

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DEBATE SOBRE LAS CONSECUENCIAS NORMATIVAS DEL PLURALISMO CULTURAL

I. La justificación de los derechos de las minorías desde la crítica al programa liberal	41
II. La justificación de los derechos de las minorías desde el pluralismo liberal.	47
III. El debate sobre los derechos de las minorías culturales, desde la consideración al funcionamiento de la democracia . .	58
1. Los argumentos que favorecen la adopción de criterios cívico-nacionalistas frente a las demandas de las minorías culturales.	63
2. Los argumentos que favorecen la adopción de políticas con base en las diferencias culturales	73
3. Críticas a los argumentos vertidos en esta fase del debate.	98

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DEBATE SOBRE LAS CONSECUENCIAS NORMATIVAS DEL PLURALISMO CULTURAL

Las injusticias sufridas por distintos grupos marginados fueron o han sido discutidos en los últimos años como nunca antes en la historia de la humanidad, debido a que el escenario del fin de las ideologías generó la revaloración del pluralismo cultural, arrojando un incremento de posturas moral y políticamente favorables a la integración social de las minorías culturales. Si bien es cierto que no hay una ley general aplicable a todos los casos o que nos explique en términos generales la emergencia del apego a lo local o particular de estos grupos,⁷⁶ podemos afirmar que la teorización de las identidades ha generado una fecunda discusión sobre la dimensión política de la etnicidad y la legitimidad política de las minorías, es decir, sobre los aspectos normativos del pluralismo cultural.

El desafío normativo se refiere al problema de la integración del pluralismo nacional y étnico dentro de los Estados nacionales, es decir, a las demandas reclamadas por las minorías étnicas o nacionales por reconocimiento político. El debate ha girado en torno a cuáles son las condiciones normativas de realización de la justicia en contextos multiculturales, esto es, en sociedades que contienen grupos culturales o étnicos distintos que interactúan entre sí de forma significativa. Así, tras décadas de relativa despreocupación por el análisis de las cuestiones normativas relacionadas con las demandas que típicamente plantean las minorías en sociedades multiculturales, observamos que ahora se presta una mayor atención a esta cuestión. De tal manera que son varios los autores que se han referido a temas como el nacionalismo, la autonomía política o el estatus de los inmigrantes.⁷⁷

⁷⁶ Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000, p. 81.

⁷⁷ Cfr. Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1995; Miller, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995; Tamir, Yael, *Libe-*

En cierta forma, la emergencia de la cuestión identitaria se entendió inicialmente como el regreso de los fantasmas e irracionalidades que generaron devastadoras guerras y desgracias humanas durante el sangriento siglo XX. Su planteamiento cuestionaba que si el mundo moderno se rige por la “racionalidad” económica, que se encamina a la globalización, ¿de qué otra manera podrían calificarse los reclamos a lo particular o a lo local? Por ello, cuando los multiculturalistas plantearon el reconocimiento de los derechos de las minorías como un factor de legitimidad y éxito de los Estados pluriculturales en proceso de democratización, cierto sector de la teoría liberal y la mayoría de los líderes políticos, no pudo más que reaccionar con sorpresa y angustia.

Las consecuencias normativas de la revalorización del pluralismo cultural dentro de los Estados nacionales fueron inicialmente poco abordadas. Así lo afirma Yael Tamir, quien sostiene que la cuestión de cómo se legitima el reconocimiento de los distintos autogobiernos estatales —en particular, la repercusión del fenómeno de la diversidad nacional en los criterios de construcción democrática— ha sido marginada en la teoría política.⁷⁸ En este sentido, Kymlicka agrega que los conflictos derivados del pluralismo cultural han sido estudiados intensamente por sociólogos y científicos políticos, pero que han sido abandonados por los teóricos políticos occidentales, quienes han profundizado exclusivamente en los principios de la libertad y la justicia:

Aunque el mundo angloamericano ha sido testigo del celebrado renacimiento de la filosofía política normativa en los años setenta y ochenta —incluyendo importantes nuevas teorías acerca de la justicia, la libertad, los derechos, la comunidad y la democracia— la solución a las situaciones que plantean las minorías culturales raramente ha entrado en estas discusiones.⁷⁹

Los primeros intentos por construir teorías normativas del pluralismo cultural desde la filosofía política se han caracterizado por la búsqueda

al Nationalism, Princeton, Princeton University Press, 1993; Tully, James, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁷⁸ Tamir, Yael, *op. cit.*, nota anterior, p. 121.

⁷⁹ Kimlicka, Will, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, 1995, p. 1 (la traducción es nuestra).

de los argumentos que permitan justificar o legitimar las demandas de las minorías culturales. En este proceso, los reclamos de los grupos minoritarios se han justificado tanto desde las corrientes contrarias al liberalismo como dentro de algunas corrientes del pensamiento político liberal.

I. LA JUSTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS DESDE LA CRÍTICA AL PROGRAMA LIBERAL

Es de sobra conocido, que el pensamiento liberal renació con más fuerza en el periodo de posguerra, a partir del enfoque neo-contractualista de Rawls, sustentado sobre el principio de la justicia. Desde esta nueva perspectiva liberal, el desafío normativo de la diversidad cultural fue inicialmente ignorado, pues se profundizó en las diferencias individuales, dejando a un lado las colectivas.⁸⁰ Sin embargo, muy pronto, una corriente del pensamiento político, el *comunitarismo*, replicó el enfoque exclusivamente individualista de la nueva teoría de la justicia de Rawls, criticando los límites conceptuales e institucionales de los principios liberales. Principalmente, la crítica se concentró en la falta de consideración a la situación de las minorías culturales. De esta forma, podemos afirmar que con ello nació el interés del pensamiento político contemporáneo por la cuestión de la diversidad cultural. En consecuencia, el debate sobre los derechos de las minorías se entendió originalmente como parte del intenso debate entre liberales y comunitaristas en la década de los ochenta y que se prolongó hasta la siguiente década. Así, el debate teórico contemporáneo se planteó originalmente, como una lucha por la supremacía de los principios liberales sobre otros planteamientos.

En este debate, los individualistas, basándose principalmente en la teoría de la justicia de Rawls, partieron de la afirmación de que el individuo es moralmente anterior a la comunidad. Esto es, que la comunidad importa únicamente porque contribuye al bienestar de los individuos que la constituyen. En este sentido, el planteamiento liberal resultaba contundente, si tales individuos consideran que ya no vale la pena mantener las

⁸⁰ Rawls, John, *A Theory of Justice*, Londres, Oxford University Press, 1971. Se considera que los seres humanos somos distintos pero de diferentes maneras; y que partiendo de esta idea se pueden entender mucho mejor las implicaciones éticas y políticas de la diversidad como resultado del análisis rawlsiano de la imparcialidad. Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 102.

prácticas culturales existentes, entonces la comunidad no tiene ningún interés independiente en mantener dichas prácticas, y ningún derecho a impedir que los individuos las modifiquen o las rechacen. Con este argumento, aunado al temor del posible quebrantamiento de los derechos individuales, era de esperarse que el liberalismo *rawlsiano* rechazara la idea de que los grupos étnicos y nacionales tuvieran cualquier tipo de derechos colectivos. Recordemos que, prácticamente desde los trabajos de John Stuart Mill, el liberalismo ha reclamado la necesidad de cierta estructura social en la que, a partir del pluralismo de intereses de los individuos, se asegure una cierta cultura homogénea, o al menos una heterogeneidad limitada y moderada. Este tipo de pluralismo social se conoce con el nombre de diferencias traslapadas (*overlapping memberships*). Este tipo de diferenciación social se opone a divergencias que refuerzan la identidad de múltiples grupos culturales en función de intereses y rasgos étnicos, económicos, religiosos, partidistas, geográficos, etcétera. El traslape de diferencias religiosas, políticas, económicas, lingüísticas, raciales, produce un pluralismo tan atomizado que complica la formación de comunidades con identidad colectiva específica. Contrariamente, este tipo de diferenciación social tiende a producir individuos sin grandes diferencias culturales.

Además, la doctrina liberal ha supuesto tradicionalmente que el Estado liberal, en su funcionamiento normal, se atiene a un principio de neutralidad etnocultural. Esto es lo que algunos teóricos como William Pfaff o Michael Ignatieff han identificado como naciones cívicas liberales, las cuales suelen ser neutrales con respecto a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos, y definen la pertenencia nacional puramente en términos de adhesión a ciertos principios de democracia y de justicia, no en base a aspectos étnicos. Esto implica que el Estado no debe sostenerse sobre ninguno de los diferentes grupos etnoculturales que lo conforman, por lo que debe ser totalmente ajeno a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos, e indiferente a la capacidad de los grupos etnoculturales de reproducirse a través del tiempo. La sustitución de los derechos específicos de grupos minoritarios por unos derechos universales fue aceptada por muchos liberales, en parte porque parecía una extensión natural de la vía mediante la que se protegían los derechos de las minorías religiosas. De esta manera, muchos liberales de posguerra han considerado que la tolerancia religiosa basada en la separación de la Iglesia y el Estado proporciona un modelo para abordar las diferencias

etnoculturales.⁸¹ Sostienen que el Estado no debería apoyar a ninguno de los grupos etnoculturales que lo conforman, pues al igual que la religión, el aspecto “étnico” o “cultural” es algo relativo a la vida privada de las personas, pero que no concierne al Estado, mientras se respeten los derechos de los demás.⁸² De esta manera interpretan que cultura y política, como religión y política, deben permanecer separadas.

Quienes sostienen esta posición, consideran que la cultura no es compatible con la política. Esta afirmación obedece a la convicción de que la cultura puede ser aislada de la política, y que varias culturas pueden coexistir al interior de un Estado nacional. Desde su perspectiva, no es que los intereses culturales o religiosos de los ciudadanos carezcan de relevancia, al contrario, precisamente porque no es así, en una sociedad multicultural, donde las personas pertenecen o se identifican con grupos culturales o nacionalidades, o religiosos diversos, es especialmente importante que el Estado sea neutral. Es así que el pensamiento político liberal tradicional sugiere que los Estados pueden permitir a los miembros de sus minorías étnicas la libertad para intentar mantener todos aquellos aspectos de su herencia o identidad étnica que deseen, siempre que ello no entre en contradicción con los derechos de los demás, pero ello no puede ser impulsado por políticas públicas, puesto que no constituye una atribución del Estado. Es decir, no se considera de interés público, sino una cuestión que concierne exclusivamente a las particularidades de los individuos. En la misma línea, Dominique Schnapper afirma que si las especificidades de los grupos particulares son compatibles con las exigencias de la vida común, los ciudadanos y los extranjeros establemente instalados en el territorio nacional tienen derecho de cultivar sus particularidades en su vida social a condición de respetar las reglas del orden público. Este derecho esta inscrito en los propios principios del Estado de derecho y de la democracia moderna. Las libertades públicas aseguran la libertad de asociación, el derecho a practicar libremente la propia religión o a utilizar la propia lengua. Pero, al mismo tiempo, advierte que estas especificidades no deben constituir una identidad política particular,

⁸¹ Cfr. Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Madrid, Paidós, 1996, p. 16.

⁸² Recordemos que, precisamente, la búsqueda de una institución que fuese capaz de ser indiferente a las preferencias religiosas fue lo que propició el desarrollo de las ideas liberales en el siglo XVI, puesto que no se decidió otorgar derechos especiales a las minorías religiosas, sino separar completamente la Iglesia del Estado. De ello da cuenta la obra de Locke.

reconocida en tanto cual en el seno del espacio público. Este último debe seguir siendo el lugar de la unidad política y del proyecto político común, a efecto de prevenir el desmantelamiento del Estado y contribuya a disolver la identidad nacional en provecho de la pertenencia a las diversas comunidades.⁸³

En conclusión, el objetivo de las posiciones liberales es la garantía de las libertades o derechos fundamentales y universales de los individuos en la vida privada. En este sentido, los ciudadanos son esencialmente iguales en cuanto son sujetos que detentan un mismo conjunto de derechos fundamentales, y no hay necesidad de reconocer la pluralidad cultural, puesto que se afirma que el principio de igualdad y universalidad de derechos como único principio de reconocimiento de derechos diluye las diferencias culturales de los habitantes. Es decir, los principios liberales se sustentan en la seguridad de que el Estado nacional homogéneo diluirá las diferencias culturales.

Por su parte, los comunitaristas, encabezados por autores tan distintos entre sí como Charles Taylor, Alasdair MacIntyre, Michael Sandel o Michael Walzer denunciaron la concepción ahistórica y desencarnada del individuo dotado de derechos existentes con anterioridad a la de su entorno social y político por parte del neo-liberalismo.⁸⁴ Los comunitaristas bebieron de Aristóteles y los teóricos romanos del republicanismo como Livio, Séneca y Cicerón, cuya doctrina establecía el reconocimiento de una igual personalidad pública para todos los ciudadanos. Desde esta posición doctrinal, se consideraba que la constitución de un “cuerpo político” libre era el único medio con el que una comunidad podía alcanzar la grandeza y garantizar a un mismo tiempo la libertad individual de sus ciudadanos. Los comunitaristas partieron de la complejidad de que los intereses de una comunidad sean reducibles a los intereses de los miembros que la componen. Con ello, prácticamente equipararon los derechos colectivos a los individuales, y los han defendido de forma paralela. Su ofensiva se centró en tres de los aspectos más relevantes del liberalismo:

⁸³ Schnapper, Dominique, *op. cit.*, nota 68, p. 97.

⁸⁴ Algunas de las obras comunitaristas más importantes son: MacIntyre, Alasdair, *After Virtue: A Study in Moral Theory*, Londres, Duckworth, 1981; Sandel, Michael, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982; Walzer, Michael, *Spheres of Justice. A defense of Pluralism and Equality*, Oxford, Blackwell, 1983; Taylor, Charles, *Sources of the Self. The Making of Modern Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

el individualismo atomista, la universalidad de los derechos y el principio de la neutralidad del Estado. Desde el comunitarismo se acusó al liberalismo clásico de ser responsable de la destrucción de los valores comunitarios—solidaridad, patriotismo, fraternidad y virtudes cívicas en general y, por consiguiente, de favorecer un debilitamiento de la vida pública.⁸⁵

Charles Taylor, quien sin lugar a dudas puede considerarse precursor de este movimiento, pues su obra significó un gran impulso al resurgimiento del aristotelismo, escribe que la igualdad abstracta del liberalismo es ciega ante la indesligable conexión existente entre la identidad individual y el particularismo cultural, que, en definitiva, incorpora todos aquellos elementos que dotan de sentido a las personas.⁸⁶ Para este autor, la visión liberal del individuo constituye un real empobrecimiento con relación a la noción aristotélica de hombre como animal fundamentalmente político que sólo en el seno de una sociedad puede aprehender su naturaleza humana. Taylor sostiene que esta es la concepción que late detrás de la destrucción de la vida pública a través del desarrollo del individualismo burocrático. De acuerdo con este autor, la racionalidad puede desarrollarse y el hombre puede convertirse en sujeto moral capaz de descubrir el bien únicamente en virtud de su participación en una comunidad de lenguaje y del discurso mutuo sobre lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo.

Sandel afirma que el derecho es previo al bien no sólo porque sus exigencias tienen precedencia, sino también porque sus principios se derivan de manera independiente. Pero, para que este derecho existiera con prioridad al bien sería necesario que el sujeto mismo existiera independientemente de sus intenciones o de sus fines. Por tanto, esta concepción requiere un sujeto capaz de tener una identidad cuya definición anteceda a los valores y los objetivos que escoge, justificando con ello, la relevancia de la comunidad.

⁸⁵ Vázquez, Rodolfo, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México, UNAM-Paidós, 2001, p. 108.

⁸⁶ En su libro *Hegel*, Taylor considera que, si nuestra existencia moral sólo es posible en tanto que miembros de una comunidad, esto nos conduce más allá de la teoría contractualista del moderno derecho natural y de la concepción utilitarista de la sociedad como instrumento del bienestar general, pues éstas suponen una existencia del individuo anterior a la comunidad. Taylor, Charles, *Hegel*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, pp. 177 y 178.

Kymlicka considera que, en general, los comunitaristas rechazaron la imparcialidad liberal: “En una sociedad comunitaria, el bien común se concibe como una concepción sustantiva de la buena vida que a su vez define las «formas de vida» de la comunidad... Éstas son la base para una ordenación pública de las concepciones de lo bueno”.⁸⁷ En oposición al modelo democrático liberal, los comunitaristas no afirman como principio fundamental la igualdad de derechos universales entre individuos indiferenciados, sino el reconocimiento de las identidades culturales diversas. Este principio pone énfasis en la igualdad de valor y de respeto en las comunidades y secundariamente en el individuo, como consecuencia de su concepción del individuo como miembro de una comunidad, de una cultura que le precede y dentro de la cual define su curso de vida, sus valores fundamentales, sus derechos básicos como persona. Consideran que la autonomía del individuo depende en parte de la autonomía de la comunidad para definir ciertos derechos específicos que debe tener toda persona de esa comunidad para desarrollar libremente las alternativas de forma de vida que se pueden vislumbrar dentro del horizonte cultural de esa comunidad. En consecuencia, aceptan la posibilidad de que las comunidades tengan distintos derechos, pues reconocen la relevancia de derechos específicos de cada comunidad que garanticen ciertas libertades de sus miembros y que protejan ciertas prácticas sociales y formas de vida que son fundamentales para la supervivencia de la comunidad misma.

De esta manera, la defensa del derecho de las minorías fue dirigida inicialmente desde posiciones comunitaristas radicales, las cuales partían del cuestionamiento a la concepción liberal del individuo autónomo. Las decisiones políticas con base en las diferencias culturales se entendieron originalmente en oposición al sentido universal inherente a la ética, es decir, valores y derechos como la libertad y la igualdad, la justicia y la paz, los cuales no permiten ser entendidos como peculiar de un grupo o de un momento histórico, pues son derechos y valores históricamente reconocidos y conquistados.⁸⁸ La consecuencia de ello, fue que el debate se caracterizó por la desconfianza de la doctrina liberal a aceptar los cri-

⁸⁷ Un buen análisis acerca del debate entre liberales y comunitaristas en Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Oxford University Press, 1990.

⁸⁸ Al menos, así se percibió desde cierto segmento de la ética, desde donde se afirma que existen unos valores éticos universales. Cfr. Camps, Victoria, “El derecho a la diferencia”, *Ética y diversidad cultural*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 88.

terios con base en la etnicidad, por considerarlas incompatibles y amenazantes de los derechos individuales. Esto debido a que se entendió que las demandas de las minorías eran comunitaristas y no liberales. Muchos liberales temieron que los derechos colectivos reivindicados por los grupos étnicos y nacionales fueran, por definición, contrarios a los derechos individuales.⁸⁹ Kymlicka afirma que el debate sobre la prioridad de los intereses individuales o colectivos dominó la primera literatura sobre el derecho de las minorías, pues esta interpretación del debate fue compartida tanto por los defensores como por los críticos de los derechos de las minorías: “defender los derechos de las minorías suponía asumir la crítica comunitarista del liberalismo y ver la protección del derecho de las minorías como una protección para grupos minoritarios cohesionados contra la invasión del individualismo liberal”.⁹⁰ De esta forma, los derechos de las minorías culturales fueron justificados inicialmente desde posiciones comunitaristas, críticas al programa liberal, y que apelaban a derechos colectivos o culturales, pues ante la complejidad cultural sugirieron que debía imponerse una política de la diferencia, sustentada sobre las peculiaridades culturales de los diferentes grupos sociales.

II. LA JUSTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS DESDE EL PLURALISMO LIBERAL

En cuanto las propias minorías demostraron que no buscaban alejarse de los beneficios de las libertades individuales, el debate se llevó al terreno exclusivamente liberal. En efecto, los teóricos defensores de los derechos de las minorías plantearon la necesidad de su reconocimiento no como contrario a las libertades individuales, sino como apoyo y precondición de esas libertades. En consecuencia, el debate entre liberales y comunitaristas dio paso a otro estadio de la discusión, ahora exclusivamente en el campo liberal.

⁸⁹ Para Kymlicka, esto parece haber sido popularizado en Canadá por el primer ministro Pierre Trudeau, quien explicó su oposición a los derechos de autogobierno para el Québec diciendo quien creía en la primacía del individuo, que sólo el individuo posee derechos. *Op. cit.*, nota 81, p. 58.

⁹⁰ *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, 2001, p. 19.

La tradición liberal ya había considerado (aunque mínimamente) la importancia del pluralismo cultural en el desarrollo de la garantía y protección de las libertades individuales, principalmente en los trabajos de lord Acton, quien fue un autor que destacó por su crítica al nacionalismo (político), es decir, a la idea abstracta de nación, como obstáculo para la consagración de las ideas liberales. Se trata, probablemente, del más profundo observador en su momento histórico de las potenciales contradicciones entre la idea liberal y la idea nacionalista ligada a una lectura cultural del hecho nacional, al extremo de llegar a afirmar que la nacionalidad no persigue la libertad. Lord Acton apoyaba la posibilidad de que un Estado no se sustentara sobre una nación, sino que podía hacerlo sobre varias naciones, lo que constituía una mejor garantía de las libertades: “The presence of different nations under the same sovereignty... provides against the servility which flourishes under the shadow of a single authority, by balancing interests, multiplying associations and given to the subject the restraint and support of a combined opinion”.⁹¹ De hecho, consideraba que la cerrazón a otras culturas o naciones, es decir, la persistencia a fomentar una sola nación, cancelaba las oportunidades al progreso. De lo anterior debemos interpretar que dicho autor respaldaba la idea de la autonomía cultural: “a state that attempted to neutralize or absorb divergent cultures... destroys its own vitality...”.⁹² Lo peculiar de lord Acton es que describió las tensiones potenciales entre la lógica liberal y la lógica nacionalista, subrayó la obvia contradicción entre los valores del individualismo y la existencia de unas supuestas fuerzas naturales —las naciones de base cultural— a las que estaría encomendada la determinación de la forma, el carácter y la política del Estado. Esto explica que sea un autor que haya sido rescatado por el pensamiento político liberal contemporáneo, como respuesta al auge del postmodernismo y el principio de la diferencia.⁹³

⁹¹ *The History of Freedom and Other Essays*, Londres, 1907, citado por Connor, Walker, *Ethnonationalism...*, cit., nota 9, p. 6.

⁹² Connor, Walker, *op. cit.*, nota 9, p. 7.

⁹³ Es evidente que por su perfil de filósofo político, lord Acton, no desconocía el significado con detalle de la democracia, y ello es lo que le permitió llevar a cabo el rechazo de un nacionalismo cultural, que no es de las nacionalidades, tanto desde su perspectiva liberal como desde la visión democrática. De hecho, la mayoría de los enfoques liberales sobre la cuestión del siglo XX, especialmente los caracterizados por una visión crítica

Isaías Berlín también abordó en su obra la relación entre la diversidad cultural y el liberalismo. Se trata de un teórico del liberalismo, pionero en el desarrollo de una propuesta capaz de afrontar los inevitables conflictos que surgen en las sociedades abiertas debido a su creciente complejidad étnica y cultural. Sin embargo, jamás se encargó de profundizar en las consecuencias normativas de ese pluralismo cultural. De esta forma, a pesar de las opiniones de lord Acton e Isaías Berlín, la teoría liberal siguió sosteniendo tradicionalmente que las cuestiones culturales no debían prevalecer sobre el proyecto liberal, aun cuando se aceptan o reconocen las ventajas que la idea nacional presenta al liberalismo, es decir, la relación entre el Estado-nación —culturalmente homogéneo— y el proyecto liberal.

En la época reciente, la relación entre el pluralismo cultural y el programa liberal ha sido abordada por autores como Will Kymlicka, Joseph Raz, Yael Tamir o David Miller, quienes han revalorizado la importancia del tipo de comunidad que favorece al Estado, porque los valores de la autonomía y su realización práctica están relacionados con aspectos que hacen referencia a la comunidad.⁹⁴ Desde su enfoque, se concibe la posibilidad de un nacionalismo liberal si se respeta el principio de autonomía y de la crítica, por una parte, y muestra, por la otra, que existen vínculos comunitarios que afectan a la identidad personal. La idea aquí es que el reconocimiento de la autonomía y el valor del individuo son esenciales, pero que es precisamente por esto por lo que deben preservarse y garantizarse los elementos culturales en los que la persona despliega sus opciones y planes vitales. Es decir, se considera que la cultura no es algo importante por sí misma, sino por su relevancia para el desarrollo del individuo. En sus diferentes trabajos sostiene que la verdadera defensa de los derechos individuales exige el reconocimiento del derecho de las minorías, pues “las culturas son valiosas intrínsecamente porque sólo teniendo acceso a una cultura societaria la gente tiene acceso a un abanico de decisiones significativas”.⁹⁵

del nacionalismo, son tributarios de sus palabras e ideas. *Cfr.* Blas Guerrero, Andrés de, *op. cit.*, nota 29, pp. 524 y 525.

⁹⁴ Destacan las contribuciones debate sobre el nacionalismo y el multiculturalismo de prestigiosos filósofos o teóricos de la política contemporánea, como Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 77; Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press, 1986; Tamir, Yael, *op. cit.*, nota 77; Miller, David, *On Nationality*, Oxford University Press, 1995.

⁹⁵ *Ciudadanía Multicultural*, *cit.*, nota 81, p. 83.

Los teóricos liberal-nacionalistas reconocen que la participación en una cultura nacional dota de sentido a la libertad individual. Desde su perspectiva, se entiende que el valor básico liberal de la libertad personal es visto en íntima relación con la pertenencia a un proyecto cultural común nacional, puesto que la mayoría de las personas valoran más la libertad y la igualdad en el seno de su propio proyecto cultural en común, y están dispuestos a renunciar a una mayor libertad e igualdad para asegurar la comunidad de la existencia de su nación. Esto es, que la disponibilidad de opciones significativas depende del acceso a un proyecto cultural común y de la comprensión de la historia y la lengua de esa cultura, de su vocabulario compartido de tradición y convención.⁹⁶ En efecto, esta corriente del pensamiento político liberal plantea que los deseos de la gente tienen un papel importante, y esos deseos están fundamentados en las posibilidades de elección que van a tener. Desde este punto de vista, la libertad implica la elección entre opciones, y nuestra cultura en común no sólo proporciona estas opciones, sino que también las hace significativas para nosotros. Esto no es otra cosa que afirmar que las personas toman decisiones entre las prácticas sociales que les rodean de acuerdo con sus creencias sobre el valor de esas prácticas. Creer en el valor de una práctica es, en primera instancia, una cuestión de comprensión de los significados vinculados a la misma por nuestra cultura, es decir, la comprensión de su lengua y de su historia. En palabras de Kymlicka:

Que una trama de acción posea o no ese significado para nosotros depende de sí nuestra lengua nos plasma vívidamente el sentido de esa actividad y cómo lo hace. La forma en que la lengua nos plasma vívidamente esas actividades viene configurada por nuestra historia, por nuestras tradiciones y convenciones. Comprender esas narratividades culturales es una precondition para hacer juicios inteligentes sobre la forma de conducir nuestras vidas.⁹⁷

⁹⁶ Al respecto, Avishai Margalit y Joseph Raz mantienen que la pertenencia a una cultura en común es crucial para el bienestar de las personas, ya que la pertenencia cultural proporciona opciones con significado, en el sentido de que la familiaridad con una cultura determina los márgenes de lo imaginable. De ahí que si una cultura decae o es discriminada, las opciones y oportunidades abiertas a sus miembros disminuirán, se tornarán menos atractivas y será menor la probabilidad de que sea continuada. "National Self-Determination", *Journal of Philosophy*, 87, vol. 9, 1990, pp. 439-461.

⁹⁷ Kymlicka defiende el individualismo liberal, pero al mismo tiempo también muestra que la pertenencia a diversos grupos tiene consecuencias importantes para la igualdad

La denominada *teoría liberal de los derechos de las minorías*, ha justificado la no-separación de la cultura y la política argumentando que las decisiones político-estatales suelen tener una carga cultural. Es decir, buscan desenmascarar la supuesta imparcialidad etnocultural del Estado y los perjuicios que ello conlleva a las minorías. El trabajo de Kymlicka se sustenta en esta premisa. Su tesis está relacionada con la justicia histórica y con la situación que guardan las minorías como consecuencia de la actuación del Estado (*nation-building*). Afirma que prácticamente desde la doctrina de los jacobinos franceses se ha identificado a la democracia y la soberanía popular con la unidad nacional y se ha negado que las formas intermedias de autoridad puedan gozar de legitimidad, por lo que los Estados liberales han tendido a desarrollar una especie de homogeneización social y funcionalmente necesaria del conjunto de sus ciudadanos, así como a fortalecer los vínculos que los mantienen unidos a un gobierno nacional, es decir, tendientes a la construcción de un proyecto cultural dominante o único.⁹⁸ Esto es lo que los anglosajones llaman, el proceso de *nation-building*. Este proceso se ha traducido en campañas de asimilación e integración forzosa de las minorías culturales al supuesto “proyecto nacional”. Es decir, el proceso de formación nacional ha tendido a incorporar a las regiones periféricas y a los grupos marginales que ahí habitan, por medio de una estrategia cultural e institucional de asimilación e integración.

de los individuos. Su argumento se basa en la igualdad, pues la igualdad de los hombres exige tener en cuenta su pertenencia a los grupos nacionales. Una fuente de desigualdad importante se da precisamente en este terreno, pues dependiendo de nuestra nacionalidad variarán muchas ventajas y desventajas. Consideremos que hay ciertas naciones poderosas que permiten con mayor facilidad que los hombres lleven a cabo su propio plan de vida y que tengan un conjunto muy amplio de posibilidades de elección, mientras que existen naciones oprimidas y este hecho dificulta en gran medida que sus partícipes realicen su propio plan de vida.

⁹⁸ De hecho, desde Platón y Aristóteles hasta los tiempos modernos, casi todos los filósofos políticos se han ocupado de la homogeneidad cultural como forma ideal de organización política. Al respecto, resulta interesante que algunos autores consideran que la vista se vuelve a los griegos, “no porque Atenas fuera una ciudad-Estado culturalmente homogénea, sino porque para el ideal clásico la razón, el conocimiento y la virtud eran mucho más importantes que el origen y la lengua de las personas. Los bárbaros eran bárbaros no porque hablaran otro idioma y vivieran en otro lugar, sino porque no compartían las formas racionales de discusión política que hacía a la *polis* un lugar civilizado para vivir”. Carbonell, Miguel *et. al.*, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 228.

El proyecto de unificación nacional ha sido impulsado, históricamente, mediante el fortalecimiento de la idea de un sistema de derecho uniforme en todo el país, la idea de igualdad legal, según la cual todos los ciudadanos tienen la misma categoría ante el sistema de derecho, y la idea de lealtad a un grupo social más amplio que el clan o la casta. Este impulso de lenguas y sistemas de educación comunes, tarifas aduaneras estatales en sus fronteras, bancos estatales que administran los fondos en todo el Estado y, crean burocracias y ejércitos nacionales que socializan con sectores de población de diferentes regiones y clases sociales, ha implicado la utilización de las políticas públicas. En este sentido, la lengua, por ejemplo, se convirtió en uno de los principales instrumentos para homogeneizar culturalmente a la nación, a través de la unificación lingüística, pues los gobernantes y hombres de Estado han valorado el elemento lingüístico, en su inigualable capacidad para fundamentar la identidad colectiva en general y la identidad nacional en particular, convirtiéndola en un real factor de poder, de imposición.⁹⁹ La lengua ha jugado un papel fundamental como instrumento de dominación en los procesos de fortalecimiento nacional, lo cual obedece a cierta lógica, puesto que evidentemente, un territorio se administra más efectivamente si los asuntos públicos se llevan en una sola lengua. De ahí la importancia del factor lingüístico. El estudioso del nacionalismo, Anthony D. Smith, no pasa desapercibido este factor, y señala que

si algunos grupos situados dentro de los propios dominios no hablaban la lengua del grupo dominante, las necesidades de eficiencia de los gobernantes para igualar a sus rivales los forzaban a homogeneizar y asimilar a los grupos étnicos que hablaban otras lenguas, o al menos aquellos que aspiraban a posiciones de status elevado, especialmente en el gobierno.¹⁰⁰

⁹⁹ Al respecto, cabe mencionar que desde los orígenes del pensamiento nacionalista, es decir, desde el romanticismo alemán, puede observarse claramente una relevancia especial por parte de los teóricos, al factor de la lengua común como elemento identificador y cohesionador de una nación. Así, recordemos que para Fichte el pueblo era constituido por los hombres que conviven y están bajo la misma influencia externa sobre los órganos vocales y que en comunicación ininterrumpida van formando un idioma. Herder, por su parte, apuntaba que la lengua no es solamente vehículo de expresión del pensamiento, sino que es algo que contribuye a la formación de ese pensamiento, constituyéndose así, en mayor o menor medida, en condicionante y hasta en potencial determinante de la cultura.

¹⁰⁰ Smith, Anthony, *op. cit.*, nota 66, p. 324.

Ahora bien, si aceptamos que la lengua es importante como uno de los métodos más efectivos de homogeneización de una población, debemos aclarar que constituye sólo una variable dependiente. Es también solamente uno de los métodos de integración, pues el ideal de homogeneización ha llegado a tal grado que en la teoría política existen varios criterios de homogeneidad, algunos de los cuales presentan rasgos manifiestamente racistas. De ahí que no pocos científicos sociales hayan calificado este proceso de etnocidio, es decir, como la aniquilación de grupos étnicos en el nombre de la ideología nacionalista. Esto es lo que los franceses hicieron con Córcega y Britania, lo que la España de Franco intentó con los catalanes, lo que Inglaterra ha intentado con los irlandeses, escoceses o galeses, o lo que los gobiernos criollos o mestizos han intentado con las minorías indígenas en Latinoamérica. Walker Connor sintetiza acertadamente esta impresión en un célebre y elocuente comentario: “partiendo de que los Estados en desarrollo cuentan con varias naciones, y que la sustitución de la lealtad a sus naciones es considerada *sine qua non* para el éxito de «la integración nacional», debemos concluir que la meta verdadera no es la «construcción nacional», sino la «destrucción de naciones»”.¹⁰¹

Kymlicka, se muestra convencido que el cuestionamiento a la supuesta neutralidad etnocultural del Estado en el proceso *nation-building*, puede impactar el debate con relación a la situación de las minorías culturales al interior de los Estados y su vínculo con el carácter democrático de los Estados. Nos recuerda que a pesar de que en el discurso, los Estados liberales se consideran neutrales con la etnicidad, los diversos estudios sobre el nacionalismo que se han desarrollado en el siglo XX han demostrado que la mayoría de los Estados suelen imponer una única cultura común, a tal grado que resulta difícil sostener hoy día que el Estado, en sus diversas decisiones político-administrativas se mantiene imparcial ante sus diversos grupos etnoculturales, puesto que es fácilmente evidente que termina por beneficiar a uno u otro grupo. Es decir, que cada decisión tiene una tendencia cultural que es la que se impone a los demás grupos. Con base en estos argumentos, Villoro afirma que la homogeneización cultural se ha justificado en una razón de poder, puesto que, generalmente, termina privilegiando a los intereses de un grupo que por lo mismo adquiere el carácter de hegemónico. La experiencia de las nacio-

¹⁰¹ *Ethnonationalism...*, cit., nota 9, p. 42.

nes europeas nos demuestra que el proyecto nacional generó la abolición de trabas económicas, privilegios sociales y fueros, que terminaron beneficiando a la clase burguesa. Es decir, que la homogeneidad que se impone a la sociedad es la que sirve mejor a sus intereses. En palabras de Villoro, “después de las revoluciones democráticas liberales, la nivelación de los ciudadanos ante un mercado unificado, una ley única y una educación semejante consagra la imposición a la sociedad en su conjunto de la visión que tiene de ella la clase media del régimen antiguo”.¹⁰²

Kymlicka enfatiza que para demostrar la conveniencia de la indiferencia cultural en los procesos de *nation-building*, los teóricos liberales tradicionales suelen recurrir al ejemplo del Estado norteamericano, el cual, supuestamente, ha logrado exitosamente ser indiferente a las diferencias culturales (*melting pot*). Sin embargo, el caso norteamericano presenta aspectos que lo vuelven peculiar y lo distinguen de otras realidades. La política norteamericana de conquista eliminó a los grupos aborígenes como competidores culturales; su pronto establecimiento creó una dominante y casi exclusiva cultura anglosajona; sobre esta base cultural es que otros grupos fueron voluntariamente adhiriéndose. Como resultado de lo anterior, los problemas étnico-nacionales en los Estados Unidos no se han caracterizado por minorías que se resisten a la asimilación, sino por la indisposición del grupo dominante a permitir la asimilación reclamada por las minorías.¹⁰³ En este caso, no hay un *problema nacional*, porque las minorías no se identifican como potenciales constituyentes de la nación, sino como grupos que voluntariamente desean incorporarse a una *nación* establecida. La situación es completamente distinta cuando nos enfrentamos a grupos étnicos que históricamente han coexistido en un territorio, sobre el cual se edifica o se pretende edificar un Estado-nación. En estas circunstancias, las políticas de “unificación nacional”, suelen traer consecuencias lamentables para las minorías étnico-nacionales, pues tienden a desaparecer. Ante ello, la asimilación o conversión masiva por medio de la imposición estatal, las expulsiones en masa de poblaciones o limpieza étnica, el genocidio o la creación —de *iure* o de *facto*— de un sistema de *apartheid* que convierte a los que no son miembros del grupo dominante en extranjeros o en una clase de subciu-

¹⁰² Villoro, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1997, p. 33.

¹⁰³ *Ethnonationalism...*, cit., nota 9, p. 21.

dadanos legalmente inferiores, suele ser resistida, por lo que suelen permanecer en una situación de desventaja, permanentemente oprimidos y en la más completa marginación y exclusión.¹⁰⁴

Con base en lo anterior, los teóricos del pluralismo liberal afirman la necesidad de sustituir la idea de un Estado etnoculturalmente neutral, con un nuevo modelo de Estado liberal democrático. Consideran que aunque la idea de un Estado culturalmente neutral es un mito, esto no quiere decir que los gobiernos sólo puedan promover una cultura societaria. El objetivo es demostrar cómo demandas específicas de derechos de las minorías (según se trate de minorías nacionales o de inmigrantes), están relacionadas con, y son una respuesta a, las políticas de *nation-building* de los Estados. Kymlicka considera que el resultado lógico de este esfuerzo será el desarrollo de teorías sobre el *nation-building* admisibles, sobre los justos términos de la integración.¹⁰⁵

La teoría política del pluralismo liberal, ha debido responder a algunos partidarios del liberalismo tradicional, que con su énfasis en los derechos individuales y universales, se han opuesto a cualquier forma de adopción de derechos colectivos. Kymlicka, en su intento por abordar los derechos de las minorías desde el liberalismo, propuso un nuevo enfoque de la discusión considerando estos argumentos. Básicamente, Kymlicka demostró los efectos negativos de la utilización del termino “derechos colectivos” en la defensa de los derechos de las minorías, pues dicho termino sugiere una falsa dicotomía con los derechos individuales. Sostiene que la mayoría de tales derechos, no tienen que ver con la primacía de las comunidades sobre los individuos, sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige que los miembros de grupos diferentes se les concedan derechos diferentes.¹⁰⁶ Para ello, y con el objetivo de distanciar el multiculturalismo que protege los derechos individuales de otro que resulta amenazante para la libertad individual, sugirió distinguir entre dos tipos de reivindicaciones que un grupo étnico o nacional podría hacer. El primer tipo tiene el objetivo de proteger al grupo

¹⁰⁴ Schnapper apunta que si bien no debe equipararse todo proceso de organización política con el genocidio cultural de las entidades preexistentes, tampoco podemos negar que la nación cívica, en la medida en que constituye una unidad política, impone necesariamente limitaciones y una forma de violencia. Schnapper, Dominique, *op. cit.*, nota 68, p. 35.

¹⁰⁵ *Politics in the Vernacular...*, *cit.*, nota 90, pp. 23-32.

¹⁰⁶ *Ciudadanía multicultural*, *cit.*, nota 81, pp. 71 y 76.

del impacto desestabilizador del disenso interno, por ejemplo, la decisión de los miembros individuales de no seguir las prácticas o las costumbres tradicionales, mientras que el objetivo del segundo es proteger al grupo del impacto de las decisiones externas, por ejemplo, las decisiones políticas y económicas de la sociedad mayor.¹⁰⁷

Los teóricos del pluralismo liberal consideran que la combinación de derechos colectivos de minorías nacionales o culturales en Estados multinacionales o pluriculturales, con una sociedad y estado multicultural, con derechos individuales debidamente protegidos por el Estado, es probablemente la forma menos conflictiva de articular políticas democráticas al interior del Estado-nación. Consideran que los derechos especiales para las minorías deben ser prudentemente adoptados en aquellas sociedades multiculturales que lo requieran, pero enfatizan que en ningún caso los derechos colectivos deben violar los derechos individuales o crear una categoría de ciudadanos de segunda categoría, y para sustentar esta afirmación, recurren a la experiencia rusa, donde aun antes de la desintegración del imperio, hubieron muchas denuncias sobre privilegios especiales a ciertos grupos nacionales de entre las repúblicas. Es decir, consideran que el pluralismo liberal, constituye la línea de análisis correcta para elaborar una política sobre el tema de la compatibilidad de los principios democrático liberales con los derechos culturales o colectivos.

Pero, además de plantear soluciones a la supuesta incompatibilidad entre derechos colectivos y libertades individuales, los teóricos que defienden la posibilidad de una defensa de los criterios étnicos desde los principios liberales, han tenido que superar un último escollo. Esto es, han tenido que reconocer la falta de garantías en ciertas minorías culturales para privilegiar y proteger los derechos de sus propias minorías. En efecto, desde el liberalismo tradicional se ha señalado el riesgo de que la identidad cultural de cada comunidad relevante reprima la libertad y autonomía de las personas en la comunidad. Es decir, las minorías que plantean su autodeterminación, se enfrentan al desafío de asegurar los derechos de las minorías al interior de las nuevas entidades creadas, de promover los valores liberales de libertad, justicia y democracia, esto es, de ser abiertas. Lo anterior, independientemente de que sea una cuestión de

¹⁰⁷ Kymlicka, Will, “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”, en Águila, Rafael del *et. al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 413-444.

justicia elemental o de ética, es una condición necesaria para prevenir el conflicto y garantizar el desarrollo de las democracias liberales. De esta forma, los mismos argumentos que se presentan en el ámbito nacional para reconocer o negar los derechos especiales, según contribuyan a la estabilidad democrática o al conflicto, se presenta en el ámbito de los propios grupos étnicos regionales una vez que han obtenido su autodeterminación o autogobierno. Al respecto, Kymlicka reconoce que si bien podemos aceptar la posibilidad de adoptar medidas especiales para beneficiar a las minorías, difícilmente pueden establecerse regímenes que respeten a sus propias minorías, lo que puede dar lugar a complicaciones en las relaciones interétnicas. De esta forma, los teóricos liberal- nacionalistas señalan que ante la falta de garantía de que en las entidades reconocidas se adopten criterios liberales de *nation building*, es necesario que todos los Estados que se han abierto a la pluriculturalidad, el central y los regionales, se sujeten a restricciones constitucionales que protejan los derechos políticos y civiles individuales, pero sin responder si ello es posible, o está en el ánimo de las actitudes y planteamientos de las minorías.

En fin, queremos destacar el ánimo liberal que ha impulsado este último intento de justificación de los derechos de las minorías culturales. Un nacionalismo compatible con el liberalismo individual ha sido defendido desde el pluralismo liberal de Raz, MacCormick, Tamir o Kymlicka, y podemos afirmar que a partir de la emergencia de las posiciones teóricas liberal nacionalistas, el debate teórico en torno a los criterios políticos frente a los dilemas étnico-nacionales, se concibe como una cuestión interna de la teoría liberal, desde la cual se busca justificar que los derechos de las minorías en realidad promueven los derechos liberales.¹⁰⁸ Por supuesto que esto no quiere decir que el debate en torno a la conveniencia de sostener el principio de neutralidad etnocultural del Estado o adoptar criterios sobre la base de las diferencias étnicas esté acabado. De ninguna manera, simplemente consideramos que las posiciones se sustentan sobre otros argumentos, la polémica ya no gira entre el carácter racional de unos y la irracionalidad de los otros, o la descalificación de las alternativas por considerarlas liberales, aun cuando la defensa de criterios identitarios liberales persisten, sobre todo desde el neomarxismo, los restos del comunitarismo que aún genera cierta simpatía en los sectores conservadores de la filosofía y la religión, así como desde corrientes

¹⁰⁸ *Politics in the Vernacular...*, cit., nota 90, p. 23.

posmodernas como el feminismo. Con lo anterior, queremos decir que aún persisten planteamientos teóricos para los cuales los principios liberales resultan prescindibles, principalmente aquellos de preponderancia antropológica, los cuales han encontrado su principal trinchera en las recientes movilizaciones de los grupos indígenas en Latinoamérica.

III. EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS CULTURALES, DESDE LA CONSIDERACIÓN AL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Una vez expuesto el reciente interés de la filosofía política por el análisis de las consecuencias normativas del pluralismo cultural en los Estados nacionales, resulta claro que cierto sector o corriente del pensamiento liberal contemporáneo sostiene la posibilidad de justificar los reclamos identitarios de las minorías desde los principios liberales. Específicamente, los teóricos del pluralismo liberal afirman que el reconocimiento de la injusticia de los procesos de integración nacional (*nation-building*), constituye una mejor manera de comprender y justificar las demandas de las minorías culturales. Con base en este argumento, sostienen que las demandas de las minorías dejan de verse como privilegios injustos u odiosas formas de discriminación, y se aprecian más bien como una compensación por las desventajas injustas y, por tanto, como algo consistente e incluso requerido por la justicia.

Sin embargo, la realidad es que la mayoría de los teóricos liberales se mantienen desconfiados de la relación de los principios liberales con las cuestiones culturales y, en consecuencia, han arremetido con nuevas críticas al reconocimiento de los derechos de las minorías. Esta vez, su crítica se sostiene desde la supuesta amenaza de que dichos derechos representan para la estabilidad y el orden de las democracias liberales. De esta forma, ha surgido un intenso debate sobre la conveniencia del reconocimiento político de la diversidad nacional, sobre la viabilidad de los Estados multinacionales o pluriculturales, lo cual debe interpretarse como una consecuencia o resultado del triunfo de los teóricos liberal nacionalistas respecto a la relación entre la legitimidad democrática de los Estados liberales y el reconocimiento a la diversidad cultural.

Los argumentos de esta fase del debate, se originaron, en buena medida, a partir de la experiencia histórica de aquellos países que han enfren-

tado fuertes demandas étnicas o nacionales, como en el caso de España y su prolongado conflicto con sus minorías nacionales vascas y catalanas; la tragedia reciente de la ex Federación de Yugoslavia; los conflictos político-lingüísticos entre las partes constitutivas del reino de los belgas; el precario y siempre amenazado equilibrio entre el gobierno central y la identidad francófona en Québec, Canadá; y otros países amenazados recientemente por conflictos étnico-nacionales como la India, Sri Lanka, Nigeria, Ruanda, etcétera.

Las opiniones surgidas en esta fase de la discusión no son nuevas, de alguna manera han sido parte fundamental del andamiaje argumentativo que ha justificado la separación entre la política liberal y la cultura, pero no habían constituido el fondo teórico del debate sobre los derechos de las minorías desarrollado en la teoría política occidental en los últimos años. Por ello, autores como Kymlicka, concluyen que estamos frente a una nueva fase de la discusión de los derechos de las minorías.¹⁰⁹ Advierte que los teóricos que desconfían y critican los derechos de las minorías, han desarrollado nuevos argumentos, pero que éstos ya no se centran en la justicia o injusticia de determinadas políticas, sino que giran en torno a la polémica de la ciudadanía y la estabilidad política. Específicamente, se centran en la manera en que la tendencia general hacia el reconocimiento de los derechos de las minorías amenaza con erosionar las virtudes cívicas y prácticas de la ciudadanía que sostienen una democracia saludable. Es decir, la nueva crítica a los derechos de las minorías sostiene que si bien éstos pueden considerarse como justos, también debemos considerar que éstos pueden erosionar la unidad política y la estabilidad social a largo plazo.

Así, observamos que en esta ocasión la crítica liberal se fundamenta en el supuesto riesgo y peligro que conlleva la adopción de criterios políticos con base en la etnicidad, por lo que podemos hablar que el debate se ha trasladado desde un enfoque teórico-normativo, a uno teórico-empírico. En esta nueva fase o enfoque del debate, la crítica al pluralismo liberal ha insistido en el descuido de la conveniencia de responder a dichos planteamientos justos. Claro, en buena medida, porque dicho aspecto se encuentra más relacionado a la investigación empírica, propia de la ciencia política, que a las reflexiones de la teoría política. Desde este en-

¹⁰⁹ Kymlicka, Will, “El nuevo debate sobre los derechos de las minorías”, en Ferrán Requejo (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 40-45.

foque se cuestiona si el justo o legítimo reconocimiento de derechos especiales de autogobierno a las minorías culturales que históricamente habitan un territorio contribuye al éxito de la democratización de los Estados pluriculturales o genera conflictos que obstaculizan la consolidación democrática. Es decir, si responder con criterios étnicos a las demandas de las minorías amenaza a la democracia —en la medida en que se convierte o deviene en conflictos—, o bien constituye un factor de su desarrollo.

Los teóricos liberales tradicionales afirman que en la discusión sobre las consecuencias normativas del reconocimiento político de las minorías culturales, este sector liberal-nacionalista, ha cometido la equivocación de restar importancia a los efectos prácticos de la adopción de políticas multiculturales en las nacientes democracias. Este es un aspecto que se revalorizó como consecuencia de la amarga experiencia de la apertura democrática en los Balcanes y la ex Unión Soviética, la cual fue terreno fértil para la emergencia de sangrientos conflictos étnico-nacionalistas. Dichas experiencias generaron una gran preocupación teórica que se tradujo en distintos ensayos e investigaciones empíricas, aunque no suficientes, respecto a las consecuencias de las decisiones y criterios políticos adoptados frente a dilemas étnico-nacionales en los procesos de democratización, partiendo de la idea de la relevancia de este factor en el resultado final, esto es, la consolidación de la democratización o el conflicto étnico-nacional y el quiebre del proceso.¹¹⁰ Su análisis se enfoca en el impacto de la respuesta a las demandas de las minorías étnico-nacionales en el desarrollo de los procesos de democratización y afirman que no cualquier respuesta a las demandas de las minorías étnico-nacionales favorece el éxito democrático de los Estados.

La tarea de buscar respuestas a los procesos paralelos de democratización y conformación del proyecto nacional, no resulta nada sencilla. Al

¹¹⁰ El supuesto de partida es que las instituciones políticas que se establecen o las decisiones políticas que se adopten, impactan en el resultado de las relaciones interétnicas. Esto es, los estudios generados por la experiencia de los países que en los años noventa salieron del autoritarismo y devinieron en conflictos étnico-nacionales, parten del reconocimiento que las decisiones que se adoptan durante e inmediatamente después de la transición, aumentan o disminuyen las posibilidades de la consolidación democrática, en la medida que impactan en el futuro de las relaciones interétnicas y, por lo mismo, en el futuro del proceso de democratización. En pocas palabras, que el tipo de respuesta del Estado frente a este dilema, puede constituir un obstáculo o un aliado para la consolidación democrática.

respecto, podemos identificar que las distintas posiciones teóricas parten del reconocimiento de que los criterios que se adopten frente a los reclamos de las minorías étnico-nacionales deben contribuir a su integración al proyecto nacional, a efecto de abonar el camino de la democracia. En lo que parece no haber consenso, es con relación al cómo debe conseguirse la integración. Es decir, algunas posiciones aceptan que el Estado y la mayoría cultural o nacional necesitan ceder y brindar derechos especiales a las minorías étnicas, pues ello favorece su integración nacional, mientras que otros autores opinan que el reconocimiento de tales derechos sería abrir la oportunidad a la desintegración nacional. En consecuencia, no se ponen de acuerdo para determinar cómo y hasta qué punto debe darse esa participación a efecto de conseguir la integración. Esto significa que aun cuando aceptemos el supuesto de que pueden existir criterios políticos basados en las diferencias culturales que sean compatibles con la libertad de los individuos, el debate en torno a la adopción de dichos criterios no está acabado. Al contrario, se han abierto nuevos frentes de batalla, los cuales giran principalmente sobre la contribución u obstaculización de dichas políticas al fortalecimiento o integración nacional.

El debate ha sido por demás plural, pero a pesar de su diversidad, podemos identificar fácilmente dos posturas claramente planteadas que polarizan la discusión teórica. Un primer argumento, basándose en la experiencia de casos recientes en los cuales la apertura democrática ha facilitado la resolución de conflictos étnicos históricos, y en la defensa de la racionalidad y legitimidad de los planteamientos identitarios, ha sostenido que la aceptación de criterios políticos con base en la diferenciación étnica, constituye una condición de la consolidación democrática. Los teóricos que sostienen este argumento, parten de la tesis de que cuando los procesos de democratización tienen lugar en sociedades pluriculturales, la mayoría étnico-nacional suele adoptar posiciones arbitrarias hacia las minorías étnicas. Después de todo, no resulta una tarea difícil encontrar ejemplos que muestren que siguiendo las reglas de las mayorías pueden producirse resultados inaceptables desde el punto de vista de la justicia y la democracia.¹¹¹ En respuesta, las minorías nacionales o indígenas sue-

¹¹¹ Respecto al dilema del gobierno de las mayorías con exclusión de las minorías, Sartori considera que a primera vista podría parecer que traducir pueblo por el derecho de la mayoría a un gobierno absoluto constituye lo más sencillo. Pero no es así. El establecer

len exigir ciertos derechos que implican autogobierno o una justa redistribución territorial del poder, lo cual suele impactar en el futuro del Estado-nación y, por ende, del proyecto democrático. La consecuencia de este hecho constante en los procesos de apertura política, es que las repercusiones de la relación entre la mayoría cultural y las distintas minorías, se convierten en pieza clave del proceso de democratización. De esta forma, se concluye que los dilemas étnico-nacionales están evidentemente relacionados a las exigencias de los grupos minoritarios, y su respuesta se convierte en un aspecto fundamental para el éxito del proceso de democratización. Es decir, desde esta perspectiva se entiende que los criterios con base en la diferenciación étnica responden a hechos inevitables en los procesos de democratización, como son la arbitrariedad de las mayorías sobre las minorías.

Por el contrario, un segundo argumento sostiene que los criterios sustentados con base en las diferencias culturales, ahondan más en la debilidad de los Estados nacionales, o no permiten su consolidación o fortalecimiento, pues se fomenta el divisionismo y el conflicto. Desde esta perspectiva, se infiere que las políticas basadas en la etnicidad, en este caso en los privilegios a un grupo étnico o cultural, la inclusión puede afectar la distribución de importantes bienes materiales y no materiales, incluyendo el prestigio de varios grupos étnicos y la identidad del propio Estado, la cual puede aproximarse más a un grupo que a otros. De ahí que consideren que la etnicidad viene acompañada generalmente de cierta hostilidad hacia los grupos diferentes.¹¹² Por lo tanto, quienes comparan esta posición teórica afirman que si el naciente Estado democrático pretende consolidarse, éste tiene que ser indiferente a las cuestiones étni-

el derecho absoluto de la mayoría para imponer su voluntad sobre la minoría o minorías, equivale a adoptar una norma que funciona, a la larga, en contra del mismo principio que ensalza. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 45.

¹¹² Horowitz afirma que si la *etnicidad* determina la vida organizacional de las sociedades, los eventos políticos suelen tener consecuencias políticas. El conflicto étnico suele convertirse en el centro de la política. Aquellas decisiones que deberían ser relegadas en cualquier otro escenario a cuestiones de administración rutinaria, como los planes de desarrollo, las políticas educativas, de tierra, impuestos, etcétera, asumen un lugar central en la agenda política de las sociedades étnicamente divididas. Incluso, esto se refleja no solamente en el ámbito de la organización política, sino en la propia vida partidista, y en la estructura de la organización económica, con cámaras de comercio con origen étnico, por ejemplo. Horowitz, Donald, *op. cit.*, nota 46, pp. 7-12.

cas. El fundamento de estas conclusiones es la irracionalidad o la falta de trascendencia de la etnicidad. En fin, se trata de un debate sumamente polémico, inacabado, y que por su misma complejidad, resulta necesario matizar algunos aspectos que lo caracterizan.

1. *Los argumentos que favorecen la adopción de criterios cívico-nacionalistas frente a las demandas de las minorías culturales*

El amplio sector liberal, que mantiene su desconfianza a las tesis del pluralismo liberal, reaccionó argumentando que la acomodación de las diferencias culturales resulta más manejable, y garantiza mejor la estabilidad, si se adopta un criterio *cívico* de nacionalidad, frente a las demandas de las minorías culturales. Para esta corriente de opinión, lo *razonable* es adoptar un nacionalismo cívico, como el de Estados Unidos o Gran Bretaña, los cuales se basan en la apelación a la lealtad de la población a un conjunto de ideas políticas e instituciones que son percibidas como justas y efectivas. La inclusión en el grupo depende del nacimiento dentro de la nación o de una residencia prolongada en ella. Este nacionalismo cívico se fundamenta en la afirmación de que el único criterio capaz de garantizar la inclusión de todos los sectores nacionales y culturales, es el criterio cívico y supuestamente ajeno o neutral a las cuestiones relativas a la etnicidad. Puesto que las cuestiones identitarias son excluyentes, fomentan la deslealtad al proyecto nacional, pues a *contrario sensu*, generan mayor apego a lo particular, los seguidores de esta postura entienden que el Estado debe seguir siendo “neutral” a las diferencias étnicas. Es decir, consideran que el reconocimiento de derechos especiales no contribuye a la integración ciudadana, sino todo lo contrario, promueve la deslealtad al proyecto nacional, sienta las bases del separatismo, y provoca que el diálogo entre grupos sea más difícil.¹¹³

Esta afirmación teórica parte de la aceptación de que la clase o la ideología constituyen una base más genuina de alineación política, mien-

¹¹³ Uno de los trabajos que más ha impactado en estas posiciones, sobre todo en el debate de la sociedad norteamericana, es el sugerente libro de Arthur M. Schlesinger Jr., *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*, en el cual argumenta que las políticas multiculturales tienen un efecto desintegrador en la sociedad, pues “el culto a la etnicidad exagera la diferencia, e intensifica los resentimientos y los antagonismos”, Nueva York, W. W. Norton, 1992, p.102.

tras que la etnicidad es más venenosa para la salud política. Es decir, desde esta perspectiva, el reconocimiento de derechos especiales para minorías étnicas desaventajadas implica politizar la etnicidad, lo cual suele polarizar la vida pública como consecuencia natural de las mismas características del conflicto étnico, el cual nos conduce inevitablemente a una negociación del todo o nada, a un juego de suma cero. Así pues, la tesis es que la politización de la etnicidad suele traer consecuencias divisorias en la vida pública. Con el paso del tiempo estos derechos crean una espiral de competición, desconfianza y antagonismo entre grupos étnicos. En este sentido, se infiere que los derechos de las minorías erosionarán la confianza, la capacidad de comunicarse, de sentir solidaridad, en fin, las normas y las prácticas de la ciudadanía responsable, reduciendo el rendimiento conjunto del Estado.¹¹⁴ Lo anterior resulta sumamente importante puesto que cualquier observador del fenómeno democrático comprende que el funcionamiento de las democracias modernas depende no sólo de la justicia de sus instituciones básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos, tales como su sentimiento de identidad, de su capacidad para tolerar y trabajar junto a otros que son diferentes de ellos; de su deseo de participar en el proceso político con el fin de promover el bien público y de pedir responsabilidades a las autoridades políticas; de su disposición de mostrar autocontención y responsabilidad personal en sus demandas políticas y en sus elecciones personales; de su sentido de la justicia y compromiso con una distribución justa de los recursos; y, de si ven las identidades nacionales, regionales, étnicas o religiosas como potencialmente conflictivas.

De esta forma, los defensores de la adopción de criterios cívicos afirman que las instituciones liberal-democráticas —como la ciudadanía— no están preparadas para resolver conflictos identitarios, pues se trata de conflictos no negociables, por lo que sostienen que las democracias liberales deben evitar que las identidades étnicas se politicen, rechazando cualquier planteamiento de derechos de minorías que conlleve su reconocimiento político-constitucional. Hirschman nos ofrece un análisis bas-

¹¹⁴ Al respecto, Ward afirma que “las políticas que incrementan la relevancia de las identidades étnicas actúan como un corrosivo en el metal que disuelve los lazos de conexión que nos unen como nación”. Ward, Cynthia, “The limits of Liberal Republicanism: Why Group Based Remedies and Republican Citizenship don’t Mix”, *Columbia Law Review*, 1991, pp. 581-607; citado por Kymlicka, Will, *op. cit.*, nota 90, p. 36.

tante elocuente del problema, cuando distingue entre conflictos divisibles, que suelen ser aquellos que tienen que ver con la distribución de algún bien, y conflictos indivisibles que afectan sobre todo a consideraciones sobre la identidad o el ser de alguien. Vallespín hace una explicación de esta distinción señalando que los primeros,

los conflictos de interés, suelen incidir sobre un más o menos, mientras que los segundos lo hacen sobre una cosa u otra, o esto o lo otro (o se es vasco o se es español, por ejemplo). La idea es que unos son negociables, se prestan al compromiso y a la componenda, mientras que otros impiden cualquier tipo de transacción, ya que lo que se piensa que está en juego es la propia identidad...¹¹⁵

En resumen, la tesis que sustenta la adopción del criterio cívico nacionalista señala que los problemas culturales o identitarios, no son compatibles con la democracia, pues generan exclusiones y arbitrariedad. Las incompatibilidades de los criterios étnicos con la democracia fueron abordadas inicialmente por Horowitz, quien basándose en una profunda investigación empírica se mostró convencido de las dificultades de adoptar criterios democráticos en sociedades étnicamente divididas. Concluyó que los criterios étnicos pueden dificultar la conquista de acuerdos y consensos, la organización de coaliciones y todos las demás variantes que facilitan la gobernabilidad en las democracias: “En abstracto, hay muchas instituciones compatibles con la democracia, pero no todas contribuyen a establecer estados multiétnicos inclusivos, con lo que terminan obstaculizando el propio desarrollo democrático”.¹¹⁶ Horowitz considera algunos casos paradigmáticos de las relaciones entre votantes,

¹¹⁵ Vallespín, Fernando, “Multiculturalismo y Democracia”, *Ponencia presentada en el Foro de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, Madrid, mayo de 2000.

¹¹⁶ Para sustentar esta afirmación, apunta que en Benín, por ejemplo, la celebración de comicios reflejó la histórica composición cultural de la región, dominada por tres grandes grupos, y el establecimiento de una segunda ronda electoral convirtió la contienda tripolar histórica en una bipolar ampliamente polarizada. El federalismo de la primer República de Nigeria contribuyó significativamente a la polarización entre norte y sur, mientras que el federalismo diferentemente estructurado de la segunda República no condujo al mismo resultado. La constitución heterogénea de Malasia se combinó con otras circunstancias idiosincrásicas para conformar una coalición multiétnica. *Op. cit.*, nota 46, pp. 46-48.

partidos y resultados electorales, todos en el contexto de elecciones libres:¹¹⁷

En el *primer caso*, supone la presencia de un grupo de votantes que constituyen una mayoría de votos y que su partido gana una mayoría de curules en un sistema parlamentario. Si las reglas de la competencia están funcionando para permitir la alternancia en el gobierno, la minoría debe esperar para aumentar sus votos y cambiar los resultados. Pero supongamos que las mayorías y minorías están divididas porque cada uno se concibe como grupos definidos por cuestiones de etnicidad e intereses no compartidos con el otro grupo. Entonces la consecuencia natural es que la alternancia será prácticamente imposible, tendiéndose a la exclusión permanente de la minoría. En sociedades étnicamente divididas, el gobierno de la mayoría no es una solución, es el problema, porque esto permite su dominación aparentemente en perpetuidad.

Segundo caso. Supongamos que hay tres partidos, dos con el 40% de apoyos cada uno y el restante con 20%. Es evidente que en esta situación el partido con el 20% define el gobierno, pues su alianza con cualquiera de los otros dos resulta determinante, con lo que el resto queda gobernado por una minoría. Sin embargo, en sociedades étnicamente divididas, donde los pertenecientes a un grupo no suelen darle el voto al representante de un grupo distinto, la posibilidad de generar la gobernabilidad se complica.

El *tercer caso* pone a los dos anteriores frente a la representación proporcional. Ésta es establecida para que las curules ganadas sean proporcionales a la fortaleza de cada partido. Dentro de este sistema, muchas mayorías pueden lograrse aun cuando se consigan menos del 50% de los votos. Este es el caso de las elecciones por Margaret Thatcher y los torries. No puede imaginarse, sin embargo, que la alternancia democrática está cancelada por este mecanismo. Pero si la sociedad británica estuviese dividida por partidos políticos que representan sus diferencias étnicas, entonces la demanda de una tiranía permanente de una minoría sería extremadamente plausible.

Finalmente, analizó la dinámica de las coaliciones, afirmando que las coaliciones también pueden favorecer el gobierno de una minoría en sociedades étnicamente divididas, cuando el principal partido de la coalición cuenta en su interior con una mayoría perteneciente a un grupo étnico.

¹¹⁷ Horowitz, Donald, *op. cit.*, nota 46.

nico que constituye una minoría en el contexto nacional. Horowitz considera que estos planteamientos no son hipotéticos, sino que están presentes en la vida política de las sociedades multiétnicas. En ellas, el problema democrático resulta del establecimiento de fronteras partidistas, las cuales determinan fronteras de grupo, aun cuando algunos grupos son representados por más de un partido.¹¹⁸

La defensa de criterios cívicos frente a reclamos étnico-nacionales se ha sustentado en los resultados y evidencias que han arrojado recientes estudios empíricos. Snyder, por ejemplo, se apega a dicha posición a partir de que realiza un análisis comparativo entre los países ex comunistas de Europa del Este y la ex Unión Soviética, en el cual identifica las razones por las cuales solamente unos Estados se alejaron del conflicto étnico-nacionalista y desarrollaron su proyecto democrático.¹¹⁹ Al respecto, considera que aun cuando algunos países ex comunistas de Europa del Este o de Asia central como la República Checa, Polonia, Hungría o Eslovenia no experimentaron conflictos violentos, eso no quiere decir que su proceso de democratización no haya coincidido con una especie de resurgimiento de sus dilemas étnico-nacionales. Lo que sucedió en estos casos, fue que las elites de la democratización optaron por criterios étnico-nacionales que favorecieron la inclusión de las minorías o bien, adoptaron esquemas que han favorecido la convivencia interétnica y no han acentuado los ánimos nacionalistas. En concreto, en pleno proceso de transición a la democracia, las Constituciones de estos Estados adoptaron un nacionalismo cívico inclusivo, lo que facilitó que sus problemas étnico-nacionales no culminaran de forma violenta. Fueron Estados que han facilitado la inclusión de las minorías culturales. No solamente han extendido el derecho de ciudadanía, sino que también han establecido los instrumentos adecuados para su integración. Basándose en el caso de los Balcanes, Snyder concluye que cualquier movimiento que se aleje de la democracia cívica para adoptar criterios étnicos amenaza la paz democrática porque reactiva mecanismos que mantienen pacíficamente las relaciones. Ninguna democracia cívica desarrollada genera conflicto a otra similar por dos razones: los políticos no quieren pagar el precio político de iniciar o involucrarse en una guerra, y dos, las democracias cívicas

¹¹⁸ Horowitz, Donald, *op. cit.*, nota 46.

¹¹⁹ *From Voting to Violence*, New York, W. W. Norton and Company, 2000, pp. 67-73 (la traducción es nuestra).

cas comparten las ideas de los derechos cívicos para todos los miembros de la sociedad, por lo que hacer la guerra entre ellos resulta ilegítimo e impensable. En este sentido, la posición de este experto en materia de seguridad nacional, resulta paradigmática de los argumentos del nacionalismo cívico.

Snyder matiza que la manera como se presente la cuestión étnico-nacional variará según sea el proceso de democratización de los Estados, así como de las características de los grupos que lideren el proceso. Pero en cualquier caso, el criterio que se adopte en torno a la cuestión “nacional”, suele traer consecuencias para la intensidad del conflicto étnico-nacional. Para llegar a esas conclusiones, Snyder, basándose en la naturaleza del discurso y sus criterios para incluir a los miembros en el grupo, considera que además del nacionalismo étnico o cívico, en la fase de democratización de los Estados puede surgir uno revolucionario y otro contrarrevolucionario. Afirma que los nacionalismos étnicos se basan en la apelación colectiva a una cultura común, lengua, religión, experiencia histórica compartida, y ellos utilizan estos criterios para incluir o excluir miembros del grupo nacional. Por su parte, los nacionalismos revolucionarios, como el francés de la última década del siglo XVIII, se basan en su defensa a la revolución política que lleva al poder a un régimen que gobierna en nombre de la nación, y excluyen de ésta a quienes son vistos como contrarios al cambio. Finalmente, el nacionalismo contrarrevolucionario es aquel que se apega a una defensa o resistencia de los factores internos que buscan conservar las instituciones tradicionales de la nación. Ellos excluyen a clases sociales, religiosas, grupos culturales o adherentes a políticas o ideologías que son por su criterio enemigos de la nación.¹²⁰ La conclusión es que el nacionalismo cívico, por ser más inclusivo, suele generar menos conflictos, mientras que los otros tipos suelen generar mayores condiciones para el desarrollo del conflicto étnico-nacionalista.

Considerando la experiencia del proceso de apertura política y económica británica durante el siglo XIX, Snyder llega a la conclusión de que

¹²⁰ Siguiendo a Snyder, estas categorías son tipos ideales, pero hay muchas situaciones que se encuentran en áreas intermedias a estos tipos puros. En estos casos más complejos, la apelación colectiva o los patrones de exclusión suelen ser una mezcla o un conjunto de factores derivados de los tipos puros. Por ejemplo, muchas transiciones en los países ex-comunistas combinaron aspectos del nacionalismo étnico y de los patrones contrarrevolucionarios. *Op. cit.*, nota anterior.

un modelo de nacionalismo cívico resulta más prudente que otros tipos, y que cuando las elites no se ven amenazadas por los cambios democráticos, y la libertad de prensa y las instituciones representativas son establecidas antes que la democracia de masas, las posibilidades de adoptar un criterio cívico nacionalista son mayores.¹²¹ De esta manera, podemos interpretar que para Snyder la única manera de garantizar el éxito democrático es asumiendo criterios cívicos inclusivos, los cuales están más presentes en mayor medida en aquellos Estados que se alejan de consideraciones a la etnicidad. Considera que este tipo de criterios cívicos, garantizan el respeto a los derechos de las minorías y previenen o aminoran la posibilidad de conflictos étnico-nacionales. Al menos idealmente, los nacionalismos cívicos buscan acomodar a todos los ciudadanos dentro de un marco institucional no discriminatorio. Esto no quiere decir que los Estados que han adoptado un nacionalismo cívico no discriminan a ciertas minorías culturales, por supuesto que la experiencia cotidiana nos desengañaría, pues hasta las democracias tradicionales han vulnerado los derechos de ciertos sectores minoritarios como los negros o los aborígenes americanos en Estados Unidos o los escoceses o irlandeses en la Gran Bretaña. Los conflictos étnico-nacionales están presentes en los Estados cívicos, en la medida que —debido a que su propio carácter cívico lo permite—, distintos grupos empiezan a ganar terreno en el proceso democrático. Si las minorías étnicas dentro del Estado cívico reclaman derechos de grupo o autonomía política, esto puede ser visto como un desafío peligroso para los principios democráticos. Sin embargo, un nacionalismo cívico suele reducir el conflicto violento una vez que la democracia es consolidada, en la medida en que las demandas étnicas pueden ser efectivamente acomodadas al sistema.

En general, el argumento de Snyder consiste en afirmar que en la mayoría de las situaciones, los nacionalismos cívico-inclusivos suelen aminorar los conflictos étnico-nacionales violentos, y que suelen favorecer la armonía de las relaciones internacionales. Contrariamente, otros criterios para resolver los dilemas étnico-nacionales, como los puramente

¹²¹ En efecto, su apego a un criterio cívico-nacionalista se debió a dos factores. Primero, la aristocracia y las elites empresariales compartieron intereses con las clases medias emergentes, con lo que no se vieron amenazados por la democracia. Y segundo, las instituciones cívicas del gobierno representativo y la libertad de opinión, fueron establecidas previamente al inicio de la democracia de masas, es decir, antes de darle el voto a la mayoría del pueblo.

étnicos, suelen provocar conflictos violentos al interior de los Estados pluriculturales, pues considera que los criterios sobre la base de la “etnicidad” suelen ser excluyentes y que la ventaja de un criterio “nacional cívico”, es que permite la inclusión de todos los grupos culturales. Desde su posición, se entiende que reconocer derechos sobre la base de la pertenencia a un grupo o grupos étnico(s) resulta necesariamente generador de ciudadanos de distintas categorías. Por lo tanto, ello tiende a vulnerar el principio de igualdad de todos los ciudadanos y, al ser excluyente, se convierte en promotor del conflicto étnico. Con base en estos argumentos, sostiene que la mejor forma de conseguir la integración nacional es siendo indiferentes a las cuestiones de la etnicidad, y que el nacionalismo cívico genera efectos integradores y que con la aplicación de estos criterios, las relaciones interétnicas, o la apelación a los factores identitarios carece de sentido. Esto es, se acepta que la lealtad de las subnacionalidades y grupos indígenas está garantizada por los meros efectos *integradores* del nacionalismo cívico.

Svante E. Cornell coincide con las conclusiones de Snyder, como resultado de sus investigaciones sobre los problemas nacionales en el Cáucaso ruso. Sostiene que la institucionalización de la autonomía territorial de un grupo determinado, lejos de reducir el conflicto entre una minoría y un gobierno central puede acrecentarlo. Agrega que el conflicto depende en buena medida de la disposición y capacidad de la minoría para movilizarse, lo cual suele ser proveído por el régimen autonómico. Para este autor, la autonomía inevitablemente institucionaliza y promueve identidades separadas, afectando las siguientes áreas: fronteras, identidad de grupo, instituciones estatales, liderazgo, medios, y apoyos externos... Considera que todos estos factores estuvieron presentes en la secesión de las Repúblicas del sur del Cáucaso en la ex Unión Soviética.

Cornell nos recuerda que en el momento de la culminación de la Unión Soviética, las tres Repúblicas de esta región contaban con nueve minorías compactamente establecidas. Cuatro de ellas con estatus autonómico, los armenianos en Azerbaiyán, los osetianos (South Ossetians), los abkhaz y ajars en Georgia. Las minorías no autónomas fueron los azeris en Georgia y en Armenia, los armenianos de Georgia, y los lezgins y talish en Azerbaiyán. En los años del colapso soviético estallaron tres conflictos violentos, entre el gobierno central y las minorías autonómicas. Desde el inicio del proceso de liberalización política en 1986, con Gorbachev, ningún movimiento organizado con propuestas separatistas

emergió de las minorías no autonómicas, mientras las que sí gozaban de esta condición buscaron el separatismo, porque fomentaban estos factores. Las fronteras delimitadas contribuyeron a su identidad de grupo, la cual además fue fortalecida por varios medios, principalmente el control que ejercieron los programas educativos, desde donde fomentaron la distinción étnica. En ello también jugó un papel muy importante la imposición de su lengua como oficial, dentro de su territorio. También gozaron de instituciones de carácter estatal que resultaron cruciales para la movilización étnica, a diferencia de las autonomías que no contaban con autonomías reconocidas. Sus parlamentos podían aprobar leyes, refutar las aprobadas por el gobierno central, y apoyaron y legitimaron las declaraciones de soberanía e independencia. La autonomía también institucionalizó los liderazgos regionales. El control sobre los medios también resultó muy importante para poder influenciar la actitud de la población.¹²² La investigación de Cornell concluye que, el hecho de que las autonomías cuenten con instituciones estatales, les permite tener un apoyo y reconocimiento internacional que legitima sus movimientos. Concluye que la autonomía no es un factor suficiente ni necesario para que el conflicto tome lugar, pues éste requiere de otros factores, pero en este caso resultó fundamental. La autonomía puede resultar inevitable donde ha habido un conflicto, pero donde aún no lo ha habido, el reconocimiento de la autonomía puede fomentarlo. Puede crear las condiciones para que se lleve a cabo. Es por ello, que sugiere que donde todavía haya una posibilidad de apoyar identidades cruzadas, hay que hacerlo, y evitar soluciones etno-federales.¹²³ Esto no significa que todas las soluciones con base en la etnicidad deban colapsar o llevar al conflicto violento, sino simplemente que allá donde la división territorial con base en esos criterios pueda ser evitada, debería hacerse.

En conclusión, el sector teórico-liberal que sostiene la conveniencia de adoptar criterios cívicos, sugiere que debe tomarse ventaja de la discusión de la identidad nacional en la fase de democratización para promover identidades étnicas más inclusivas que superen las complejidades étnico-políticas. Considera que la democracia tiene problemas para desarrollarse en estos escenarios, puesto que la politización de la etnicidad genera un ambiente de competencia, rivalidad y desconfianza entre los

¹²² “Autonomy as a Source of Conflict”, *World Politics*, febrero de 2002.

¹²³ *Idem*.

grupos étnicos que termina por destruir la unidad nacional. Es decir, se fomenta necesariamente el separatismo o las posiciones radicales, se erosionan la capacidad de los ciudadanos de cumplir con sus responsabilidades, la confianza, la capacidad de comunicarse y de sentir solidaridad. En concreto, estos autores argumentan que asumir criterios con base en la etnicidad sólo serviría para prolongar los conflictos y ahondar las diferencias étnicas. Así lo entiende Fukuyama, quien ha señalado que adoptar el principio de derechos de grupo conlleva más complejidades que beneficios, que incrementa las dificultades en cuestiones difíciles acerca de qué constituye un grupo legítimo, quién pertenece a cada grupo, quién o cómo deben tomarse estas decisiones.¹²⁴ Esto hace que el problema de los derechos de las minorías se convierta en una amenaza para la consolidación de los Estados democráticos, por lo que señala que la base segura para la democracia liberal solamente la concede el principio kantiano que reconoce a los seres humanos como tales más que como miembros de una colectividad determinada. Esto a la idea de Habermas, quien ha señalado que si deseamos crear Estados viables que no estén sometidos a tensiones separatistas o violencia sobre/contra minorías étnicas, no hay más alternativa que separar la lealtad y la pertenencia a un Estado de la identidad cultural: separar, pues, la arquitectura política, el modo como el mundo se organiza políticamente, de la arquitectura cultural, diferenciar entre fronteras políticas y fronteras culturales.¹²⁵ Esto es lo que el filósofo alemán ha calificado como *patriotismo constitucional*, y evidentemente manifiesta que la ciudadanía, esto es la pertenencia al estado, debe ser independiente de factores etnoculturales o históricas concretas como la lengua, por ejemplo. Aboga por una identificación de los ciudadanos con principios abstractos universalizables, aquellos en los que todos los que habitan la comunidad pueden reconocerse como partícipes de un destino político común. Vallespín nos dice que el gran desafío que se desprende de la obra de Habermas, consiste “en reconocer las diferencias entre individuos y grupos sin *externalizarlos* como enemigos, ni asimilarlos a lo

¹²⁴ Como ejemplo de una solución basada en la *etnicidad*, en el establecimiento de derechos para las minorías, presenta el caso de las terribles dificultades prácticas que ello presentó en el Líbano. Fukuyama, Francis, “Comments on Nationalism and Democracy” en Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (eds.), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 27.

¹²⁵ Cfr. Habermas, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos, 1994.

propio. Habermas desconfía del *valor* de la preservación de comunidades étnicas específicas como si esto fuera un bien en sí mismo, que habría que adoptar dogmáticamente. Significaría algo así como una traslación del discurso ecologista de la *supervivencia de las especies* al ámbito sociopolítico”.¹²⁶ De esta forma, resulta evidente que desde esta posición teórica, la protección del derecho de las minorías únicamente debe significar la adopción de criterios cívicos o inclusivos y no de criterios meramente étnicos (favoritismos étnicos), que contribuyan a la negación de los derechos de otras minorías o su exclusión.

En resumen, los teóricos que apelan a la relevancia de las virtudes (republicanismo) sobre los factores culturales, afirman que el reconocimiento de ventajas o derechos de las minorías, constituye un elemento propiciador de inestabilidad política y social que termina por obstaculizar el desarrollo democrático. Partiendo de esta posición, interpretamos que si bien los derechos de las minorías pueden ser justos, estos no resultan convenientes para el desarrollo democrático de los Estados y entonces hay que buscar otros modelos o criterios que permitan integrar las demandas de dichos grupos a las instituciones político-estatales ya establecidas (entiéndase a la estructura estatal establecida en la Constitución), pero no responder a las diferencias étnicas. Ante dicha situación, se entiende que el éxito democrático de los Estados en transición depende del rechazo explícito al reconocimiento público de los grupos étnicos.

Cabe mencionar, que esta argumentación que concibe a las demandas de reconocimiento político de los derechos colectivos de las minorías, como una amenaza para la identidad cívica y la seguridad del Estado, ha sido compartida por la mayoría de los gobiernos. De tal forma que, en general, los Estados en proceso de democratización lejos de responder a los reclamos nacionalistas o identitarios, suelen disuadirlos.

2. *Los argumentos que favorecen la adopción de políticas con base en las diferencias culturales*

Quienes han intentado justificar los derechos de las minorías dentro de la teoría política contemporánea, se han visto en la necesidad de ofrecer una respuesta a quienes sostienen la tesis de que el reconocimiento

¹²⁶ Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000, pp. 85 y 86.

de esos derechos supone un peligro de balcanización o disgregación social, deteriorando la convivencia y erosionando los vínculos comunes entre los ciudadanos, en definitiva, los lazos que hacen posible la solidaridad entre los distintos grupos que componen una sociedad. Para tal efecto, han debido recurrir al terreno de la investigación empírica.

Al respecto, observamos que recientemente se han incrementado los trabajos que, partiendo del análisis de casos prácticos, sostienen la *imposibilidad* de separar la cultura de la política en determinadas situaciones, y la necesidad de adoptar consideraciones especiales para las minorías como garantía del éxito democrático. Su argumento consiste en que el reconocimiento de los derechos de las minorías puede facilitar la estabilidad política y social de los Estados en transición a la democracia. Esto es, que el reconocimiento al autogobierno de las minorías puede constituir un elemento necesario de la consolidación democrática y no una amenaza para su desarrollo. Por el contrario, la falta de reconocimiento a ese derecho o su retirada (pensemos en el caso de Kosovo) puede contribuir a agravar las relaciones interétnicas, y convertirse en detonante de un conflicto étnico-nacionalista de mayores percances. De esta forma, la *conveniencia* de la adopción de derechos especiales para las minorías étnico-nacionales se sustenta, no solamente en la mera reflexión lógica derivada del debate teórico normativo sobre el pluralismo liberal, sino que se nutre de la experiencia histórica reciente.

Esta apreciación teórica, fue impulsada en la etapa de la posguerra por Arendt Lijphart, quien afirmó a finales de los años sesenta que la clave de la estabilidad política en los Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria era la disposición de las elites a compartir el poder, mediante políticas de coalición, representación proporcional y autonomía.¹²⁷ El modelo de Lijphart generó una vasta literatura en los años setenta tendiente a la aplicabilidad de dicho modelo democrático en sociedades nacional o culturalmente divididas.¹²⁸ En consecuencia, en diversos trabajos se empezó a reconocer

¹²⁷ “Consociational Democracy”, *World Politics* 21, 1969, pp. 107-125.

¹²⁸ Dominique Arel considera que el modelo fue criticado desde tres frentes: Primera-mente, Lijphart fue acusado de oscilar constantemente entre una lectura normativa y predictiva de su teoría, por lo que los Estados negociarían en consociación según se presentaran ciertas condiciones. Segundo, fue criticado por suponer que las elites sacrifican sus intereses por el bien de la mayoría, lo cual se contradice con el consenso creciente en la ciencia política de que las elites persiguen sus intereses. Tercero, resultaba claro que la teoría de Lijphart estaba sustentada en sociedades divididas ideológicamente (religión

que bajo ciertas situaciones, la adopción de derechos especiales de autogobierno para las minorías, ha sido adoptada como mecanismo de respuesta a los dilemas étnico-nacionales en diversos países, como en el caso de los vascos y los catalanes en España en 1980, los miskitos en Nicaragua en 1990, los nagas en la India en 1972 o los afars en Etiopía en 1977. Es más, los grandes organismos internacionales como el Consejo de Europa han asumido la importancia de la protección de las minorías.¹²⁹ El reconocimiento de los derechos colectivos ha tomado diversas formas o modelos, incluyendo la separación de los grupos étnicos en Estados separados en el proceso de democratización, aun cuando signifique una considerable movilización de población. Esto resulta lógico cuando las condiciones históricas de la relación interétnica al interior de un Estado nacional son irreconciliables, con lo que se evitaría un conflicto bélico. Y donde la separación de un Estado multiétnico resulta inviable, se ha optado en algunos casos por el establecimiento de un poder compartido, a la idea de la ya comentada democracia consociacional de Lijphart, donde el pueblo no sólo tiene derechos individuales, sino como miembros de un grupo étnico o nacional, lo cual les daría la oportunidad de contar con derechos de grupo de representación proporcional justas en la burocracia y en la legislatura.

El caso canadiense resulta muy elocuente de cómo frente a la amenaza de conflictos de carácter nacional, los Estados multinacionales contemporáneos recurren a la posibilidad de adoptar criterios con base en las diferencias identitarias o nacionales, sobre todo cuando se encuentran en procesos de transformaciones políticas y económicas que requieren de una legitimidad suficiente para desarrollarse. Recordemos que Canadá es un país que se vio inmerso en procesos de cambio político y sobre todo de integración económica muy fuertes, sobre todo a partir de los años setenta. Desde ese periodo, la provincia francófona de Québec ha celebrado dos veces un referéndum, la primera en 1980 y la segunda en 1995.

o clase) pero no étnicamente. Sin embargo, la mayoría de las sociedades que enfrentan divisiones se relacionan a cuestiones étnicas, y como se ha señalado, estas cuestiones resultan más difíciles de manejar que los aspectos de clase o religión. "Political Stability in Multinational Democracies", en Gagnon, Alain G. y Tully, James (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, 2001, pp. 66 y 67.

¹²⁹ Para mayor detalle, *cfr.* Ganguluy, Rajat y Taras, Raymond C., *Understanding Ethnic Conflict: The International Dimension*, Nueva York, Long-man, 1998, capítulo II.

En las dos consultas se demostró la división de la sociedad respecto de la opción soberanista (en el primero, el 40.5% de la población votó el sí a la independencia; en el segundo, lo hizo un 49.4%).¹³⁰

También, el caso español resulta paradigmático, puesto que el replanteamiento de su Estado nacional constituyó, precisamente, la clave de su consolidación democrática, pues ello facilitó que las minorías nacionales ratificaran su identidad como miembros del Estado español, y que desearan mayoritariamente su propósito separatista. Ello se debió a que al inicio de la transición española, el principal problema era la distorsión del Estado-nación, provocado por la negativa del régimen autoritario a reconocer su diversidad nacional. Principalmente, el problema se reflejó en la violencia del grupo nacionalista terrorista vasco ETA (Euskadi At Askatasuna), el cual jugó un papel central en la transición, después del asesinato del primer ministro Luis Carrero Blanco, lo cual contribuyó a deslegitimar internacionalmente el régimen de Franco, y que arrojó más de doscientas muertes durante la negociación, entre 1978 y 1980. Lo que resulta destacable, es que a pesar de la violencia nacionalista, ninguno de los actores políticos de la transición, desconoció el sistema o el Estado español. La adversidad no fue utilizada para deslegitimar el régimen democrático que se estaba construyendo o la nueva estructura constitucional. La clave fue la aceptación de las minorías nacionales para participar en la celebración de elecciones generales, y esto fue como consecuencia del compromiso de los actores de la transición de replantear la composición nacional. Lo anterior provocó que las nuevas instituciones democráticas, principalmente la Constitución, contaran con la legitimidad de las regiones nacionalistas, pero solamente después de la aprobación de los estatutos de autonomía por parte de éstas.

De esta forma, la democracia española no se consolidó con la muerte de Franco, ni con la aprobación del referéndum de la Constitución. Pudo consolidarse únicamente cuando el Estado-nación se replanteó, a través de Autonomías Regionales, y que estas fueron aprobadas en el País Vasco y en Cataluña a finales de 1979. Es decir, la legitimidad se alcanzó me-

¹³⁰ En marzo de 2000, la Cámara Baja de Ottawa aprobó un proyecto de ley que endurece las condiciones para la independencia de Québec. El proyecto de “ley de claridad” establece que el gobierno federal deberá decidir si la pregunta que se somete a votación es clara y si el porcentaje de votos a favor de la independencia es suficiente. No obstante, el gobierno de Québec es contrario a la nueva ley por cuanto considera que la cuestión no es jurídica, sino política.

diente el consenso alcanzado con las minorías nacionales. Esta legitimidad obtenida en las elecciones generales, le permitió al Estado español, gobierno y Parlamento, iniciar negociaciones tendientes a la devolución de poder a las representaciones provinciales de Cataluña y el País Vasco, las cuales habían sido constituidas posteriormente a las propias elecciones generales. Con ello, los negociadores crearon un Estado que desafió su histórico centralismo y reconoció sus nacionalismos periféricamente constituidos. Los acuerdos negociaron la autonomía regional. Los Estatutos de Autonomía fueron puestos a consideración del electorado vasco y catalán en octubre de 1979. Ambos estatutos fueron aprobados con casi el 90% de los votos. Lo más significativo fue que en el País Vasco, el grupo nacionalista que se había abstenido de participar en el referéndum de la Constitución, participó en la aprobación del Estatuto de Autonomía vasco. En la nueva democracia española, identidades múltiples persistieron complementariamente. Las minorías nacionales consiguieron el control sobre medios de comunicación, educación, y ahora exigen representación en los órganos europeos. En consecuencia, el terrorismo nacionalista que había jugado un papel relevante en la transición, aun cuando continuó operando después del referéndum constitucional (pues es de sobra conocido que esta organización persigue otras metas, mas allá de la democratización) ya no tuvo el mismo significado. Su lucha se deslegitimó. El problema de conformación del Estado español continuaría si la ciudadanía apoyara las acciones violentas. Pero insistentes, el apoyo a las actividades de ETA ha decrecido considerablemente.

La experiencia de la transición española nos brinda una interesante lección: la importancia de resolver primeramente el problema de conformación del Estado-nación, antes de iniciar las reformas estructurales propias de todo proceso de apertura democrática y económica. Una vez que España contó con un Estado-nación legítimo y fortalecido, se echaron a andar las reformas económicas, curiosamente encabezadas por el Partido Socialista. Estas pudieron cristalizar, porque los españoles pudieron resolver previamente la relación entre el Estado y la nación, la pluralidad de naciones en este caso, previamente. Estos factores sentaron las bases de la consolidación democrática.¹³¹ Pero el caso de los países de la ex Unión

¹³¹ Claro, la historia nos demuestra que un Estado fuerte, capaz de llevar a cabo eficientemente la liberalización económica, no tiene que ser exclusivamente democrático.

Soviética es totalmente distinto. Se trata de territorios que históricamente han estado bajo el surgimiento y caída de diferentes imperios, lo que ha provocado una gran movilidad de nacionalidades. Muchos individuos han sido ciudadanos o sujetos de tres o más Estados en el curso de su vida aun sin moverse de su lugar de residencia. Por ello, resulta comprensible que se trate de una región donde los desacuerdos acerca de quién es el *demos*, qué es la *polis*, y cuál es la unidad apropiada para tomar las decisiones estén a la orden del día. Esto explica que con el arribo de la apertura democrática hayan enfrentado graves problemas étnico-nacionales. A diferencia del caso español, en la ex Unión Soviética no se llevó a cabo un replanteamiento del Estado, una renegociación del Estado por parte de las naciones que integraban las repúblicas, sino que simplemente se dio paso al proceso de liberalización económica. Ello generó las condiciones para que los grupos nacionales prefirieran la independencia a la democratización. Hubo una evidente falta de acuerdo respecto de la conformación del Estado, lo que evitó que durante el conflicto nacionalista existieran canales institucionales propicios para proteger el Estado democrático.

No olvidemos que el Estado soviético no había enfrentado la necesidad de legitimarse con el consenso de los grupos nacionales que lo integran, pues se fundamentaba en un régimen político que no era democrático. Aun cuando la Unión Soviética estaba dividida en regiones sobre la base de criterios étnicos o nacionales, lo cierto es que esa distribución no fue consecuencia de un consenso democrático. Tal y como afirma McGarry, las minorías de la ex Unión Soviética fueron establecidas como regiones autonómicas diferenciadas, a través del federalismo, de manera arbitraria, sin que hubiera una demanda étnica de por medio. Esto es muy importante, puesto que las minorías jamás fueron consideradas. Además, las autonomías se desarrollaron bajo un régimen autoritario, no democrático. No fueron la consecuencia de un proceso de democratización. Por lo mismo, éstas sólo estaban bajo el control del poder central,

Ahí esta el caso de la dictadura militar en Chile, la cual pudo echar a andar las reformas económicas liberales, aun cuando se trataba de un régimen claramente autoritario. Sin embargo, tomemos en cuenta que nos estamos refiriendo a los casos de aquellos Estados que se encuentran en proceso de democratización y que intentan consolidar exitosamente dicho proceso. Franco mismo había iniciado el programa de liberalización económica en España, al igual que los presidentes priístas en los años cuarenta y cincuenta.

pero no bajo un control democrático.¹³² De esta forma, la composición del Estado nacional no representaba una fuente de legitimidad para el Estado, es decir que, por su carácter autoritario, el Estado podía sostenerse sin consideraciones a la estructura organizacional de su *nación*. Con la llegada de las transformaciones democráticas, el Estado no buscó el replanteamiento de su composición nacional, no buscó la legitimidad democrática en el consenso con sus naciones integrantes, sino que confió en la simple legitimidad que le darían las reformas económicas, la *Perestroika*. Es decir, en la ex Unión Soviética se privilegiaron las reformas en el ámbito económico, y se descuidaron aquellas concernientes a la democracia, pues el proceso de liberalización se desarrolló con las mismas estructuras antidemocráticas del Estado. La consecuencia de lo anterior, fue la ausencia de un Estado lo suficientemente sólido y legitimado. Y la debilidad del Estado provocó que no pudieran manejar acertadamente el proceso de transformación política y liberalización económica. En resumen, podemos interpretar del análisis comparativo entre la experiencia española y rusa que la falta de consideración a las demandas de las minorías étnico-nacionales, puede generar consecuencias catastróficas para el proyecto democrático.

Linz y Stepan, basándose en su investigación acerca de la experiencia de las ex Repúblicas Socialistas, afirman que los criterios políticos, con base en las diferencias étnico-nacionales, contribuyeron al éxito democrático de los Estados, cuando los Estados facilitaron la apertura de las minorías culturales o nacionales a múltiples y complementarias identidades políticas y lealtades, en el caso de que se les otorgue una ciudadanía especial. En consecuencia, estos autores destacan la importancia de la lealtad de las minorías al proyecto estatal como una condición del éxito de estas decisiones políticas. Esto se relaciona con la capacidad de asimilación que tengan las minorías, con su relación con las condiciones de la modernidad, y su apego a los principios liberales de tolerancia y respeto a los derechos individuales. Es una cuestión de disposición de las minorías, pero también de su contexto. Linz y Stepan ponen como ejemplo el

¹³² Con base en esta consideración, afirma la posibilidad de adoptar criterios políticos relacionados con la etnicidad, siempre y cuando, dichos criterios no se impongan, sino que sean fruto del consenso entre los grupos. McGarry, John, *Federalism (Federation) as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, Kingston-Ontario, Queen's University, Working Paper, 2002.

caso de la minoría rusa en los Bálticos, grupo que si bien son objetiva y culturalmente ruso parlantes, subjetiva y políticamente, han estado abiertos a una auto-identificación con la nueva República en la que ahora viven.¹³³ En buena medida, esto se debe a que consideran que su situación es mucho mejor a la que tuvieran si regresaran a su país de origen. En estas condiciones, se generan ciudadanos leales al Estado que les está brindando su actual condición. Como prueba de lo anterior, se apegan al dato que indica que solamente el 24% de los rusos en Lituania consideraron que sus derechos estaban mejor respetados en el régimen anterior. De esta forma, estos autores asocian el reconocimiento de la ciudadanía a las minorías rusas en Lituania a una actitud más positiva por parte de éstas hacia las instituciones estatales. Evidentemente, en este caso se ha establecido una política consaccional.

Asimismo, Ted Robert Gurr respalda la necesidad de reconocer los derechos de las minorías en los Estados en democratización, basándose en los resultados de los dos proyectos que le han dado cierta celebridad en la última década *Minorities at Risk*,¹³⁴ en 1992, y su revisión *Peoples against States*,¹³⁵ en 1998, los cuales se han convertido en referencia obligada para todos los estudios sobre la materia. Básicamente, su investigación se enfoca a la evidencia empírica de la última década, periodo en el que el proyecto encabezado por el profesor Gurr identificó un notable descenso en el número de conflictos étnico-nacionales. Su investigación concluye que los movimientos etnopolíticos, en sus dos principales manifestaciones, la rebelión y la protesta, disminuyeron sensiblemente a partir de mediados de los años noventa. De un promedio de diez conflictos manifestados en rebeliones por año a finales de los noventa a cuatro por año desde 1995. Basándose en el descenso en los últimos años del conflicto etnopolítico, Gurr establece una conexión entre la democratización de los Estados pluriculturales y la respuesta a la situación de sus minorías étnicas. El proyecto analiza distintas variables entre los Estados entre 1985 y 1998, como las diferentes maneras en que éstos se encuentran en relación con la democracia: consolidadas, nuevas,

¹³³ *Problems of Democratic...*, cit., nota 14, p. 410.

¹³⁴ *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington D. C., Institute of Peace Press, 1993.

¹³⁵ *Peoples versus States, Minorities at Risk in the New Century*, Washington D. C., Institute of Peace Press, 2000.

en transición o autocracias y los diferentes patrones de discriminación ya analizados. Pero, para efectos de nuestro trabajo, únicamente haremos referencia a los resultados obtenidos de la valoración de Estados en proceso de transición a la democracia.

Gurr sostiene la tesis de que el trato discriminatorio contribuye a definir las fronteras entre los grupos y a resaltar la identidad étnica. La reparación de los agravios provocados por el trato injusto y el deseo de tomar ventajas son las principales fuentes de los colectivos para la acción. Las restricciones culturales, por ejemplo, desafían a la identidad de grupo y contribuye al resentimiento del grupo y a la resistencia contra la mayoría cultural, provocando la perpetuación de los prejuicios interétnicos. El razonamiento es simple: si las desigualdades políticas y económicas son un factor esencial para las minorías en desventaja, entonces la estrategia más conveniente para minimizar el conflicto etnopolítico pasa por proveer protección garantizada contra la discriminación, y oportunidades que compensen el pasado de discriminación. La investigación empírica del equipo de trabajo del profesor Gurr demostró que la situación de los grupos etnopolíticos mejoró consistentemente en los años noventa. En general, más de un tercio de los 275 grupos analizados en el proyecto mejoraron su situación para 1998 con relación al inicio de la década. La discriminación política fue la que más disminuyó: cerca del 30% de grupos afectados por este tipo de discriminaciones entre 1990 y 1991 tuvieron más derechos políticos y mayores posibilidades de acceso al poder para 1998 (60 de 211). Uno de cada tres grupos que experimentaron restricciones culturales entre 1990 y 1991 tuvieron más derechos culturales para 1998 (43 de 132). Las discriminaciones económicas disminuyeron en un grado mucho menor, pues es más fácil para los gobiernos dar apertura política y eliminar restricciones culturales que compensar las desventajas provocadas por perjuicios históricos.¹³⁶

El declive de los conflictos obedece a muchos factores, pero no puede ocultarse la enorme influencia del evidente cambio de estrategia por parte de las elites políticas. Los resultados demuestran que los líderes políticos electos en las nuevas democracias pluriculturales están experimentando con políticas de no-discriminación, de oportunidades para las minorías desaventajadas, de reconocimiento al pluralismo cultural y acuerdos negociados para conceder autonomías al interior de los Estados. Se pue-

¹³⁶ *Ibidem*, p. 168.

de identificar que las estrategias de rebelión han dado paso en la mayoría de los casos a estrategias de acomodación, que han contemplado tanto el reconocimiento de ciertos derechos culturales, como la concesión de autonomías al interior de los Estados. En efecto, el principio más garantizado ha sido el reconocimiento y la protección activa de los derechos de las minorías, de índole racial, religioso, la lengua u otros, pero también se ha empezado a garantizar el derecho de las minorías a ejercer cierto grado de autonomía dentro de los Estados existentes para regular sus propias situaciones. Este principio es una consecuencia lógica del primero. Esto es, si una minoría cultural que en determinada región constituye la mayoría dentro de un Estado democrático pluricultural tiene el derecho a proteger y promover sus intereses colectivos, luego entonces, ellos deberían tener el derecho al autogobierno local o regional.

Durante la investigación resultó interesante observar el incremento del reconocimiento de este tipo de derechos en los años noventa. Las democracias occidentales han transitado, de la mera protección de los derechos individuales a la consideración de derechos colectivos. Virtualmente, las democracias occidentales han adoptado este principio, lo que se puede observar en su influencia ideológica en los procesos de democratización de los países ex comunistas, los cuales han debido adoptar estos criterios. El reconocimiento al autogobierno dentro de los Estados ha sido más difícil de implementar, por la negativa de las elites a compartir el poder central y la falta de consensos, pero también ha registrado un ligero aumento. La adopción de políticas democráticas también ha sido fundamental, pues esto dota al sistema de instituciones confiables que permiten garantizar los derechos de las minorías. Además, esto es congruente con la lógica democrática de que en los Estados pluriculturales todos los individuos tengan igualdad de derechos políticos y civiles.

Las conclusiones del proyecto de Gurr destacan la identificación del nexo entre el avance en las medidas protectoras de las minorías y el descenso de los conflictos étnico-nacionales y, por ende, de la consolidación democrática. La tesis final es que la democratización puede ser un riesgo de violencia para los Estados pluriculturales si no se adoptan medidas protectoras de las minorías. Contrariamente, Gurr considera que la mejor manera de garantizar las condiciones para el éxito de la democratización en los Estados pluriculturales es protegiendo los derechos de las minorías culturales. Aunque bien es cierto, que el propio Gurr reconoce que la

garantía de igualdad de derechos no resulta suficiente para disminuir la pobreza y la falta de poder o de participación en el poder político (*powerlessness*), que son resultado de discriminaciones históricas. Generalmente, aminorar las consecuencias de discriminaciones históricas requiere de políticas consistentes de largo plazo cuyos principios básicos sean aceptados por todas las partes.¹³⁷

Después de analizar la experiencia de los países ex comunistas, James Fearon llega a la misma conclusión, pues sostiene que en países como Croacia, la clave del problema fue que la mayoría no pudo dar a las minorías (serbios en este ejemplo) garantías convincentes de que su estatus sería protegido. Afirma que la llegada de políticas impuestas por la mayoría planteó el riesgo de que el nuevo Estado abusara de los derechos de las minorías, y la retórica nacionalista y las restricciones de estas políticas incrementaron la inseguridad de las minorías. El dilema de los líderes serbios era si peleaban por su autonomía o esperaban “a ver que pasaba”. Pero el riesgo de esperar era que la resistencia armada sería más difícil una vez que el nuevo Estado consolidara su control sobre el ejército y la policía. Por lo tanto, Fearon concluye que en ausencia de garantías externadas y creíbles de un compromiso con el respeto de los derechos de las minorías, el inicio de la democratización y la independencia provocaron las rebeliones separatistas inmediatas en Croacia y otros Estados poscomunistas.¹³⁸

Basándose en un exhaustivo estudio comparativo en los años ochenta, sobre los Estados con sociedades étnicamente divididas en procesos de transformación, y que culminó con su obra *Ethnic Groups in Conflict*, Donald Horowitz, respalda los criterios sobre la base de las diferencias étnico-nacionales, pero los condiciona a que dichos derechos especiales

¹³⁷ En este sentido, las democracias se encuentran en desventaja al intentar este tipo de decisiones, puesto que suelen ser motivo de presiones por parte de las mayorías culturales. Gurr apunta que en muchas sociedades occidentales y asiáticas desde 1960 se han adoptado acciones positivas para intentar minimizar las desigualdades y han diseñado políticas públicas para dar oportunidades especiales a las minorías desaventajadas en materia de educación o empleo, por ejemplo, pero éstas estrategias han probado ser demasiado costosas, no solo materialmente sino políticamente, pues suelen provocar la resistencia de la mayoría que las consideran injustas y amenazantes de sus propias ventajas. *Op. cit.*, nota 135, p. 164.

¹³⁸ Fearon, James D., “Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict”, *International Spread of Conflict*, Lake and Rothchild, pp. 107-126; citado por Gurr, Robert Ted, *op. cit.*, nota 134, pp. 85 y 86.

contribuyan a la cooperación interétnica. Para Horowitz, la respuesta a las demandas de las minorías nacionales o aborígenes puede sustentarse en criterios de etnicidad o apelar al discurso republicano y distanciarse de soluciones que se relacionen con la etnia, eso no es trascendente. Lo que va a determinar el éxito democrático es la medida en que las minorías puedan ser incluidas. Para ello, cada experiencia histórica obedece a determinadas circunstancias y deberá adoptar el criterio que más se apegue a su realidad, pero el objetivo debe ser la inclusión. Considera que las tensiones etnoculturales obedecen a razones trascendentales, y que, por ello, están presentes en la mayoría de los procesos de democratización de los Estados pluriculturales. Por lo mismo, afirma que la única manera de reducir las tensiones etnoculturales, y con ello facilitar la consolidación democrática, es adoptando un paquete coherente de técnicas que tengan como objetivo lograr una mejor cooperación interétnica, por lo que cada paquete dependerá de cada realidad y contexto social y político. Es decir, hay muchas medidas pero todas deben buscar un objetivo, que es incentivar la cooperación interétnica. Si las medidas que se adoptan van en este sentido, las posibilidades de que la transición democrática se consolide serán mucho mayores.¹³⁹

De su investigación se desprende, que una adecuada división del territorio puede prevenir la división, puede producir mancomunidades entre unidades regionales situadas similarmente que cruzan las líneas étnicas, y puede dar a los políticos una oportunidad de practicar la conciliación antes de que ellos lleguen al centro. Hay otras medidas, como dar prioridad a la duración de los gobiernos, la responsabilidad de éstos, la proporcionalidad del lugar de los votos, en fin, que el objetivo debe ser que las metas valiosas se supediten al objetivo más valioso, que debe ser buscar recompensas para la moderación interétnica. Establecer el marco adecuado para ello, para negociar y conciliar. Contrariamente, advierte que lo inadecuado de muchas decisiones políticas e instituciones para negociar con las condiciones sienta las bases del fracaso de la inclusión. De

¹³⁹ Horowitz considera que si cada paquete debe incluir sistemas electorales que generen incentivos para la cooperación interétnica, no debe descartarse el reconocimiento de derechos o prerrogativas sobre la base de la etnicidad. Para muchos países lo anterior implicaría mecanismos para el federalismo o la autonomía regional. Combinado con otras políticas que dan a los grupos regionalmente concentrados una fuerte participación en el gobierno central, la devolución puede ayudar a abortar el separatismo. *Op. cit.*, nota 46, pp. 52-54.

esta forma, el éxito de la democracia o la aparición del conflicto dependen de las decisiones e instituciones que se adopten para salvaguardar los intereses de todos los grupos, para incluirlos y no excluirlos. Hay una especie de relación entre la inclusión dentro de la comunidad nacional, es inclusión dentro del gobierno y lo contrario. Si las mayorías arrasan a las minorías clara y permanentemente, no sería una casualidad que la exclusión termine por generar una escalada de violencia. Si la minoría o las coaliciones arrasan a la mayoría, o aun si lo hacen con sus propias minorías, el resultado usual es la inestabilidad. Incluso cuando las minorías gobernantes se adhieren a otras fracciones, la exclusión parcial termina por generar falta de lealtad al sistema. De esta forma, la mera concepción procedimental de la democracia resulta inadecuada para sociedades étnicamente divididas. El procedimiento puede ser impecable y la exclusión completa, pero hay posibilidades de cambiar las reglas del juego y hacer que funcionen mejor para fomentar la inclusividad. Los resultados son un artefacto de la interacción de la demografía con las reglas del juego. En síntesis, desde la perspectiva de Horowitz, la solución a los problemas planteados por la diversidad étnico-nacional, consiste en dar facilidades a la cooperación, motivar la nobleza, la negociación. La clave es asegurar la adopción de estructuras electorales y gubernamentales que den incentivos políticos para comportarse de una manera en vez de otra.¹⁴⁰

Linz y Stepan coinciden con Horowitz en la necesidad de que los Estados multinacionales o pluriculturales, exploren diferentes modelos de organización política y estatal, a efecto de lograr una relación interétnica más inclusiva que facilite la prevención de conflictos y, por ende, la consolidación de la democratización, y que esos modelos pueden llegar a sustentarse sobre la base de consideraciones étnicas.¹⁴¹ En particular, son partidarios de que el Estado adopte políticas de índole cultural o comuni-

¹⁴⁰ Advierte que aún hay muchos obstáculos para obtener el resultado de la cooperación interétnica. En muchas ocasiones, los líderes políticos sienten que pueden obtener más ventajas siguiendo el conflicto que adoptando estrategias de acomodación, así es que se muestran poco dispuestos a aceptar instituciones que estructuren incentivos de forma distinta. Además, considera que los constituyentes en las nuevas democracias suelen ver a sus países colonizadores o a sus precedentes históricos, y sobre todo, a los Estados modelo de los occidentales como Estados Unidos, Inglaterra o Francia al momento de diseñar sus estados. De ahí que en la reciente ola de democratización que ahora se desarrolla, se esté desaprovechando la oportunidad de echar a andar diseños constitucionales para la acomodación interétnica. *Op. cit.*, nota 46, pp. 52-54.

¹⁴¹ *Problems of Democratic...*, *cit.*, nota 14, p. 33.

tario, como políticas de medios y de educación en diferentes lenguas, el reconocimiento simbólico de la diversidad cultural, tolerancia legal y política a los partidos políticos que representen a diferentes minorías étnicas. Respaldan la necesidad de adoptar políticas derivadas de la “democracia consociacional” propuesta por Lijphart. Para demostrarnos la conveniencia de adoptar derechos para las minorías, nos presentan el caso de Estonia y Latvia. En ambos países se adoptaron criterios exclusivos de ciudadanía, consagrando su lengua como oficial, y restringiendo el derecho de voto a los hijos de los nacidos en el territorio antes de 1940. Lo anterior se sustentó en viejos agravios del pasado, así como en el temor a la deslealtad de las minorías rusas. Esto se tradujo en que casi el 40% de la población fue excluida del proceso electoral de 1992. Lógicamente, se generó una evidente falta de representación política de las minorías rusas. Como consecuencia, el 51% de los rusos consideraron que su situación estaba peor que en comparación al régimen anterior. Además, el gobierno determinó establecer el estoniano como lengua oficial, aun cuando la gran mayoría de los rusos no lo hablan. Es evidente que en este caso, la lógica del fortalecimiento de la unidad nacional, se tradujo en políticas que amenazaron la integridad territorial del Estado y la transición democrática en Estonia. Los líderes políticos de Latvia y Estonia rechazaron la posibilidad de establecer una democracia consociacional y prefirieron políticas asimilacionistas. El problema es que no tienen las condiciones geopolíticas para que esa estrategia culmine en éxito.¹⁴² Linz y Stepan reflexionan que los valores liberales deberían conducir a políticas más o menos generosas y no discriminatorias con relación a cuestiones de la conformación nacional del Estado, como la lengua, la educación, la representación legislativa, los medios de comunicación, etcétera, especialmente el reconocimiento de ciertos derechos. Para estos autores, si bien los requerimientos señalados son independientes de la inclusividad democrática, no podemos restar valor a la contribución del acuerdo pluricultural en estos aspectos para la lealtad al proyecto estatal y por ende, a la consolidación democrática. Se trata de que las personas que habitan un determinado Estado no se vean ni se sientan como ciudadanos extranjeros, que no se les niegue el derecho de ciudadanía y, por lo tanto, su oportunidad de vida, pues en este caso, los Estados tendrán muchas probabilidades de consolidar su democracia. En palabras de Linz y Stepan, en Estados multinacionales, “las políticas estatales que

¹⁴² *Ibidem*, pp. 410-428.

fomentan la ciudadanía equitativa e inclusiva y que dan a todos los ciudadanos una protección estatal común y defienden los derechos individuales, suelen incrementar las posibilidades de una democracia consolidada”.¹⁴³

En sus últimos trabajos, Kymlicka ha opinado con relación al supuesto que afirma que los derechos de las minorías constituyen una fuente de conflicto y sienta las bases del separatismo. Considera que hay poca evidencia para aceptar que los derechos de las minorías contribuyan al separatismo, y al divisionismo, es decir, a la generación de conflictos. Contrariamente, afirma que es la negación de dichos derechos lo que suele ocasionar los problemas. Los propios estudios sobre resolución de conflictos internacionales, sobre todo del Instituto para la Paz (Institute of Peace), y algunos otros autores especialistas en la materia como Horowitz, suelen reconocer que, “un rápido y generoso proceso de devolución es mucho más probable que prevenga más que contribuya al separatismo étnico”.¹⁴⁴ Kymlicka comparte la opinión de que hay suficiente evidencia significativa en el sentido de reconocer que el autogobierno a las minorías nacionales ayuda, más que amenaza, la estabilidad política (en este sentido, coincide con Horowitz). Es la negación de la garantía de la autonomía política a las naciones minoritarias, o incluso peor, la decisión de retirar una autonomía ya existente (Kosovo) lo que lleva a la inestabilidad, no el reconocimiento de sus derechos de minoría (en esto último coincide con Gurr). Bien es cierto que reconoce que las condiciones de ciertos Estados hacen imposible establecer autonomías territoriales como ha sucedido en países occidentales como Canadá o España. Por lo tanto, la opinión de Kymlicka va en el sentido de que negociar con las minorías puede ser una precondition de la modernización del Estado y que la única forma de construir la capacidad del Estado en las sociedades modernas es hacerlo consensualmente, y esto requiere de la participación voluntaria de sus ciudadanos, es decir, no mediante la fuerza. Para Kymlicka, no atender la situación de las minorías, puede traer consecuencias autoritarias tanto en la mayoría como dentro de las minorías: desde las minorías, éstas pueden sentirse excluidas del proceso de construcción nacional (nation-building), con lo que estarán visiblemente insatisfechas, lo cual puede reforzar el temor de la mayoría de que las minorías son desleales, y desde aquí reforzar el poder de las mayorías na-

¹⁴³ *Ibidem*, p. 33.

¹⁴⁴ *Op. cit.*, nota 90, p. 224.

cionalistas intolerantes, quienes afirman que la democracia y el liberalismo deben estar supeditados a cuestiones de seguridad nacional. Al interior de las minorías también se reforzarán estas tendencias hacia sus propias minorías, pues si la mayoría les niega sus derechos legítimos ellos tratan de asegurar el poco control que ellos poseen.

Además, el profesor de Queen's University, cuestiona la fuerza del argumento de los teóricos liberales tradicionales que afirma que el reconocimiento de los derechos de minorías étnicas erosiona las virtudes cívicas, y la capacidad de los ciudadanos para cumplir con sus responsabilidades en tanto que ciudadanos democráticos. Respecto a estas afirmaciones, se muestra un tanto escéptico. No se muestra convencido de los argumentos que señalan que los derechos de las minorías erosionan el sentido de solidaridad básica compartida, así como las prácticas y normas de una ciudadanía democrática responsable. Considera que ha habido demasiada especulación pero poca evidencia en torno al tema, por lo que se requiere evidencia fiable sobre el impacto del derecho de las minorías en la ciudadanía, pues uno podría argumentar fácilmente lo contrario, esto es, que es la ausencia de derechos para las minorías lo que erosiona los vínculos de solidaridad cívica. Sin embargo, matiza que si tenemos evidencia fragmentaria que sugiere que los derechos de las minorías con frecuencia aumentan, mas que erosionan, la ciudadanía responsable:

Por ejemplo, la evidencia de Canadá y Australia —los dos países que primero adoptaron políticas oficiales de multiculturalismo para los inmigrantes— cuestiona de forma importante la afirmación de que el multiculturalismo inmigrante promueve el separatismo étnico, la apatía política, la inestabilidad o la hostilidad mutua de los grupos étnicos. Al contrario, estos dos países hacen mejor que cualquier otro país del mundo el trabajo de integración de los inmigrantes en las instituciones cívicas y políticas comunes. Además, ambos han experimentado reducciones importantes de los prejuicios, así como incrementos en las relaciones y matrimonios interétnicos.¹⁴⁵

De esta forma, podemos interpretar que desde su perspectiva, los argumentos que afirman que el reconocimiento de los derechos de las mino-

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 37

rías erosiona la ciudadanía no son sólidos y por ello carecen de peso, pues se requiere mayor investigación empírica para asumir la validez de tales afirmaciones. Concluye que aplazar los derechos de las minorías con el argumento de preferir la consolidación democrática, suele ser contraproducente. Así es que si bien las democracias occidentales iniciaron la adopción de medidas tendientes a resolver el dilema de sus minorías étnico-nacionales una vez que sus instituciones democráticas estaban bien definidas y consolidadas, tenemos ejemplos como el del caso español, el cual funcionó de manera diferente: la atención a sus dilemas étnico-nacionales contribuyeron a la consolidación de su democracia. Aun cuando Kymlicka aporta argumentación suficiente, reconoce ante el peso de la evidencia empírica en algunos escenarios que el reconocimiento a las autonomías o a la autodeterminación no es ninguna garantía de que resolverá todas las tensiones o conflictos. No hay garantía de que el federalismo no conducirá a la secesión, pero cuestiona a sus críticos si tenemos otra alternativa.

Más allá del debate teórico, es un hecho que, bajo determinadas situaciones, los derechos de las minorías culturales han sido reconocidos por varios Estados en sus ordenamientos constitucionales. La razón de que en algunos Estados se haya reconocido la autodeterminación de las minorías culturales y en otros se haya negado o evitado, obedece a diversos factores que podemos identificar cuando nos aproximamos a la reciente experiencia de reclamos identitarios que han culminado exitosamente como en España o Canadá. Se trata de dos países que gozan de una marcada tradición pluricultural y que hemos tenido la oportunidad de visitar, pudiendo conocer, más de cerca y a detalle, los factores que marcaron el destino o la suerte de los reclamos de sus minorías nacionales. De la experiencia española y canadiense frente a los reclamos identitarios de sus minorías nacionales, consideramos que en determinadas situaciones, la adopción de criterios con base en las diferencias étnicas se presenta como una necesidad más que como una alternativa. Durante nuestro análisis teórico, hemos podido observar que dicho debate, generalmente ha prescindido del supuesto en que los reclamos de las minorías nacionales obstaculizan la posibilidad de sostener el Estado nacional, por lo que éste se encuentra en la necesidad de buscar el consenso con las distintas *subnacionalidades*, lo que en muchas ocasiones implica su replanteamiento en aras de legitimarse con su diversidad nacional. Es decir, el supuesto se presenta cuando la diversidad cultural no puede ser conciliada con la

“cuestión nacional”, y bajo estas condiciones, el *demos* (pueblos o naciones) no coincide con la *polis* (comunidad política), esto es, con la *nación*. De esta forma, la *necesidad* de buscar el consenso respecto a la composición de la nación, se presenta en aquellos Estados que se caracterizan por contar con profundas diferencias acerca de lo que debería constituir la comunidad política y cuáles naciones (*demos*) deberían ser miembros de la comunidad política, lo cual genera condiciones que le impiden integrarse como un verdadero Estado nacional.¹⁴⁶ En este escenario, es evidente que el Estado moderno no se encuentra plenamente consolidado, lo que trae como consecuencia que diversos agentes formales e informales de autoridad compitan con el Estado para definir oportunidades sociales, regular intercambios, distribuir privilegios y establecer orden.¹⁴⁷ El hecho que diversos actores disputen la autoridad real en determinadas regiones, genera que la capacidad del Estado sea extremadamente débil bajo estas condiciones.

Esto no es ninguna ocurrencia, pues si bien encontramos Estados llamados tradicionales, en donde los proyectos de ciudadanización, cuyo objetivo es la extensión de la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos, han tenido éxito, pues el proyecto de Estado-nación ha encontrado nula o poca resistencia por parte de las minorías culturales, es decir, donde las minorías culturales han respondido a la llamada de integración de las mayorías, fortaleciendo un solo proyecto cultural —en este supuesto se encuentran Francia o Inglaterra, por ejemplo—; también encontramos países donde las minorías culturales no han querido o no han podido ser integradas al proyecto cultural dominante, por lo que de facto, subsisten dentro del Estado con sus propias lenguas e instituciones, coexistiendo con la mayoría cultural, dificultando el desarrollo político de los Estados.¹⁴⁸ Este es el caso de España o de los países latinoamericanos que cuentan con un importante porcentaje de núcleos aborígenes.

¹⁴⁶ Este aspecto fue identificado y analizado por Linz y Stepan como problema de Stateness. Estamos frente a un problema de esta naturaleza cuando hay profundas diferencias acerca de las fronteras territoriales de la comunidad política y profundas diferencias respecto de quien tiene el derecho de ciudadanía en el Estado. *Problems of Democracy...*, cit., nota 14, p. 16.

¹⁴⁷ Al respecto, un trabajo ampliamente recomendable es el de Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, 1988.

¹⁴⁸ Bajo esta circunstancia, consideramos que la cuestión étnico-nacional representa el principal *déficit* democrático del orden político, el cual puede manifestarse de distintas formas, partiendo del rechazo y la exclusión, derivadas de la acción política institucional.

En síntesis, la experiencia histórica reciente de aquellos Estados en proceso de cambio democrático que han enfrentado reclamos identitarios, nos enseña que éstos suelen tener problemas para garantizar la lealtad política necesaria para construir un Estado-nación, por lo que suelen fracasar en su intento por consolidar un proyecto democrático. En palabras de Linz y Stepan, “la inexistencia de un Estado, o la intensa falta de identificación de grupos de individuos con el Estado que los lleva a pretender su anexión a un Estado diferente la creación de un Estado independiente, crea problemas fundamentales y en ocasiones irresolubles”.¹⁴⁹ En este sentido, no solamente Linz y Stepan, sino que diversos autores han reconocido que una transición completa significa que la autoridad y el dominio de la *polis* son claros, y que las identidades y lealtades no son demasiado conflictivas.¹⁵⁰ Es decir, cuando la heterogeneidad no ha podido reconciliarse en un proyecto nacional, que siente las bases de un Estado moderno, un Estado-nación propiamente dicho, la democracia simplemente no puede desarrollarse.

La tesis que se desprende de esta observación es que si aceptamos que las demandas específicas de los grupos minoritarios, representan un problema de *definición* de la comunidad política, no podemos descartar que la adopción de políticas sobre la base de distinciones etnoculturales constituya una posible solución, pues en este escenario los derechos de las minorías se presentan como una consecuencia del consenso necesario entre el Estado y su diversidad étnico-nacional. Es decir, la búsqueda de consensos abre la posibilidad para el reconocimiento político de las minorías étnico-nacionales. Desde esta perspectiva, consideramos que el reconocimiento a la autodeterminación de las minorías étnico-nacionales (autonomía, no-separatismo), se presenta como una respuesta para la consolidación de la democratización, pues se reconoce que las causas de los reclamos constituyen un obstáculo para conseguir dicho propósito.

Una de las principales razones del *déficit* ya se ha comentado anteriormente, pues se refiere a la adopción del modelo casi universal de la nación-Estado, inspirado en el nacionalismo europeo de los siglos XVIII y XIX que sirvió de ejemplo para la creación de Estados en todo el mundo, en particular como un legado del sistema colonial, y que abiertamente, como hemos podido observar, ha pretendido la homogeneización cultural.

¹⁴⁹ *Problems of Democratic...*, cit., nota 14, p. 7.

¹⁵⁰ Leatherman, Janie, “Transforming Conflict in Democratizing States”, en Hakan, Wiberg y Scherrer, Christian P. (eds.), *Ethnicity and Intra-State Conflict*, Londres, Ashgate, 1999, pp. 189-195.

Esto no quiere decir que frente a esta situación siempre deba prescindirse de los criterios cívico-nacionalistas, no. La idea es que frente a este supuesto, el reconocimiento político de la pluralidad nacional es una opción, pero su adopción dependerá de las circunstancias propias de cada situación. En este sentido, los criterios cívicos no son la única respuesta, sino que se abre la posibilidad de adoptar otro tipo de criterios. Si por el contrario, consideramos que las demandas no obedecen a un problema de definición de la comunidad política, entonces, las demandas étnico-nacionales suelen minimizarse a factores relacionados con la falta de capacidad del Estado para atender demandas sociales, por lo que habrá que apegarse a soluciones dentro de la estructura del Estado, sin necesidad de hacer algún reconocimiento político a las minorías culturales, sino simplemente adoptando criterios cívicos, puesto que se entiende que de lo contrario generaríamos las condiciones que dan lugar a conflictos violentos. Es importante hacer notar que desde esta última argumentación, se entiende que la adopción de derechos especiales para las minorías étnicas fomenta la deslealtad y el conflicto étnico, mientras que desde la primera, se percibe que la deslealtad es una consecuencia del no-otorgamiento de esos derechos y una solución al posible conflicto étnico.

Desde este supuesto, es evidente que para la doctrina que promueve la adopción de criterios cívico-nacionalistas, la naturaleza de las demandas de los grupos minoritarios no es de carácter nacional, esto es, no representan ningún problema de definición de la comunidad política —*demos*—, pues se considera que la conciencia étnica que fundamenta esas demandas ha sido manipulada. Se considera que los reclamos supuestamente identitarios son realmente de otra naturaleza, es decir, no representan problemas nacionales. Esta percepción, inevitablemente, impacta en las decisiones políticas, pues la respuesta a las demandas de las minorías se traslada al ámbito del Welfare State o a las distorsiones del sistema electoral, puesto que se considera que las demandas de las minorías son consecuencia de las irregularidades del Estado social, de la falta de respuesta del Estado a sus necesidades sociales y económicas básicas, independientemente de que se deba a su incapacidad o negligencia, o bien que dichas demandas obedecen a la manipulación de ciertas elites que aprovechan la coyuntura de la apertura democrática.

De esta manera, consideramos que las democracias pueden desarrollarse con la presencia de minorías inconformes que demandan dere-

chos sustentándose en su diferencia cultural, pero lo podrá hacer en la medida en que se aprecie o considere que dichas demandas no representan un problema de conformación de la nación. Contrariamente, cuando los gobiernos consideran que los movimientos de las minorías nacionales obedecen a un problema de definición de la comunidad política, entonces el reconocimiento a la autodeterminación se convierte en un instrumento útil para alcanzar la consolidación democrática. En este último supuesto, no debemos ignorar que el aparato estatal suele reconocer una mayor consideración a su composición nacional, a la mezcla de naciones o culturas y al manejo de las identidades políticas presentes dentro de su territorio, a efecto de alcanzar su fortalecimiento como Estado democrático.

Es importante hacer notar que la respuesta del Estado a los planteamientos de las minorías culturales se presenta en regímenes que pretenden ser democráticos y que, por lo mismo, requieren del consenso de las distintas nacionalidades que la integran para conseguir su legitimidad política. El Estado bien podría fortalecerse sin atender a los reclamos de su diversidad étnico-nacional, pero entonces, tendríamos Estado, pero no uno de carácter democrático. Recordemos que solamente un Estado no democrático puede prescindir de la legitimidad de sus grupos nacionales. En un régimen autoritario o no democrático, los acuerdos acerca de la composición nacional del Estado no son relevantes. Un régimen no democrático puede imponerse sin el consentimiento de sus minorías culturales sin la amenaza de la coherencia del Estado. El hecho de que su autoridad no derive de una elección libre, significa que las demandas de las minorías nacionales o culturales pueden ser suprimidas. Los acuerdos acerca de los derechos de ciudadanía tampoco son relevantes en regímenes no democráticos, pues como hemos señalado, una mayoría nacional, suele imponer su concepción del Estado sobre las minorías. Sin embargo, con el arribo de la democratización, el proceso de acuerdo del Estado con los grupos que lo integran, se convierte en el factor que le proporciona la legitimidad para reclamar obediencia. Por lo tanto, si determinado grupo no acepta la exigencia de obediencia del Estado como legítima, porque no quiere o no puede ser parte de la unidad política, aun cuando ésta sea democráticamente constituida (electoral), esto presenta un serio problema para la transición democrática, y aún más, para su consolida-

ción.¹⁵¹ En este escenario, la “inclusividad”, traducida en la búsqueda del consenso, se convierte en un factor necesario para la legitimidad del Estado. Cuando los consensos no son alcanzados o simplemente no se buscan o se ignoran, la cuestión puede provocar que se fomente un liderazgo que esté conforme con el *statu quo* y que obvie la oportunidad de la democratización. Es decir, puede abrirse el paso a la regresión. Incluso los opositores al *statu quo* pueden sentir que las alternativas pueden resultar peores, que éstas pueden ser precipitadas por la democratización, es decir, puede incrementarse el conflicto étnico y no las condiciones de la convivencia democrática. Nos encontramos, pues, a la deriva de la consolidación de un Estado democrático, pero también del conflicto interétnico.

El reconocimiento de derechos especiales para las minorías también resulta prescindible cuando no existe un conflicto entre el Estado y su composición nacional o cultural, básicamente cuando al interior del Estado existe una sola nación o cuando la diversidad cultural es muy limitada. De acuerdo a Linz y Stepan, virtualmente, solamente en estas circunstancias los líderes políticos pueden llevar a cabo, simultáneamente, políticas de democratización y de unificación nacional. Desde este supuesto, la relación entre el Estado y la nación no representa ningún obstáculo para la consolidación democrática.¹⁵² La cuestión es que la mayoría de los Estados que se encuentran en pleno proceso de democratización no cuentan con Estados nacionales sólidos y exentos de conflictos étnico-nacionalistas. La mayoría son Estados pluriculturales o multinacionales que enfrentan cierta incongruencia entre el *demos* y la *polis*, lo cual suele generar problemas de consolidación democrática, cuando no son tratados debidamente. En efecto, muy pocos Estados en transición democrática pueden presumir de un alto grado de homogeneidad cultural. Entre ellos podemos mencionar a modo de ejemplo a Portugal en Europa, y Uruguay en Latinoamérica.

La evidencia de la relevancia de la relación entre la democracia y la cuestión étnico-nacional pone de manifiesto que la desatención normativa de las teorías modernas de la democracia hacia el problema de la definición del *demos*, supone un descuido inexcusable. Y la indiferencia teórica resulta más sorprendente, si consideramos que varios de los países que fueron objeto de las recientes investigaciones, presentaron

¹⁵¹ *Problems of Democratic..., cit.*, nota 14, p. 27.

¹⁵² *Ibidem*, p. 25.

fuertes conflictos étnico-nacionales en su interior. En el caso europeo, los nacionalismos vascos y catalanes jugaron un papel muy importante en la democratización de España, pero los estudios que analizaron dicho fenómeno histórico le restaron importancia a esta cuestión, pues la mayoría de éstos aceptó que con la celebración de elecciones generales, se construyó un Estado español lo suficientemente legitimado para resolver dichos conflictos en el escenario pos-democrático, con lo que los problemas étnico-nacionales se supeditaron al éxito del proceso electoral, minimizándose como tales. En el caso de Latinoamérica, nadie parece considerar el aumento de los movimientos indígenas como una muestra de debilidad de los Estados nacionales y como un problema para la consolidación de la democracia en esa región, sino que se les ha valorado simplemente desde su aportación al propio proceso democrático.

No existe un solo argumento válido para explicar el porqué las minorías culturales complican el proceso de conformación del Estado nacional, pues cada situación, cada grupo, cada región, presenta sus propias particularidades. Una tesis, es la que se refleja en gran parte de Latinoamérica, donde el proyecto cultural hegemónico en muchas ocasiones no ha creado los canales adecuados de integración por razones que van desde políticas erróneas hasta el racismo, es decir, el deseo de mantener el estado de marginación de estos grupos. Asimismo, la exclusión puede explicarse en las mismas insuficiencias del programa liberal, pues consideremos que el éxito de los procesos de unificación nacional no se encuentra garantizado por las herramientas tradicionales del liberalismo, ni siquiera por la propia extensión de la ciudadanía liberal, pues como ha manifestado la teoría política multiculturalista, *de facto* la ciudadanía liberal suele ser excluyente para determinados grupos desaventajados. Pero, principalmente, consideramos que esta situación obedece a que la evidencia histórica nos ha enseñado que cuando la lealtad al Estado y a la nación no ha podido ser reconciliadas, la lealtad al Estado siempre sale perdiendo. En efecto, diversos sucesos políticos en los últimos años, nos han dejado ver que la lealtad a la nacionalidad o a la tribu puede ser más poderosa que la lealtad al proyecto político nacional. En otras palabras, en ocasiones las estrategias de unificación nacional suelen fracasar, puesto que el apego a la etnia, a la tribu o a la nación, suelen ser más fuertes que la lealtad al Estado. Con esto queremos decir que, en ocasiones, a pesar de presentarse como lo *conveniente* desde la tradición liberal,

la adopción de criterios cívico-inclusivos de nacionalidad como respuesta a las demandas de reconocimiento político de las minorías culturales, resultan insuficientes. Gran parte de la doctrina liberal ha restado importancia al hecho de que los procesos de democratización en sociedades multinacionales o pluriculturales suelen complicarse por la presencia de la dicotomía entre la lealtad política y la lealtad a la nación.¹⁵³ Lo anterior, aun cuando la historia política reciente nos demuestra que la conciencia étnica ha ido en aumento, que no ha desaparecido con los proyectos de conformación de Estados nacionales, por lo que las fronteras políticas de los Estados, Están siendo retadas por esta situación.¹⁵⁴ Sorprendentemente, muy pocos especialistas y estudiosos de las transiciones habían reflexionado sobre el hecho de que una democracia jamás podrá consolidarse mientras no exista previamente un Estado-nación que albergue dicho proyecto. Por lo menos los estudios clásicos sobre transiciones prácticamente habían ignorado la importancia de asegurar primeramente la consolidación de un Estado-nación, como condición de cualquier proyecto democrático, la importancia de la legitimidad del Estado frente a las distintas minorías nacionales o étnicas que lo integran, o su capacidad para imponerse a ellas. Esto se explica en que, generalmente, la lealtad de las minorías subnacionales y grupos indígenas al proyecto nacional se ha dado por supuesta, pues, suele confundirse la lealtad a la nación con la lealtad al Estado. Asimismo, la ignorancia de la investigación académica a la distinción entre la lealtad a la nación, y la lealtad al Estado nacional, obedece a la preponderancia de los analistas de los fenómenos políticos a otros factores como determinantes del éxito democrático, así como a la poca relevancia que los propios teóricos han dado a la diferenciación entre el Estado y la nación, y a la relación entre ambos.

Es hasta con lo llamado por Sartori como “el retorno a identidades preexistentes o recuperación de pequeñas patrias”, también concebido como un legítimo reclamo de reconocimiento étnico dentro de los Estados nacionales, después de la caída del comunismo, que la relación entre

¹⁵³ Un estudio clásico de esta dicotomía, lo encontramos en Deutsch, Karl, *Nationalism...*, cit., nota 58, pp. 1-14. Contrariamente, el por qué la lealtad a la nación es o más fuerte que la lealtad a la patria es un aspecto que ha inquietado a los diversos estudios sobre el *nacionalismo*, y que se ha evidenciado a raíz de la balcanización y la desintegración de la ex Unión soviética, pero que tradicionalmente se había minimizado.

¹⁵⁴ Connor, Walker, *op. cit.*, nota 9, p. 35.

estos aspectos se ha puesto de relieve, por lo que la coincidencia feliz entre Estado, nación y democracia resulta un hecho reciente.¹⁵⁵ La escalada de tensiones entre grupos etnoculturales a que se han visto sometidos las democracias recién instauradas en los Estados de la Europa del Este y la ex Unión Soviética, así como las demandas autonómicas en otras partes del mundo durante los procesos de democratización, ha despertado cierto interés en los estudios políticos por analizar la importancia y el protagonismo que suelen jugar los dilemas étnico-nacionales en los procesos de democratización de los Estados que cuentan con cierta diversidad cultural. Especialmente, los científicos políticos han empezado a darse cuenta que los Estados en proceso de democratización, no son culturalmente homogéneos y tienen serios problemas para sustentarse en políticas que privilegian las virtudes republicanas e ignoran las diferencias culturales, que estos Estados suelen albergar cierta pluralidad cultural, y que ésta generalmente genera problemas en su interior, por lo que presentan características especiales en cuanto a la calidad y consolidación de sus democracias, pues en muchas de ellas, el proceso de construcción nacional implicó a lo largo de los siglos la subordinación o exclusión de unos sectores étnicos, constituyéndose en sectores apartados física, cultural y políticamente.

Así, podemos afirmar que la indiferencia teórica se ha transformado en un marcado interés por el impacto del crecimiento de los dilemas de identidad nacional en los procesos de transición a la democracia.¹⁵⁶ En dichos trabajos se observa cierto reconocimiento implícito por parte de los teóricos de la democracia, a la desconsideración previa de una premisa clave de la propia existencia de la democracia: sin Estado-nación no hay democracia, y que para que el Estado-nación pueda desarrollarse, requiere de la lealtad y el compromiso nacional de las subnacionalidades o nacionalidades minoritarias. Lo que los estudios clásicos sobre transiciones ignoraron o minimizaron, es que sin un verdadero Estado-nación, no puede concretizarse ningún proyecto democrático. Que los problemas

¹⁵⁵ Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, p. 21.

¹⁵⁶ Pioneros en este sentido, Diamond y Plattner, en su célebre colección sobre temas relacionados a la democracia, *Journal of Democracy*, hacen un primer intento serio por analizar el vínculo entre ésta y las cuestiones étnico-nacionales. Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994.

en la relación entre el Estado y la nación, derivados de la incongruencia entre el *demos* y la *polis*, es decir, de la pluriculturalidad nacional, hacen más difícil la democratización y la propia práctica de la democracia. Que la *etnicidad* pone obstáculos en el umbral de la democratización y una vez que éste se ha cruzado. Esta es la razón por la que en muchos Estados, el proyecto de integración nacional constituye una prioridad frente a la democratización. Es decir, no puede llevarse a cabo, mientras el problema del *demos* no haya sido resuelto. Que la democracia solamente puede operar dentro de un territorio determinado —la nación—, y que ésta cumple una función determinante en los países que transitan del autoritarismo a la democracia. Sobre la base de esta premisa, se ha identificado que los Estados que no han podido resolver la construcción de su Estado-nación, porque aún persisten minorías que no han podido ser integradas, o que la ciudadanía no les ha bastado para ser parte del *demos*, porque no han podido participar o porque no están debidamente representados, evidentemente, no podrán consolidar su proyecto democrático. En estos Estados, la falta de respuesta a los dilemas étnico-nacionales suele convertirse en un problema para la consolidación democrática de los Estados. Este es un aspecto que suele brotar en los procesos de democratización, cuando la necesidad de construir una nación se hace presente. La cuestión es que las minorías capaces de desafiar cualquier proyecto nacional cuentan con ciertas características estructurales que no están presentes en el caso de los indígenas. Después de todo, no podemos ignorar que los teóricos que han destacado la importancia de la respuesta a los dilemas nacionales, como Juan Linz, Alfred Stepan, Marc F. Plattner, entre otros, han partido de la experiencia de las transiciones de los países de Europa del Este y la ex Unión Soviética. Esto resulta lógico, si tomamos en cuenta el sangriento conflicto nacionalista vivido por estos países a raíz de la caída y apertura de sus regímenes autoritarios.

3. *Críticas a los argumentos vertidos en esta fase del debate*

Después de analizar las dos posiciones que polarizan esta fase de la discusión sobre la justificación de los derechos de las minorías, consideramos que, si bien ambas posiciones aceptan que las reglas de la nueva democracia deben fomentar la integración nacional, es evidente que no hay un consenso respecto al criterio que deba de adoptarse. El cómo la población es incluida en la vida política de sus Estados, ya sea conce-

diéndole derechos especiales con base en criterios étnicos o criterios cívicos-inclusivos, suelen determinar el tipo de conciencia nacional que ellos desarrollarán, así como el grado de conflicto nacionalista que la democratización arrojará. De esta manera, el reconocimiento al derecho de las minorías se presenta como un aspecto crucial dentro del proceso de democratización de los Estados pluriculturales. Consideramos que muchas de las reglas democráticas pueden ser indiferentes a las exclusiones étnicas o llegar a fomentarlas, independientemente de que dichas reglas se aproximen a los criterios de etnicidad o inclusividad cívica. Que muchas de estas reglas pueden trabajar muy bien, donde las divisiones étnicas no son relevantes, las afiliaciones políticas son fluidas, y mayorías y minorías pueden ser hechas y deshechas. Y que las mismas reglas trabajan diferentemente donde las divisiones son ascriptivas e inmutables y donde, como es común en esas sociedades, los partidos políticos están étnicamente basados.

Desde nuestra perspectiva, las dos posiciones *encontradas*, interpretan los resultados de la investigación empírica respecto a la *conveniencia* de la adopción de derechos especiales para las minorías para el funcionamiento democrático, pero ambas dejan algunos aspectos sin responder y manifiestan argumentos insuficientes e inacabados.

Resulta evidente que los criterios cívicos-inclusivos constituyen el ideal de los Estados liberales que buscan fortalecer su integración nacional en aras de consolidar sus democracias, y con los cuales suelen responder frente a los planteamientos de sus minorías nacionales. Sin embargo, la propia investigación empírica nos demuestra que en determinadas situaciones, el nacionalismo cívico no es suficiente para garantizar la lealtad de las minorías nacionales necesaria para la consolidación del proyecto nacional y, sobre todo, no resuelve las demandas autonómicas de las minorías nacionales. Asimismo, la adopción de dichos criterios resulta la opción más viable solamente cuando están presentes una serie de factores. En efecto, el propio Snyder, que tan férreamente ha defendido la conveniencia de los criterios cívicos inclusivos en *From Voting to Violence*, ha reconocido que la adopción de estos criterios se ve favorecida por la presencia de ciertas condiciones. Dentro de las condiciones que favorecen la adopción de criterios cívicos en la fase primaria de democratización, Snyder reconoce los niveles o tiempos del desarrollo económico y social del país. Es decir, que el nivel de riqueza econó-

mica y cultural de la población constituye un factor determinante de la respuesta estatal a los planteamientos étnico-nacionales. El nivel de desarrollo también repercute en otros dos factores que afectan a la cuestión étnico-nacional en los procesos de transición: la adaptación de las capacidades y los aciertos del poder gubernamental o de las elites económicas a una situación de incremento de la democracia, y la fortaleza de las instituciones democráticas en el momento en que la participación política empieza a expandirse. Respecto al primer punto, debemos recordar que uno de los factores más importantes del éxito del proceso democrático lo constituye el nivel de desarrollo económico de la población. La experiencia histórica y las investigaciones empíricas nos demuestran que cuando las sociedades tienen altos niveles de ingreso *per cápita*, clases medias fortalecidas y con un aceptable nivel educativo que les permite participar efectivamente en las deliberaciones democráticas, las posibilidades de que una democracia se consolide son muy altas.¹⁵⁷ En estas circunstancias resulta muy probable que el recién Estado democrático adopte un nacionalismo cívico, o que por lo menos garantice efectivamente los derechos civiles de las minorías étnicas. En concreto, un alto nivel de desarrollo contribuye a fortalecer otras condiciones favorables del éxito democrático, como la formación de una tradición de instituciones cívicas que coadyuvan a su consolidación. Por el contrario, las transiciones a la democracia difícilmente se consolidan en países donde el ingreso *per cápita* es muy bajo, y la clase media es débil y la cultura cívica es prácticamente inexistente. En estas condiciones, los discursos étnico-nacionalistas excluyentes pueden encontrar eco en el electorado.

En lo referente a la adaptación del interés de las elites y la fortaleza de las instituciones políticas, Snyder señala que cuando las instituciones son fuertes y los intereses de las elites logran adaptarse a los nuevos tiempos democráticos, el nacionalismo inclusivo suele aflorar. Por el contrario, donde los intereses se ven amenazados y las instituciones son débiles, suelen albergar decisiones étnico-nacionalistas excluyentes. Lo anterior resulta lógico, pues, en esta última situación las elites se ven motivadas a promover nacionalismos exclusivos por dos razones: primero, porque los intereses de las elites se ven amenazadas por la llegada de una plena de-

¹⁵⁷ Un interesante estudio respecto a la importancia del desarrollo económico en los procesos de democratización de Przeworski y Limongi, "Modernization: Theories and Facts", *World Politics*, enero de 1997, pp. 83 y ss.

mocracia y, segundo, porque la propia debilidad de las instituciones les facilita la posibilidad de apegarse a este tipo de discursos.

Asimismo, aun cuando generalmente se alude únicamente a los factores internos que determinan las decisiones del Estado frente a las demandas de sus minorías nacionales, Snyder sugiere que “no debemos descartar la influencia de factores externos o internacionales, puesto que pueden llegar a afectar o a influir en los intereses de las elites y en las instituciones en dicho proceso”.¹⁵⁸ Por ejemplo, muchos de los experimentos democráticos posteriores a la Primera Guerra Mundial fracasaron y derivaron en nacionalismos excluyentes, en parte debido a la inefectiva alianza política, económica y militar con los países liberales. Durante la última ola democrática la experiencia ha sido distinta, pues en algunos países han sido prácticamente conducidos por la política exterior de las potencias liberales, sobre todo de Estados Unidos. Además, en estos Estados la única manera de avanzar en materia de protección de los derechos de las minorías es mediante la presión internacional. Ahí está el caso de la importancia de la presión internacional en el avance del reconocimiento de los derechos de los pueblos indios en Latinoamérica.

Por otra parte, no podemos descartar que, en determinadas situaciones y bajo ciertos factores, el ideal de inclusividad de los criterios cívicos no logra eliminar o superar las diferencias étnico-culturales. La tesis de los teóricos que favorecen dichos criterios es que al mero hecho de adoptarlos, éstos generarán la integración. Sin embargo, ¿qué sucede cuando dichos criterios no logran su propósito de integración de las minorías y éstas permanecen en la marginación? Básicamente, el problema se presenta cuando y donde el Estado no ha terminado de imponerse, donde el proceso de *nation-building* ha fracasado y con ello el proceso de integración de las minorías culturales, la estrategia de inclusión de las minorías, mediante la unificación de la lengua, la cultura popular, la educación de masas, y la integración de instituciones políticas y mercados económicos comunes, las posibilidades de consolidación democrática son menores y altas las expectativas de conflictos.¹⁵⁹ Ante esta situación, ¿existen mode-

¹⁵⁸ Snyder, *op. cit.*, nota 119, pp. 79 y 80.

¹⁵⁹ Clifford Geertz lo apunta claramente: “En las sociedades en proceso de modernización donde la tradición de políticas de participación civil son débiles y donde los requerimientos técnicos para una efectiva política social de gobierno son escasamente comprendidos, los nexos primordiales (orígenes culturales) son abiertamente aclamados como

los perfectibles de criterios cívicos, para hacerlos más efectivos en cuanto su propósito de integración, o debemos asumir otros criterios, incluyendo la consideración a la etnicidad?

Este supuesto también se sostiene con el argumento de que las soluciones que pretenden separar la *etnicidad* de la política, no tienen ningún sentido, puesto que la aparición de los dilemas étnico-nacionales resulta inevitable. Al respecto, Horowitz advierte que la respuesta ideal a los planteamientos de las minorías sería remover la *etnicidad* de la política, tal y como sugieren diversos autores liberales radicales.¹⁶⁰ Sin embargo, la artificialidad de esta respuesta, se encuentra en la premisa de que la *etnicidad* no desarrolla instituciones políticas legítimas y la improbabilidad de que las afiliaciones pueden ser asentadas por procesos políticos imprudentes. Las afiliaciones étnicas proveen de un sentido de seguridad en las sociedades divididas, además de dar confianza, certidumbre y ayuda recíproca. En sociedades divididas, el sentido de un grupo étnico como una comunidad y su competición con otros para constituir una comunidad integral crea un fuerte ímpetu hacia la organización de partidos con base en las líneas étnicas. Aceptando esta realidad, afirma que el éxito democrático depende de la adopción de mecanismos que permitan aminorar el conflicto, en concreto, manejar la relación interétnica a efecto de incentivar la cooperación. Por ello, considera que la solución no se encuentra en ignorar la etnicidad, sino en saber manejarla, pues ésta no es únicamente creada, sino que viene dada, Horowitz acepta que las sociedades pluriculturales requieren de medidas que consideren el criterio de la etnicidad, pero lo antepone a que ésta sea integradora, pues la adopción de estos criterios puede producir diversos resultados.

Pero, además de que la adopción de criterios cívicos viene determinada por ciertas circunstancias, es decir, no resulta viable en cualquier escenario, no podemos ignorar que estos criterios no resuelven el problema de injusticia y desventaja en que se encuentran las minorías, lo cual, después de todo, constituye el fondo de la construcción teórica de los multiculturalistas. Así, pues, consideramos que los teóricos del nacionalismo cívico están obligados a responder si un régimen político puede ser legi-

bases preferidas para la demarcación de unidades políticas autónomas". Geertz, Clifford, "Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", en Geertz, Clifford (ed.), *Old Societies and New States*, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1963, p. 110.

¹⁶⁰ *Ethnic Groups in Conflict*, cit., nota 46, pp. 48-51.

timamente democrático aun cuando mantiene a sus minorías bajo una situación de injusticia que ya ha sido reconocida por ellos. Observemos que estamos frente a un dilema de la propia democracia, pues el argumento para negar el justo reconocimiento político de las minorías es precisamente la necesidad de salvaguardar el Estado democrático. ¿Es esto realmente democrático? Lo que es cierto es que el debate teórico se encuentra aún en desarrollo, y estamos lejos de alcanzar un consenso.

En lo que respecta a los teóricos que, a partir de la interpretación de experiencias recientes, defienden el reconocimiento de los derechos de las minorías, consideramos que su argumentación no resulta suficiente, pues no terminan de explicar de forma clara cuáles podrían ser las bases de la unidad social en un Estado multicultural. Nos da la impresión que los autores continúan argumentando a partir de opiniones o valoraciones más que desde una investigación empírica profunda, la cual aún es escasa. Asimismo, debemos reconocer que la que existe, ha estado principalmente enfocada a los casos de los países ex comunistas de Europa del Este y la ex Unión Soviética, países que forman parte de una región con historias y características muy similares, por lo que los supuestos de los problemas nacionales planteados se enfrentan a condiciones y escenarios similares. Pero queda la duda si las conclusiones de las investigaciones de estas experiencias resultan válidas para otras realidades como la de los países multiculturales de África o América Latina.

En resumen, hemos observado que ambas posiciones *cojean de la misma pata*, esto es, la falta de consideración a las diferencias contextuales. De ahí que consideremos que ambas teorías resultan insuficientes, que no son aplicables para todas las realidades, y que el debate respecto a los derechos de las minorías a partir de consideraciones empíricas no está resuelto. Creemos que es un debate que está en marcha, y que requiere de la extensión de la investigación empírica a otras realidades. En seguida, buscamos demostrar que, en especial, el contexto pluricultural mexicano presenta peculiaridades que dificultan la utilidad del andamiaje teórico y conceptual hasta ahora elaborado, aun cuando dichas categorías han sostenido teórica, política y constitucionalmente la relación del Estado mexicano con estas poblaciones.