido el establecimiento de un régimen autonómico para las comunidades indígenas.

Desde el neoindigenismo se interpreta que el Congreso dictaminó un texto de reforma que ha dejado a medio camino el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y que, por lo mismo, no respondió a las expectativas de sus planteamientos. Desde esta perspectiva, el Estado mexicano debe replantearse para dar paso a un nuevo pacto entre iguales, entre sus grupos étnicos, lo cual no ocurrió con dicha reforma constitucional. Aproximándose a la organización de los Estados multinacionales, se trataba que la reforma facilitara la construcción de un Estado multicultural, lo cual exige una estructura política y jurídica distinta a la de un Estado homogéneo: pluralidad de espacios de poder autónomos, subordinados a los poderes del Estado, pero no subordinados entre sí, plura-

⁴³⁵ *Autonomía regional...*, cit., nota 263, p. 148.

lidad de sistemas jurídicos en una diversidad de territorios. Desde este planteamiento, la reforma tendría que haber asumido esa pluralidad, como en el caso de las Constituciones de países multiculturales como Canadá, Bélgica, España, por ejemplo. Pero la Ley sobre Derechos Indígenas aprobada por el Congreso no se tradujo en un replanteamiento del Estado-nación, en una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado: “Si declara concederles derechos, lo hace dentro de la misma estructura política y jurídica del Estado-nación homogéneo que ha hecho imposible su desarrollo como pueblos libres con una identidad propia, pero no pone en cuestión el proyecto nacional”.⁴³⁶

Como hemos señalado, la reforma constitucional en materia indígena más que producto del conservadurismo político mexicano, fue consecuencia de la falta de constitución de una plena identidad indígena en el país. Ésta no ha podido consolidarse, a pesar de que los pueblos indígenas han contado con las mismas motivaciones, oportunidades y condiciones, que las minorías nacionales. En consecuencia, el planteamiento autonómico y el reclamo del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, no ha corrido la misma suerte que en el caso de las minorías nacionales.

Sin embargo, resulta innegable que el reconocimiento constitucional de regímenes autonómicos étnicamente definidos se ha ido incrementando en Latinoamérica: Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela, son muestra de ello. El Estado colombiano ha reconocido poderes autónomos para resguardos indígenas en el nivel comparable a las municipalidades con la posibilidad de crear regiones más amplias de autonomía indígena, lo que se conoce como “entidades territoriales indígenas”. Mientras tanto, Nicaragua creó dos regiones autónomas multiétnicas en la costa atlántica en 1987. En el caso de México, la identidad indígena está en construcción, y la equivocación del Estado mexicano no consiste en negar dicha identidad, pues es inminente, sino en creer que con políticas ajenas a la etnicidad podrá evitar la consolidación de las diferencias étnicas. El fortalecimiento de la identidad indígena es un proceso irreversible, justificado en su exclusión histórica y favorecida por la aparición de varias condiciones, por lo que pretender establecer políticas ajenas a la etnicidad, no evitará su avance. Y su éxito llegará en la medida en que los grupos étnicos continúen activos, fortalezcan su presencia organizada

⁴³⁶ Villoro, Luis, *op. cit.*, nota 415.

en tanto grupo culturalmente diferenciado, y logren acumular una fuerza política capaz de impactar en el escenario político nacional. En palabras de Díaz-Polanco, “sólo entonces la autonomía superará la condición de demanda contingente o fugaz para convertirse en una meta orgánica y estratégica”.⁴³⁷

III. MINORÍAS NACIONALES Y PUEBLOS INDÍGENAS: DIFERENTES DESAFÍOS

Como hemos visto, los pueblos indígenas, al igual que las minorías nacionales históricas como los quebenses en Canadá o los catalanes en España, son grupos minoritarios que han sido perjudicados históricamente y que demandan auto-gobierno. En efecto, tanto las minorías nacionales como los pueblos indígenas se afirman como identidades que no son más que el producto de una larga tradición de resistencia al imperialismo cultural y de experiencias compartidas en el colonialismo, lo cual conduce a los grupos con tradiciones y lenguas diversas a la conciencia de una identidad común definida con base en estos elementos. Esto marca el matiz de sus demandas políticas, con base en ese sentimiento de desventaja histórica compartido, tanto las minorías nacionales como los pueblos indígenas suelen demandar su autogobierno. Así, pues, además de compartir la calidad de grupos minoritarios (aunque en el caso de los pueblos indígenas no en todos los casos) y perjudicados dentro de los Estados nacionales, podemos afirmar que ambos grupos coinciden en la búsqueda de su autodeterminación, lo cual les ha sido reconocido por el derecho internacional.⁴³⁸ Recordemos que este reclamo proviene, generalmente, de grupos subordinados, insertados en estructuras de poder asimétricas y quienes por alguna razón u otra han estado excluidos o marginados de los procesos de toma de decisión y de la participación plena en el quehacer político y económico de la sociedad, al interior de estructuras estatales y de dominación en las cuales ocupan posiciones subalternas.

⁴³⁷ *Idem*, p.149.

⁴³⁸ Así lo aprecia Kymlicka en una reciente contribución, pues afirma que tanto las minorías nacionales como los pueblos indígenas fueron incorporados a la fuerza a un proyecto nacional, al cual se resistieron, lo cual explica que coincidan en demandar derechos que permitan la protección de su cultura. *Can Liberal Pluralism Be Exported?*, *cit.*, nota 277, p. 24,

Asimismo, hemos observado que tanto en la práctica como en la teoría, no suele hacerse distinción entre las minorías nacionales y los pueblos indígenas, de tal manera que el derecho de las minorías es aplicable a cualquiera de los grupos que deseen beneficiarse de él. En el terreno político, los grupos indígenas pueden presentarse como pueblos, lo cual no deja de tener impacto (se habla en Canadá de un derecho “inherente” —es decir, preexistente— de los autóctonos a la autonomía gubernamental). El derecho positivo les permite, además, invocar los derechos que se les garantizan a las minorías reconocidas por los instrumentos internacionales, como en el artículo 27 del pacto de la ONU de 1966 sobre los derechos civiles y políticos; y la Declaración de la ONU de 1992 sobre los derechos de las personas pertenecientes a *minorías*. Y desde la teoría política contemporánea, ambos grupos también han sido tratados igualmente pues, como hemos argumentado, las construcciones teóricas que han intentado justificar los derechos de las minorías, en el marco del auge de la discusión en torno al multiculturalismo, como las posiciones comunitaristas o del pluralismo liberal, han partido de la generalización de las minorías culturales.

Sin embargo, lo cierto es que las demandas de estos grupos han corrido una suerte distinta. En efecto, mientras las minorías nacionales han podido movilizarse en torno a su identidad y conseguir el reconocimiento de ciertos derechos y privilegios que les permiten mantener su cultura, los pueblos indígenas no han podido consolidar su identidad, por lo que aun cuando han empezado a manifestarse etnopolíticamente, no han podido avanzar de manera importante en el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación. Hemos planteado que ello obedece a que las motivaciones, las oportunidades y las condiciones que favorecen la integración de las identidades y su movilización habían estado presentes en el caso de las minorías nacionales, pero que estos factores se han presentado hasta muy recientemente en el caso de las minorías indígenas. Pero también debemos reconocer que la explicación de este fenómeno político, se encuentra en las diferencias históricas y estructurales entre ambos grupos, las cuales resultan determinantes en el éxito de las demandas de unos y el fracaso de otros. Diferencias que, generalmente, suelen pasar desapercibidas de los análisis teóricos, pero que indudablemente dotan de cierta peculiaridad al desafío normativo planteado por los pueblos indígenas, y que explican la complejidad de abordarlos desde las institu-

ciones políticas liberales y la necesidad de imaginar nuevas categorías políticas para entenderlos.

1. *La presencia de una tradición democrática-liberal*

La primer y más relevante diferencia obedece a que las minorías nacionales han sido parte del proceso de modernización y, en consecuencia, se encuentran familiarizados con los principios liberales y democráticos, de tal forma que estos grupos organizan su vida en comunidad con base en estos principios. Por su parte, aun cuando el discurso neo-indigenista plantea que la nueva identidad de estos pueblos se aleja de posiciones antropológicas tradicionales y comunitaristas, y se aproxima a una concepción más moderna del mundo de las identidades, por lo que suponen que se trata de una definición que reconoce que los individuos no se identifican necesariamente con posiciones definidas estructuralmente, nos parece que no podemos ocultar que en buena medida continúan organizados con base en criterios de etnicidad, religión o tradición. Es decir, que la modernización no ha terminado de arraigar, que los pueblos indígenas no han podido ser integrados plenamente a la modernidad, lo cual refleja claramente que el Estado no ha terminado de imponerse en esos territorios, es decir, que el proceso de *nation-building* ha fracasado en aquellos sitios con población mayoritariamente indígena, trayendo como consecuencia, que los principios liberales democráticos aún les sean ajenos.⁴³⁹

En efecto, si bien ambos grupos han sido víctimas del proceso de conquista y construcción de los Estados nacionales, es de sobra conocido que, mientras los pueblos indígenas sobrevivieron y se desarrollaron fuera de los Estados nacionales, manteniendo formas de vida que conjugaron lo arcaico con lo moderno, las minorías nacionales formaron parte de dicho sistema, pero perdieron la lucha por el poder político. Es decir, éstas se han desarrollado dentro de los esquemas de la modernidad, por lo tanto, comparten los mismos valores occidentales, liberal-democráticos,

⁴³⁹ Al respecto, Geertz demostró en los años cincuenta, que en las sociedades en proceso de modernización donde la tradición de políticas de participación cívica son débiles y donde los requerimientos técnicos para una efectiva política social del gobierno son escasamente comprendidos, los nexos primordiales (orígenes culturales) son abiertamente aclamados como bases preferidas para la demarcación de unidades políticas autónomas. *Old Societies and Civil Politics in the New States*, cit., nota 61, p. 110.

que el grupo cultural hegemónico sobre el cual descansa el proyecto nacional. Esto significa que en los Estados multinacionales, las minorías nacionales (naciones sin Estado), y el grupo nacional mayoritario comparten la misma tradición política liberal. En este caso, lo que resulta amenazado es el reparto del poder político y la organización territorial del Estado, mas no las ideologías políticas que la sostienen. Esto no sucede en el caso de los pueblos indígenas, pues éstos han enfrentado políticas erróneas y racistas que les ha impedido integrarse plenamente a la modernidad, aun cuando claramente se han visto influenciados por ésta. Sin embargo, cuando en la medida en que nos aproximamos a la vida cotidiana de estos pueblos, puede apreciarse que sus instituciones forman parte de un sistema organizado e ideológico, fuertemente presionado para defender los intereses étnicos del grupo, frente a las instituciones modernas externas. De esta forma, se trata de pueblos que organizan su mundo sociopolítico y cultural, mediante sistemas de autoridad resultantes de la mezcla de instituciones oficiales modernas y tradicionales; en donde la estructura tradicional se impone y pugna por imponerse a la moderna. En estas comunidades, las funciones se entretajan sin dar lugar a una distinción clara entre funcionarios, funciones institucionales modernas y las tradicionales, como en el caso de la comunidad Chamula, en los Altos de Chiapas, al sur de México, en donde muchas veces lo tradicional se impone sobre lo moderno. Así, pues, parece claro que la teoría liberal de los derechos de las minorías encuentra muchos problemas para sustentarse en un escenario como éste, y los grupos minoritarios encuentran muchas dificultades para justificar sus planteamientos desde la trinchera liberal.

2. La presencia de fuertes elites económicas

Al ser parte del proceso de modernización, las minorías nacionales se han beneficiado del desarrollo económico y de la llegada de la industrialización, lo que en buena medida ha favorecido la formación de elites económicas importantes, con la capacidad suficiente de movilizar a las masas y desafiar el proyecto hegemónico nacional. Esto es algo que tampoco puede decirse de los pueblos indígenas, quienes al estar privados de un acceso pleno a la modernidad, se caracterizan por carecer de un nivel socioeconómico aceptable en general, siendo el sector de la población más cercano a la extrema pobreza.

3. *La presencia de cierto nivel educativo de las masas*

Las minorías nacionales también han alcanzado el nivel educativo necesario para que sus miembros tomen conciencia de su situación y hayan estado dispuestos a la movilización. Aquí encontramos otra gran diferencia, pues mientras las minorías nacionales cuentan con grandes masas alfabetizadas con un alto índice de desarrollo económico, los pueblos indígenas constituyen el sector más analfabeta y con mayor rezago económico del país. Esto significa que mientras que las primeras constituyen grupos capacitados para intervenir y participar en el espacio político democrático —habermasiano—, las minorías indígenas se encuentran escasamente capacitadas para participar en la política nacional.

4. *Precedentes autonómicos*

Las minorías nacionales han contado con antecedentes de derechos autonómicos reconocidos, lo que ha contribuido al éxito de sus reclamos de autodeterminación frente a los Estados nacionales. Este hecho se encuentra presente generalmente en el caso de las minorías nacionales, como los catalanes y los vascos en España, quienes previamente a las reformas borbónicas, gozaron de fueros y de más privilegios autonómicos. Mientras tanto, los pueblos indígenas no cuentan con este factor, pues siempre han estado sujetos a criterios de organización que los han explotado. Por supuesto que no pretendemos ignorar que los pueblos indígenas gozaron de cierta organización autonómica durante la Colonia. De hecho, el discurso neo-indigenista afirma que la autonomía no constituye un fenómeno nuevo, pues se fundamenta en siglos de prácticas de autogobierno, debido a la conservación de leyes coloniales en algunas regiones, y a la propia falta o incompleta penetración del Estado y el mercado dentro de remotos espacios geográficos.⁴⁴⁰ Es por ello, que la autonomía

⁴⁴⁰ Entre las autonomías históricas podemos mencionar a los yaquis, los cuales se ubican en el sudoeste del estado de Sonora, al norte de México, grupo que durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas, les fue reconocido una parte del territorio del que habían sido despojados históricamente después de muchos años de lucha, así como los pueblos indígenas de la región del Istmo en Oaxaca, y algunos ubicados en determinadas zonas de Guerrero, los cuales han promovido prácticas autonómicas. Molina, Hilario, “Autonomías históricas: Autonomía yaqui”, en Burguete Cal y Mayor, Aracely (coord.),

planteada por el discurso neo-indigenista no se interpreta como un mero otorgamiento, sino como un reconocimiento, pues no es que la sociedad mexicana les vaya a otorgar la categoría de sujetos políticos, sino que va a reconocer su condición de pueblos indígenas, su condición histórica, presente y futura como tales. En este sentido, la autonomía se refiere a un régimen político-jurídico, acordado y no meramente concedido, que implica la creación de una verdadera colectividad política en el seno de la sociedad nacional. Sin embargo, el neo-indigenismo apela a un régimen de organización política que jamás ha sido reconocido en la historia del Estado nacional mexicano, que no cuenta con precedentes constitucionales, por lo que el planteamiento autonómico se presenta como desafiante y novedoso, lo cual genera más temores e incertidumbre.

5. El grado de homogeneidad del grupo

Las minorías nacionales mantienen cierta homogeneidad cultural que les ha permitido movilizarse en torno a su identidad, lo cual contrasta con la enorme heterogeneidad de los pueblos indígenas de México. De hecho, si bien la discriminación sufrida durante varios siglos los unifica, la realidad es que los pueblos indígenas son muy diversos entre sí. Oficialmente cohabitan en el territorio mexicano 56 distintos grupos étnicos. Los grupos varían de un territorio a otro, e incluso dentro de las mismas regiones se aprecia una gran diversidad. Por ejemplo, en Chiapas la población indígena de la selva es muy distinta a la de los Altos o a los pueblos indígenas de la zona Chol, o de los valles de Simojovel, o los zoques que son unos indígenas totalmente distintos de los mayas de Chiapas. Esta enorme diversidad de los pueblos indígenas de México, dificulta e, incluso, imposibilita identificar un conjunto homogéneo de leyes indígenas (usos y costumbres) que se practique dentro de cualquier comunidad.

A ello hay que agregar la manifiesta dispersión de la pluralidad de poblaciones indígenas que habitan el país. La distribución geográfica de estos pueblos se modificó a la luz de los diferentes momentos históricos en donde fueron expulsados y marginados de sus lugares de origen, concen-

México: Experiencias de autonomía indígena, Copenhague-Dinamarca, Grupo Internacional de Trabajo para Grupos Indígenas, 1999, pp. 103-120.

trándose en lugares distantes y de difícil acceso. Para 1990, ocho estados concentraban la mayor población indígena, pero ahora su proporción porcentual ha aumentado y registran el 19.4% ubicados en veinticuatro entidades federativas.⁴⁴¹ La diversidad y la dispersión geográfica de los pueblos indígenas se puede apreciar en particular en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán, los cuales concentran el 38.7% de la población nacional y el 79.2% de la población indígena. Lo anterior resulta fundamental, pues no debemos olvidar que en la medida en que los movimientos sociales indígenas generan una relativa organización en el nivel nacional, han contado con mayores posibilidades de éxito.

6. *La cohesión interna del grupo*

La experiencia reciente de las minorías nacionales nos demuestra que éstas han sido más exitosas en la medida en que han encontrado una serie de factores que les han permitido distanciarse de la mayoría cultural y, en consecuencia, mantener cierto grado de cohesión. Contrariamente, Viqueira nos recuerda que las comunidades indígenas cuentan con una enorme fragmentación interna, la cual ha impedido el impacto nacional de las movilizaciones de los grupos indígenas. Aunque ha habido cierto avance, los grupos continúan organizados sobre la base de otras líneas, ya sean revolucionarias o campesinas, y no han logrado establecer una identidad indígena. De hecho, no ha habido un movimiento propiamente indígena. Los grupos se encuentran organizados con base en factores religiosos, partidistas y sociales, pero su organización con base en su diferencia étnica aún es tenue. Las comunidades indígenas se encuentran articuladas por la presencia de redes nacionales cívicas o religiosas nacionales, que si bien han facilitado su organización, han impedido que ésta obedezca a un mero factor étnico, es decir, que se movilicen para reclamar derechos culturales.

Así, por ejemplo, consideremos que las religiones cristianas, católica o protestante constituyen credos compartidos mayoritariamente por la población no indígena, pero que bajo cierto grado de sincretismo, también guían y organizan espiritualmente a los pueblos indígenas. Las dos

⁴⁴¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1990.

iglesias han formado gente en las comunidades, les han enseñado a leer y a escribir, a defender sus derechos, a organizarse, etcétera. En resumen, les han dado herramientas para enfrentarse al mundo moderno.

Políticamente, los grupos indígenas se han organizado con base en los partidos políticos nacionales, incluso los zapatistas en algunos procesos electorales han respaldado al partido político de izquierda en México (PRD). No existe un partido político de los grupos étnicos, sino que éstos se agrupan dentro de los proyectos políticos nacionales.

Finalmente, los grupos indígenas también se organizan para luchar por tierra y demás instrumentos de su actividad campesina, pero muchas de estas organizaciones cruzan las diferencias étnicas, pues suelen estar integradas por indígenas y mestizos.

7. El impacto de los espacios de inter culturalidad

Resulta interesante observar que la fortaleza de las minorías nacionales se mantiene a pesar de la actividad que desarrollan en aquellos espacios en donde se encuentran entrelazados con el grupo nacional o mayoritario. Sin embargo, por encontrarse en proceso de construcción, la identidad indígena sí ha resentido la inter culturalidad. En efecto, hay varias instancias, instituciones y ámbitos en donde conviven indígenas y no indígenas (mestizos y ladinos), donde coinciden luchando juntos, como en los partidos políticos, en las religiones, asociaciones mercantiles o de crédito, juntas de colonias urbanas como sucede en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, y en organizaciones no gubernamentales, lo que ha contribuido para que la identidad indígena no se fortalezca. En general, fuera de los primeros y aún escasos municipios autónomos, la vida de los pueblos indígenas se desarrolla bajo el impacto de la cultura nacional, bajo la misma dinámica económica que el resto del país, de tal forma que los cambios históricos nacionales también los ha afectado. Las condiciones anteriores resultan fundamentales, pues como Varshney nos ha recordado, cuando existen redes de organización no identitarias dentro de las minorías culturales que crucen la diversidad de grupos, disminuyen las posibilidades de que las minorías se organicen y movilicen como tales.⁴⁴²

⁴⁴² *Op. cit.*, nota 373, pp. 362-398.

8. *La peculiaridad del planteamiento autonómico*

Finalmente, aun cuando a primera vista el planteamiento de ambos grupos parece coincidir, lo cierto es que autodeterminación reclamada por las poblaciones indígenas carece de claridad. En este caso, la autodeterminación se presenta como la respuesta a la demanda fundamental que termina por articular a las etnias en la medida en que se construyen como sujeto social. Es decir, no solamente es consecuencia de su reconocimiento como grupo étnico diferenciado, sino que es constituyente de la propia identidad. Así, pues, consideramos que mientras para las minorías nacionales la autodeterminación se ve como un derecho histórico, ésta se presenta como un requisito *sine qua non* para la constitución de las poblaciones indígenas.

Asimismo, resulta conveniente matizar que si bien los pueblos indígenas suelen demandar autonomía lingüística, educativa, territorial, y política, también es cierto que a diferencia de las minorías nacionales para quienes ser nación implica, de alguna manera, empezar a calificar para ser Estado, asociado o no a una Confederación mayor, en el caso de las minorías étnicas en México no se plantea en serio esa posibilidad. En el discurso neo-indigenista, no se rechaza del todo el convenio vigente, expresado en la Constitución, sino que se abre la posibilidad para su reforma progresiva para convertir un convenio impuesto en otro decidido con autonomía de las partes. Su planteamiento consiste más bien en la construcción de un Estado que reconozca los derechos diferenciados de las diversas naciones originarias que lo componen, así como sus márgenes de autonomía relativa.⁴⁴³ Puesto que no implica la creación de un Estado multinacional, esto significa la necesidad de imaginar nuevas formas de organizar territorialmente el Estado.

Con relación al caso mexicano, lo anterior significa el replanteamiento del Estado-nación tradicional, de tal forma que pueda integrar en el proyecto nacional a las diversas civilizaciones preexistentes que subsisten en él, y que actualmente se encuentran ajenas, sobre la base del consenso entre todos los grupos. El consenso significa que los ciudadanos aceptan

⁴⁴³ Así lo entiende Van Cott, para quien la clave institucional del replanteamiento de la relación entre los grupos indígenas y el estado nacional, es la construcción o el reconocimiento de la autonomía político-territorial, en la cual cada cultura indígena puede libremente desarrollarse sin interferencia del Estado y de la sociedad no indígena. Van Cott, Dona Lee, *op. cit.*, nota 405, p. 30.

las reglas explícitas e implícitas que permiten resolver, al menos provisionalmente, sus conflictos de manera no violenta, mediante la discusión, el compromiso y la referencia, por todos aceptada, a un interés general, proclamado y aceptado como tal, que no se confunde con el de los individuos o el de los grupos particulares.⁴⁴⁴ Así, pues, el desafío de los pueblos indígenas implica el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación, y la construcción de un modelo de Estado sobre la base del consenso entre los diversos grupos que lo conforman. Requiere explícitamente un cambio en la distribución del poder político y la creación de nuevas instituciones que faciliten la participación política de los grupos previamente excluidos. En otras palabras, que responda a los problemas de las minorías y a sus aspiraciones colectivas. Tomar en serio el reconocimiento a la pluriculturalidad, lo cual implica reestructurar el Estado; pasar de un Estado *homogéneo* a un Estado *plural*, y éste no mantiene su unidad gracias a la imposición de la idea de nación de un pueblo sobre los demás; su unidad es el resultado del acuerdo entre los pueblos que componen el Estado y que deciden libremente aceptar una constitución y colaborar en objetivos comunes. Ello implica un modelo de democracia que no juega con las cartas marcadas de una cultura que trata de imponerse sobre otra, pues lo propio de una democracia de esta índole no es la rápida y resuelta acomodación de las identidades subalternas en la identidad dominante, sino la lenta y esforzada construcción, entre todas, de una identidad política nueva. Una nueva categoría, que indudablemente implicaría el fortalecimiento del poder de las heterogeneidades, contrariamente al Estado-nación tradicional, el cual tiene la tendencia a disminuir los poderes locales a favor de un poder central, la diversidad en beneficio de la homogeneidad.⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Recordemos que para Mill, el consenso era prácticamente imposible en un país formado por varias nacionalidades. Sin embargo, —y aquí siguiendo a Lijphart— la experiencia de las llamadas democracias consociativas ha refutado este argumento. En cuatro sociedades con religiones, culturas y orígenes étnicos diversos —Austria, Bélgica, Países Bajos y Suiza— se ha podido organizar un gobierno democrático. Cuatro condiciones han permitido asegurar el funcionamiento de la sociedad política: cada grupo está representado en la elite política; existe una regla de veto recíproco, que le permite hacer respetar por los demás lo que considera sus intereses vitales; cada uno de los grupos está representado en la administración y obtiene una parte de los fondos públicos proporcional a su número; y, tiene el derecho de gestionar sus propios asuntos. Lijphart, Arendt, *op. cit.*, nota 127.

⁴⁴⁵ En este sentido, Villoro señala que el Estado pluricultural, implicaría una descentralización radical del poder, cuyo objetivo es el tránsito del Estado homogéneo a una nueva forma de Estado múltiple, respetuoso de su diversidad interna.