

Lelia Jiménez Bartlett

Diversidad cultural y pueblos indígenas

Universidad de
Deusto

• • • • • • • •

**Instituto de
Derechos Humanos**

Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 54

Diversidad cultural y
pueblos indígenas

Lelia Jiménez Bartlett

Bilbao
Universidad de Deusto
2009

CONSEJO DE REDACCIÓN

Felipe Gómez Isa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Marta Zubía, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Susana Ardanaz, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Xaber Etxeberria, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto

CONSEJO EDITORIAL

Anja Mihr, investigadora del Human Rights Center de la Universidad de Utrecht, Holanda
Antoni Blanc Altemir, Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida
Bartolomé Clavero, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas
Carlos Villán Durán, Presidente de la Asociación Española para la Promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos
Carmen Márquez, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla
Cristina Churruga, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Eduardo J. Ruiz Vieytes, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Fernando Fantova, consultor en temas relacionados con los servicios sociales, Bilbao
Francisco López Bárcenas, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México
Gaby Oré Aguilar, consultora internacional en el campo de los derechos humanos y el género y miembro de Human Rights Ahead, Madrid
Gloria Ramírez, Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México
Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Jaume Saura, Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona
Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Jordi Bonet, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona
José Aylwin, Director del Observatorio de derechos ciudadanos, Temuco, Chile
José Luis Gómez del Prado, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de Mercenarios, Ginebra, Suiza
José Manuel Pureza, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, Portugal
Judith Salgado, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador
Koen de Feyter, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Amberes, Bélgica
Mónica Goded, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto
Manuela Mesa, Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid
Noé Cornago, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco, Leioa
Pablo de Greiff, International Center on Transitional Justice, Nueva York
Víctor Toledo Llancaqueo, Centro de Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago de Chile
Vidal Martín, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRI-DE, Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org <<http://www.cedro.org>>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Índice

Introducción	9
1. Los conceptos relacionados con la multiculturalidad	11
1.1. Cultura y Multiculturalismo	11
1.2. Naciones, minorías, pueblos y otros colectivos	20
1.2.1. Nación	22
1.2.2. Minoría	25
1.2.3. Pueblos Indígenas	33
2. La multiculturalidad y la globalización	43
2.1. Acerca del fenómeno de la multiculturalidad	43
2.2. Multiculturalidad y Globalización	49
2.2.1. Crisis del Estado-nación y nuevos escenarios de violación a derechos humanos	51
2.2.2. La globalización y los movimientos locales	58
3. La visión y las políticas frente a la diversidad cultural	65
3.1. La visión del Estado-nación homogéneo	65
3.2. Políticas estatales y diversidad cultural	71
3.3. Elementos del debate sobre los derechos	80
3.3.1. Principio de igualdad y no discriminación: el derecho a la diferencia	81
3.3.2. Derechos colectivos y derechos individuales	85
3.3.3. El derecho a la libre determinación	88
Conclusiones	97
Bibliografía	105

Introducción¹

Hace ya varias décadas que se debate en torno a la diversidad cultural y los pueblos indígenas. La teoría jurídica, política y filosófica de la modernidad aportó modelos y elementos que produjeron cuestionamientos y retos a este respecto. En el ámbito internacional, la lucha de las minorías culturales es anterior a la creación del propio sistema de las Naciones Unidas; y los planteamientos de los pueblos indígenas se hicieron escuchar casi desde las primeras reuniones de Estados en diversos espacios de la ONU. Desde la década de 1980 movimientos indígenas, tales como los de los pueblos indígenas de América Latina, comenzaron a hacerse mucho más fuertes y organizados y a colocar de manera sistemática temas en los primeros lugares de las agendas nacionales e internacionales.

La constatación de la existencia de diversidad cultural, los conflictos existentes entre grupos de diversas culturas, la falta de concordancia entre los modelos político-administrativos y las culturas y los pueblos que existen en su interior, así como la denuncia de muchos grupos de que su cultura e incluso su propia existencia son negadas de alguna u otra forma, forman parte de este debate. Estos temas han sido tratados de diversas formas. El presente texto aborda algunos de los elementos que se consideran más relevantes del debate: los diversos conceptos que se discuten, el contexto en el que se encuentran y desarrollan, así como los diversos planteamientos que se formulan a partir de los mismos.

¹ Este trabajo está basado en una parte de la tesis doctoral "Multiculturalismo y derechos indígenas en México", defendida en la Universidad Carlos III de Madrid el 11 de julio de 2005; sin embargo, el material ha sido reeditado y actualizado.

Es conveniente considerar los planteamientos de las minorías culturales y los pueblos indígenas en el marco de los derechos humanos. Los derechos humanos garantizan las libertades al sentar los límites en la interferencia del Estado en las opciones y elecciones de las personas para vivir una vida digna, y al crear un ambiente en el cual las personas pueden disfrutar las libertades al posibilitarles el participar en procesos políticos y al garantizar progresivamente el disfrute pleno de todos los derechos humanos por todos y cada uno de los seres humanos.² El presente texto intenta abordar de forma sumaria los diferentes elementos conceptuales que entraña el debate sobre la diversidad cultural, sus principales actores, la forma en que ésta se relaciona con otros fenómenos y la manera en que es abordada por la teoría y práctica legal y política. Todo esto siempre teniendo en mente el marco de los derechos humanos.

A pesar de que no son nuevas las cuestiones relacionadas con las minorías culturales y los pueblos indígenas, así como las políticas que existen al respecto, éstos no son temas superados. Por el contrario, el debate sobre estos temas tiene más vigencia que nunca. Recientes acontecimientos, tales como la disolución de los Grupos de Trabajo sobre Minorías y sobre Poblaciones Indígenas, así como la creación de nuevos órganos en su lugar; la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; y el lento pero constante proceso de ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT³ pone de manifiesto que más que dejar atrás el debate, nos encontramos ante nuevas situaciones, nuevos planteamientos y nuevos enfoques al tiempo que se observa la necesidad de ir ajustando nociones que se han ido quedando anquilosadas. Conviene echar una mirada a todo ello y recapitular qué es lo que se viene discutiendo para tener claridad sobre ello y avanzar con pasos congruentes hacia el efectivo ejercicio de los derechos de las minorías culturales y los pueblos indígenas.

² WINDFUHR, Michael, "Introduction", en *Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globalization*", Uppsala, Global Publications Foundation, 2005, p. 5.

³ El Convenio núm. 169 de la OIT ha tenido un lento pero constante proceso de ratificación. Hoy en día continúa recibiendo nuevas adhesiones. España y Nepal lo ratificaron en 2007; al momento de escribir estas líneas el Congreso de Chile había aprobado ya la ratificación; mientras que en otros países es actualmente un importante tema de discusión (por ejemplo Panamá y Filipinas).

1. Los conceptos relacionados con la multiculturalidad

Hablar de *multiculturalidad* o de *multiculturalismo* implica lidiar con diversas dificultades conceptuales, el concepto es ambiguo y ha sido utilizado para definir diversas cosas. Existen confusiones en su uso, puesto que se le utiliza para nombrar tanto al fenómeno social de la multiculturalidad o del pluralismo cultural, como al modelo o a la doctrina que sustenta un proyecto normativo multicultural. Lo mismo sucede con términos como *pluralismo cultural*, *interculturalismo* y *sociedad multiétnica*, que son estandartes de ideologías de variada naturaleza que implican políticas acordes con cada una de ellas o reivindicaciones distintas que en ocasiones son incluso contradictorias.⁴

1.1. Cultura y Multiculturalismo

El propio término *cultura* –componente del concepto de multiculturalidad– carece de univocidad. Es común llamar *cultura* al grado de *desarrollo* de una persona o un grupo social.⁵ También se suele utilizar,

⁴ DE LUCAS, Javier, "¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 31, 1994, p. 16. SOLÍS DOMÍNGUEZ, Daniel, *Educación y diversidad cultural: breve agenda de investigación en educación para la multiculturalidad*, Ponencia presentada durante la Segunda Reunión Nacional de la Red de Educación Intercultural de la Universidad Pedagógica Nacional, Tepic, Nayarit, México, 11 al 14 de noviembre de 2001

⁵ El Diccionario de la Lengua Española editado por la Real Academia Española lo define de la siguiente manera:

"cultura. (Del lat. *cultura*)f. **cultivo.** ... || **4.** Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social, etc. [...] [más adelante dice:] || **popular.** Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo."

sobre todo en los últimos años, para describir un conjunto de costumbres y hábitos de un grupo determinado que comparte una visión o un sentir dentro de la sociedad; como pueden ser, por ejemplo, las personas homosexuales, las personas con discapacidad o las mujeres. Según Luis Villoro, la utilización del término *cultura* para este tipo de “creencias y formas de vida comunes a un grupo en un contexto preciso” tiene algunas limitaciones como, por ejemplo, que no se pueda ubicar con claridad ese grupo, como unidad, en el tiempo y el espacio; además, varios de estos tipos de grupos forman parte y comparten con una comunidad más amplia la pertenencia a una sociedad. Por eso, Villoro prefiere llamar *subculturas* a este tipo de grupos pues son parte de una *cultura* más amplia que los incluye.⁶

También es común el uso del término *cultura popular*. En años recientes se suele hablar de *cultura popular* como la “cultura masificada”, es decir, “aquella cultura producida por los medios de difusión masiva, la educación y la tecnología informativas”. Algunas críticas a esta utilización del término de cultura popular sugieren que ese punto de vista la limita a una simple “expresión –o síntoma– de un proceso global de dominación cultural y homogeneización.”⁷ Joseph y Nugent prefieren hablar de *cultura popular* para “designar los símbolos y significados incrustados en las prácticas cotidianas de los grupos subordinados.” Esta concepción no negaría la existencia de una *cultura de masas* pero sí permite incluir diversas prácticas significativas que son excluidas por la otra interpretación del término.⁸ Además, reconocen la cultura popular como una “pluralidad de espacios descentralizados,” por ello critican la visión unitaria de la cultura popular de un país (en su caso, refiriéndose a México).⁹

En el ámbito del Derecho Internacional¹⁰ también se ha entendido cosas muy distintas al hablar de *cultura*. A pesar de que diversos instru-

⁶ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, UNAM, 1998, p. 111.

⁷ JOSEPH, Gilbert M. y NUGENT, Daniel, “Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario,” en JOSEPH, Gilbert M. Y NUGENT, Daniel (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado*, trad. de Rafael Vargas, México, Ediciones Era, 2002, Colección Problemas de México, p. 44.

⁸ JOSEPH, Gilbert M. y NUGENT, Daniel, “Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario,” op. cit., p. 45.

⁹ JOSEPH, Gilbert M. y NUGENT, Daniel, “Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario,” op. cit., p. 47.

¹⁰ En el presente trabajo se distingue el Derecho objetivo de los derechos subjetivos con el uso de mayúscula inicial para el primero y minúsculas para los segundos.

mentos normativos en el ámbito internacional incluyen *derechos culturales*, no existen definiciones unívocas sobre el concepto. Rodolfo Stavenhagen habla de tres enfoques en la manera como se entiende cultura en los instrumentos internacionales. El primero de ellos ve a la cultura como un *patrimonio material acumulado de la humanidad*; y, de acuerdo con el mismo, el derecho a la cultura será el derecho de toda persona a tener acceso a este patrimonio acumulado en condiciones de igualdad.¹¹

El segundo enfoque entiende por cultura el *proceso de creación artística o científica*, en el que participan sólo algunos individuos que son los creadores de la cultura. Aquí, el derecho a la cultura significará el derecho de las personas a la creación de obras culturales y el derecho de las personas de acceso a estas obras.¹²

En las discusiones de hoy en día en torno a los derechos culturales se encuentra más presente un tercer enfoque que toma elementos de la antropología. Este enfoque entiende por cultura “la suma de todas las actividades y productos materiales y espirituales de un determinado grupo social, que lo distinguen de otros grupos similares.”¹³

Stavenhagen añade que en algunos instrumentos internacionales han estado presentes los dos primeros enfoques, lo cual ha sido beneficioso para proteger ciertos derechos como la libertad de creación y la propiedad intelectual; sin embargo, éstos resultan insuficientes. En algunos otros instrumentos, sobre todo los más recientes, se encuentra presente el tercer enfoque. Tales son los casos, por ejemplo, del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (en adelante Convenio núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas¹⁴ o la Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural. Esta última define a la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.¹⁵

¹¹ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derechos Humanos y Derechos culturales de los pueblos indígenas*, El Colegio de México, p. 1.

¹² STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derechos Humanos y Derechos culturales de los pueblos indígenas*, op. cit, p.1.

¹³ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derechos Humanos y Derechos culturales de los pueblos indígenas*, op. cit, p.1.

¹⁴ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295.

¹⁵ UNESCO, Preámbulo de la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, Adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General, París 2 de noviembre de 2001.

Stavenhagen opina que la cultura en el tercero de los enfoques propuestos “se perfila como un sistema de valores y símbolos coherente y autocontenido que un grupo social específico (frecuentemente denominado una etnia) reproduce en el tiempo y que brinda a sus miembros la orientación y los significados necesarios para normar la conducta y las relaciones sociales en la vida cotidiana.”¹⁶

Algunas otras definiciones pueden provenir de antropólogos culturales. Marvin Harris en su libro *Antropología cultural* define cultura como “el conjunto aprendido de tradiciones y estilos de vida, socialmente adquiridos, de los miembros de una sociedad, incluyendo sus modos pautados y repetitivos de pensar, sentir y actuar (es decir, su conducta)” y señala que, siguiendo el precedente de Sir Edward Burnett Tylor, la cultura puede significar, “en su sentido etnográfico, [...] ese todo complejo que comprende conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en tanto que miembro de la sociedad”; y agrega que una sociedad puede ser descrita como “un grupo de personas que comparten un hábitat común y que dependen unos de otros para su supervivencia y bienestar”¹⁷.

Dentro de las diferentes ciencias sociales no siempre se identifica el término *cultura* de la misma manera. En el campo de la antropología se puede encontrar, por ejemplo, una aproximación para el análisis de las culturas que se basa en un *patrón universal* esencial a toda cultura. Este *patrón* abarca los elementos conductual y mental que se implican en la satisfacción de necesidades, reproducción, intercambio de bienes y trabajo, la vida en comunidad y los elementos lúdico, artístico, moral e intelectual. Aún entre los científicos de la antropología no existe unidad de criterios sobre los elementos que se deben de tomar en cuenta, ni acerca de la jerarquía entre ellos.¹⁸

El antropólogo mexicano Bonfil Batalla (hablando de los pueblos indígenas de México) expresa que la *cultura* abarca elementos diversos e incluye objetos y bienes materiales (tales como un territorio y sus recursos naturales, así como los espacios y edificios públicos y los sitios sagrados), formas de organización social (como por ejemplo, los derechos y deberes de los miembros así como los procedimientos para la

¹⁶ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derechos Humanos y Derechos culturales de los pueblos indígenas*, op. cit., p. 1

¹⁷ HARRIS, Marvin, *Antropología Cultural*, trad. de Vicente Bordoy y Francisco Revuelta, Madrid, Alianza, 1990, pp. 19-20

¹⁸ Ver HARRIS, Marvin, op. cit., pp. 30 y ss.

colaboración social y la retribución de la misma), conocimientos que se heredan (como las formas de trabajar, de interpretación de la naturaleza, los nombres de las cosas), valores, así como un idioma que expresa la forma de ver el mundo y que incluye, además de la lengua, gestos, tonos y actitudes.¹⁹

Los parámetros que se ofrecen en las definiciones de cultura permiten una interpretación de un modo más restringido o más extenso. Según sea el enfoque, unas son más inclusivas que otras. Es difícil establecer fronteras, quizás porque no las haya en forma clara, hasta dónde de una cultura termina; sobre todo si tomamos en cuenta que el fenómeno del que se está hablando es dinámico y, en consecuencia, variable con el tiempo y susceptible de influencias externas. Debe tomarse en cuenta que la cultura, como opina Javier de Lucas,²⁰ proviene del intercambio y de la comunicación de la colectividad, tanto en su interior como con el exterior. No es posible afirmar que existan culturas puras que se encuentren aisladas. Por otro lado, el hecho de que reciban influencias del exterior no implica que han perdido su identidad propia. En ese sentido, es preferible hablar de *relaciones*²¹ más que de conocimientos o creencias, de “ficciones que aplicamos al proceso de construcción social de la realidad”.²² No es posible, entonces, ver a la cultura como “no conflictiva, armoniosa y consensual”.²³

Por todo lo anterior, es posible tomar la definición de Luis Villoro como una definición adecuada para tratar el tema de la multiculturalidad:

“Una cultura no es un objeto entre otros, sino un conjunto de relaciones posibles entre ciertos sujetos y su mundo circun-

¹⁹ BONFIL, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1990, p. 47.

²⁰ DE LUCAS, Javier, “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural”, op. cit., p. 24.

²¹ Peter McLaren añade que “los signos y las significaciones son esencialmente inestables y cambiantes y pueden ser fijados sólo temporalmente, dependiendo de cómo son articulados en particulares luchas discursivas e históricas” y por eso es importante tener en cuenta que muchas de las representaciones sociales de la identidad son generadas a partir de una determinada estructura impuesta por el grupo dominante (MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, trad. de Pilar Pineda Herrero, Barcelona, Paidós, 1997, p. 155).

²² HERRERA FLORES, Joaquín, “Hacia una visión compleja de los derechos humanos”, en HERRERA FLORES, Joaquín, (ed.), *El vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao, Desclée de Brower, 2000, Colección Palimpsesto. Derechos Humanos y Desarrollo, pp. 20-21.

²³ MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, op. cit., p. 155.

dante. Está constituida por creencias comunes a una colectividad de hombres y mujeres; valoraciones compartidas por ellos; formas de vida semejantes; comportamientos, costumbres y reglas de conducta parecidos. No son exactamente iguales en todos los sujetos pero presentan rasgos de familia semejantes; son intersubjetivos. Esas disposiciones dan lugar a un mundo propio constituido por una red de objetos [...], de estructuras de relación conforme a reglas [...], animado por un sistema significativo común [...]. Ese mundo es el correlato colectivo del conjunto de disposiciones intersubjetivas.”²⁴

A pesar de que lo anterior está formado por acciones de agentes individuales, identificar cada una de ellas sería un propósito inasequible; por tanto, es preferible considerar a una cultura como “una unidad colectiva, con características propias, que trasciende al individuo y es atributo de una comunidad”; se trata de “una entidad real, que comprende y rebasa a los individuos, como contexto y condición necesarios para que cualquier agente moral elija y realice su vida”. Esa cultura corresponde a un “pueblo”.²⁵ Will Kymlicka la denomina *cultura societal*,²⁶ y sostiene que ésta “proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada.

En el mundo moderno existe una gran diversidad de culturas que tienen una dinámica propia y actúan e interactúan independientemente de los Estados-nación y es por ello que se habla de *multiculturalidad*. Un Estado es multicultural si dentro de sí conviven varias culturas. Sin embargo, como ya se dijo antes, no hay un criterio único en cuanto a la utilización del término *multiculturalismo*. Tanto gobiernos, como intelectuales, grupos étnicos, reclamantes y reclamados han adoptado dicha palabra en su discurso y, según el caso, es un descriptor social o un modelo normativo a seguir.

Por esa razón Kymlicka prefiere hacer a un lado el término *multiculturalismo* y hablar sólo de multinacional o poliétnico, tomando como pauta si el origen de la diversidad cultural proviene de la existencia de diversas naciones dentro de un mismo territorio o de la procedencia de

²⁴ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 110.

²⁵ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 111 y 112.

²⁶ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, trad. de Carme Castells Auleda, Barcelona, Paidós, 1996. En la página 112 explica lo que entiende por ella pero a lo largo de todo el capítulo 5 (pp. 111-150) desarrolla su teoría al respecto.

personas de distintas naciones ajenas a ese territorio.²⁷ Sin embargo, esta diferenciación puede presentar problemas, ya que muchos de los países del mundo tienen los dos tipos, o en ocasiones tienen otros tipos de diversidad; por lo tanto, la clasificación pierde utilidad.

Charles Taylor se encuentra entre quienes consideran al *multiculturalismo* como un tipo de corriente política contemporánea basada en la necesidad y la exigencia de *reconocimiento*, partiendo de la idea de que “nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de éste”, incluso también por “el falso reconocimiento de otros” y de que “el falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión.”²⁸ Pero este término también se ha utilizado precisamente para no reconocer a ciertas culturas en particular. Kymlicka comenta que el gobierno canadiense, por ejemplo, ha llamado *multiculturalismo* al tipo de política que adoptó en los años setenta que, supuestamente, intentaba fomentar la diversidad étnica de los inmigrantes, pero que, en el fondo, pretendía diluir los reclamos quebequenses en un mar de pluralidades étnicas, al parecer, para desestimar sus reivindicaciones de autodeterminación. El gobierno de Nueva Zelanda, por su parte, hizo lo mismo con las exigencias maoríes.²⁹

Joaquín Herrera critica el uso de este término pues considera que “el término *multicultural* o bien no dice nada, dada la multitud de culturas que conviven en este mundo y la inexistencia de culturas separadas, puras o independientes; o bien conduce a superponer, al estilo de un museo, las diferentes culturas y formas de entender los derechos” y además, absolutiza las identidades y diluye la idea de las relaciones jerárquicas en las que unos son dominantes y otros son dominados.³⁰ Ciertamente, el término *multicultural* no dice nada nuevo pues la diversidad cultural es un hecho innegable, sin embargo, la intención de utilizarlo –por lo menos en este caso– es llamar la atención sobre este hecho, pues muchas de las políticas y normativas del mundo están basadas en el mito de sociedades homogéneas. También es cierto que en ocasiones no se toman en consideración las relaciones de dominación y de opresión que se padecen; por ello, al hablar de multiculturalismo se debe tomar también esto en consideración.

²⁷ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p.36

²⁸ TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”* trad. de Mónica Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 43

²⁹ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 34

³⁰ HERRERA FLORES, Joaquín, “Hacia una visión compleja de los derechos humanos”, op. cit., p. 74

Por su parte, Peter McLaren habla de cuatro tipos de *multiculturalismo*, como categorías heurísticas para distinguir las diferentes formas como se aborda la diversidad. En un principio habla del *multiculturalismo conservador*, al que atribuye una visión de tipo colonial, heredera de las doctrinas de la supremacía de los blancos. Esta visión reconoce la igualdad de las razas; sin embargo, considera que las culturas diferentes a la raza blanca no han logrado tener éxito debido a sus propias carencias. El proyecto de este tipo de multiculturalismo es el de “construir una cultura común” basado en la cultura propia.³¹

El *multiculturalismo liberal* es el que afirma la igualdad cognitiva y racional entre culturas y reconoce que no existe igualdad en la sociedad; pero con la idea de que esta desigualdad se debe únicamente a que las culturas no hegemónicas no han tenido suficientes oportunidades sociales y educativas y por ello solo habría que darles más oportunidades dentro del propio mercado capitalista.³²

El *multiculturalismo liberal de izquierdas* pone –según McLaren– el énfasis en las diferencias y plantea que la idea de la igualdad de razas hace que se olviden diferencias importantes para la identidad. Además, este tipo de multiculturalismo tiende a “esencializar las diferencias culturales, y a ignorar la situación de diferencia histórica y cultural” y frecuentemente ignora “la diferencia como una construcción social e histórica”. Al esencializar la diferencia, el multiculturalismo liberal de izquierdas la trata como si existiera con independencia de la historia, la cultura y el poder.³³

McLaren propone como postura el *multiculturalismo crítico y de resistencia*. Éste se trata de una visión de “resistencia postestructuralista del significado” en el que el lenguaje y la representación juegan un papel importante en la construcción del significado y la identidad, además que los signos y significaciones son inestables y cambiantes y dependen de las luchas discursivas, históricas y con el poder.³⁴

Otro término utilizado comúnmente en el contexto de la diversidad cultural es el de *interculturalidad*. En algunas ocasiones los términos multiculturalidad e interculturalidad se usan como sinónimos y en algunas otras la diferencia radica en ver la interculturalidad como un término que “entiende la relación entre culturas diferentes como un espacio social que se comparte y en donde las características culturales del espacio social configuran un código que genera una continuidad entre la

³¹ MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, op.cit., pp. 148-149.

³² MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, op. cit, p. 153.

³³ MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, op. cit, pp. 153-154.

³⁴ MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, op. cit., p. 155.

diferencia cultural." En ese sentido, la interculturalidad tendría como presupuesto fundamental que "efectivamente existe un sustrato cultural común en todas las culturas o sociedades mediante el cual pueden edificarse relaciones dialógicas encaminadas hacia consolidar el nivel estructural de la sociedad en su conjunto. Los resultados esperados, de antemano, son situaciones sociales en simbiosis permanente."³⁵

Frente a esa forma de entender la interculturalidad, la multiculturalidad puede a su vez tener diversos sentidos, que van desde la coincidencia total con aquélla hasta una postura completamente distinta denominada como *multiculturalismo crítico* que, en palabras de Daniel Solís, "entiende la diversidad cultural como aquellas relaciones construidas de manera jerárquica que implican una subordinación y hegemonización de una forma cultural sobre otra." Este multiculturalismo "acentúa la diferencia para demostrar la condición de subordinación económica y cultural, y a la vez, la plantea como un medio de resistencia y concientización con la potencialidad de transformar la dominación."³⁶

El entonces Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos³⁷ también distinguía entre multicultural e intercultural al referirse a la educación. En el Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Declaración sobre las minorías) se distingue multicultural de intercultural en que la primera de las nociones implica políticas y prácticas educativas que consideren de forma separada las necesidades de cada uno de los grupos con diferentes tradiciones culturales, mientras que la segunda implica políticas y prácticas con las que las personas pertenecientes a diferentes culturas, ya sea que estén en una posición de mayoría o de minoría, aprenden a interactuar constructivamente entre sí. Para el Gru-

³⁵ SOLÍS DOMÍNGUEZ, Daniel, "Educación y diversidad cultural: breve agenda de investigación en educación para la multiculturalidad", Ponencia Presentadas en la Segunda Reunión Nacional de la Red de Educación Intercultural, Universidad Pedagógica Nacional, Tepic, Nayarit, del 11 al 14 de noviembre de 2001, pp. 6-7

³⁶ SOLÍS DOMÍNGUEZ, Daniel, "Educación y diversidad cultural: breve agenda de investigación en educación para la multiculturalidad", op. cit., p. 7

³⁷ Como parte de las reformas del sistema de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, se extinguieron tanto el Grupo de Trabajo sobre Minorías como la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo será sustituido por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías "como plataforma para promover el diálogo y la cooperación" sobre cuestiones de minorías, recibirá orientación de la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías y a su vez contribuirá a la labor de la misma. Este Foro se reunirá cada año, su Presidente será nombrado también cada año por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos. (Resolución 6/15, Consejo de Derechos Humanos, 6ª sesión, 28 de septiembre de 2007)

po de Trabajo tanto la educación intercultural como la multicultural son necesarias.³⁸

En el presente texto se utilizará el término *multicultural* como descriptor del fenómeno, como el reconocimiento de "un hecho social, la existencia, de hecho, de las manifestaciones de la diversidad, del pluralismo cultural, es decir, la presencia en una misma sociedad de grupos con diferentes códigos culturales (identidades culturales propias)".³⁹ Lo anterior, sin dejar de lado la consideración de las relaciones de supra-subordinación.

1.2. Naciones, minorías, pueblos y otros colectivos

Cuando se trata el fenómeno multicultural se utilizan términos como *pueblo*, *nación* y *minoría*, los cuales también requieren alguna aclaración con referencia a sus significados, pues de igual forma pueden generar algunos equívocos.

Cuando se hablaba de la división entre multinacional y poliétnico de Kymlicka, ya se habían mencionado algunos orígenes de la diversidad, tales como las naciones o los grupos étnicos. Luis Villoro distingue los diferentes tipos de multiculturalidad de los Estados con base en la relación que éste pueda llevar con la sociedad diversa en su interior; es decir, según se trate de pueblos o de minorías. Por pueblos entiende "las *naciones* (sociedades con una cultura e identidad propias, un proyecto histórico y una relación con un territorio), o bien las *etnias* que tengan su propia identidad cultural, aunque carezcan de la voluntad y el proyecto de ser una entidad histórica distintiva." A las *minorías*, por su parte, las define como "cualquier grupo étnico, racial, religioso o lingüísti-

³⁸ Ver párrafo 66 del Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas presentado por el Grupo de Trabajo sobre Minorías y elaborado por el entonces Presidente Relator, Asbjørn Eide E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 de 4 de abril de 2005.

³⁹ DE LUCAS, Javier, "¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural" op. cit., p. 21. Habermas también utiliza el término en el mismo sentido: ver por ejemplo, HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. de Juan Carlos Velasco Arroyo, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 189-227 En una concepción muy similar, Neus Torbisco señala que "[e]n su acepción más común, el término 'multiculturalismo' se usa para hacer referencia al fenómeno de la creciente diversidad cultural y étnica que caracteriza la composición social de la mayoría de Estados del mundo." (TORBISCO, Neus, "El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas", en CARBONELL, Miguel, et. al. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa, UNAM, 2001, p. 389.

co, que sea minoritario en su país y no pretenda constituirse en una entidad nacional".⁴⁰

Esta distinción puede estar influida por el hecho de que el Derecho Internacional reconoce derechos, tales como el de libre determinación, a los "pueblos"⁴¹ y no así a las "minorías", pues más adelante señala: "Según el derecho internacional vigente, los pueblos tendrían derecho a un estatuto de autonomía, no así las minorías. Por eso, de los proyectos políticos de una etnia depende reivindicar el carácter de «pueblo» o de «minoría»." Así, se da una lucha por los términos empleados: "Mientras que los representantes del Estado-nación homogeneizante insisten en retener el término «minoría» para todo problema étnico, los grupos que luchan por su autonomía reivindican su carácter de «pueblos»."⁴²

Sin embargo, la distinción entre minoría y pueblo en este sentido se ha ido relativizando y el debate sobre el derecho a la libre determinación y a la autonomía de las minorías continúa abierto.⁴³ Por otro lado, como ha dicho José Bengoa, miembro del Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en la práctica no suele tener una importancia relevante el debate teórico sobre la diferencia entre personas pertenecientes a grupos minoritarios y a pueblos indígenas y la debilidad de la Declaración sobre las

⁴⁰ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 56-57. Cursivas añadidas

⁴¹ El artículo 1 común a ambos Pactos Internacionales de Derechos Humanos señala que "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural." Por su parte, el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007) dice: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

⁴² VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 57

⁴³ Ver los informes de las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ver, por ejemplo, el Documento de trabajo "Minorías y Autodeterminación" presentado por el Sr. José Bengoa, Miembro del Grupo de Trabajo para el 10º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos. 1 a 5 de marzo de 2004; Documento E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1. 23 de diciembre 2003. Ver también los documentos de trabajo presentados en la 11ª Sesión del Grupo de Trabajo sobre Minorías celebrada del 30 de Mayo al 3 de Junio de 2005; entre ellos: "Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy", Documento de Trabajo presentado por Marc Weller, Director de European Centre for Minority Issues, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5

Minorías podría ser, en muchas ocasiones, la razón de que se reclame la pertenencia a un pueblo indígena y no a una minoría.⁴⁴

En un Estado multicultural formado por diferentes pueblos dejaría de existir la identificación: *un Estado-una nación*. En el Estado multicultural los pueblos o naciones en su interior tendrían derechos como la libre determinación o la autonomía.⁴⁵ Por eso se reivindica la palabra *pueblo* para los colectivos indígenas, cuando se les pretende reconocer derechos y se pretende defender sus reclamos. Aquí el término de libre determinación se entiende en un sentido que abarca otros aspectos diferentes a la independencia o la secesión.

1.2.1. Nación

Aunque ya era usado con anterioridad,⁴⁶ el concepto *nación* comenzó a tener un uso común a principios del s. XIX con la idea ilustrada de que la autoridad reside en los gobernados. Este término ha significado, para algunos, el pueblo que conforma la nación-Estado; para otros, una entidad sin una definición clara. En nuestros días puede tener alguno de los cuatro siguientes significados: la entidad política que conforma el Estado; una entidad territorial que se define por fronteras naturales; el pueblo, que es autoconsciente de su identidad como tal; y/o el pueblo que se define por características objetivas como la lengua, la religión o la raza.

Sin embargo, el uso del término nación no tiene por qué estar definido por la raza o los ascendentes. Aunque algunas nacionalidades se definan en términos de filiación sanguínea, otras identidades se definen por la lengua o por la convivencia y el uso de las tradiciones en común. Cuando Kymlicka habla de minorías nacionales se refiere a grupos culturales, y no raciales; para él nación significa "comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tie-

⁴⁴ Ver informes de la 7ª Sesión del Grupo de Trabajo sobre Minorías, llevada a cabo en Ginebra del 14 a 18 de mayo de 2001.

⁴⁵ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 57.

⁴⁶ Anteriormente, en la Edad Media se llamaba nación política a la conformada por la nobleza y la elite que gobernaba, y fueron los revolucionarios burgueses los que tomaron el término para cambiar las circunstancias y lo utilizaron para significar el gobierno del pueblo. Más sobre la historia y el desarrollo del concepto nación y la ideología del nacionalismo se encuentra en JAY, Richard, "Nacionalismo", en AA.VV., *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 187-217. También habla sobre esto Jürgen HABERMAS en un *excursus* de historia conceptual acerca de la conciencia moderna de "nación" como la de pueblo. Ver *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., pp. 86-87.

rra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas. [y añade] La noción de 'nación' en sentido sociológico, está estrechamente relacionada con la idea de 'pueblo' o de 'cultura'".⁴⁷

Richard Jay comenta que cuando se reúnen las cuatro formas descritas más arriba, se tiene lo que puede llamarse una nacionalidad "ideal"⁴⁸ y que muchas veces los conflictos se producen porque algún grupo que se identifica como nación carece de alguna de estas formas y desearía tenerla.

Kymlicka también se refiere a minorías nacionales en el sentido de "grupos etno-culturales que se piensan a sí mismos como naciones dentro de un Estado." Con base en lo anterior, Kymlicka, siguiendo a Straehle, expresa que estos grupos, enfrentados al nacionalismo estatal, "han resistido tradicionalmente la presión de asimilarse a la nación mayoritaria y, en su lugar, se han movilizadado para formar su propia comunidad autogobernada, ya sea como Estado independiente o como región autónoma dentro del Estado al que pertenecen."⁴⁹

Florescano afirma que la nación existe cuando sus miembros se reconocen entre sí derechos y deberes a partir de su común calidad de miembros y de ahí que lo nacional no es algo innato, sino que es producto del desarrollo de un aprendizaje social y la conformación de hábitos; por ello, según este autor, el nacionalismo, como el deseo de formar un Estado-nación, es, en muchas ocasiones, anterior al nacimiento de la misma nación.⁵⁰

Para Ignasi Álvarez Dorronsoro el concepto de nación, o el de minoría nacional, contiene un elemento de continuidad con el de grupo étnico pero la diferencia consiste en la existencia de un ámbito de poder político y cultural, o bien, la aspiración de llegar a conformarlo. La

⁴⁷ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit. pp. 26 y 41

⁴⁸ JAY, Richard, "Nacionalismo", en AA.VV., *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 191. Kymlicka y Straehle entienden por *nacionalismo* a los "movimientos políticos y políticas públicas encaminadas a asegurar que los Estados sean efectivamente 'Estados-nación' en los que el Estado y la nación coinciden", pues, opinan para los nacionalistas liberales, el hecho de que "los Estados-nación logran existir no es producto de un feliz accidente: de algún modo, es legítimo utilizar determinadas medidas para tratar de producir mayor coincidencia entre nación y Estado." Esto se puede aplicar tanto a lo que denominan "nacionalismo de Estado", como al "nacionalismo de las minorías". (KYMLICKA, Will y STRAEHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, trad. de Karla Pérez Portilla y Neus Torbisco, México, UNAM, 2001, pp. 40-41)

⁴⁹ KYMLICKA, Will y STRAEHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, op. cit., p. 41

⁵⁰ FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación, Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Taurus, 2001, pp. 14-15

nación como entidad política en realidad es una construcción moderna.⁵¹

Luis Villoro propone cuatro elementos comunes a los diferentes conceptos de nación. Estos son, en primer lugar, la comunidad de cultura, que implica ciertos caracteres en común de los miembros de la misma; en segundo lugar, la conciencia de pertenencia, como asunción de una forma determinada de vida en la que se hace propia la historia colectiva; tercero, un proyecto común, es decir, la elección de fines y valores que dan sentido a la acción colectiva; y cuarto, relación con un territorio, como un lugar de referencia aunque éste sea cerrado o abierto, simbólico o real.⁵² Un factor esencial para la identificación de un pueblo o una nación, así como de otras colectividades diferenciadas, es la auto-identificación.⁵³

A lo largo de la historia los términos *pueblo* y *nación* han estado ligados de alguna u otra forma. Como puede observarse, en las connotaciones de nación suele encontrarse presente la de pueblo. En ocasiones, los términos pueblo y nación se usan inclusive como sinónimos. Para los efectos del presente trabajo se prefiere el término de *pueblos* por el uso que se le da en la normativa internacional.

⁵¹ ÁLVAREZ DORRONSORO, Ignasi, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, Madrid, Talasa, 1993, p. 11. Álvarez Dorronsoro, siguiendo a Schnapper distingue entre la "nación moderna o política" y la nación del antiguo Régimen. Esta última, llamada también "etnia" por los antropólogos, se refiere a una colectividad identificada por una cultura específica pero que no forzosamente tiene un poder político. De ahí el elemento de continuidad y la diferencia que este autor señala respecto de *nación* y *grupo étnico*. (Ver ALVAREZ DORRONSORO, Ignasi, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, Madrid, Talasa, 1993, op. cit., pp. 9-11).

⁵² VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 13-14.

⁵³ Así es reconocido por la normativa internacional. En ese sentido ver artículo 1 del Convenio núm. 169 de la OIT; la Recomendación Núm. VIII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y párrafo 23 del Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, Gay McDougall, Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones.) UN Doc. E/CN.4/2006/74 de 6 de enero de 2006. El Mandato del Experto Independiente fue creado en 2005 bajo la Resolución 2005/79 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. El 29 de julio de 2005 se nombró a la Sra. Gay McDougall para cumplir con esta labor. Sin embargo, con base en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos de 18 de junio de 2007, se tiene prevista una revisión del mandato de esta Experta Independiente). Ver también el Principio 4 de "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life": una serie de recomendaciones sobre las minorías nacionales en Europa elaboradas por un grupo de expertos convocados por el Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales de la OSCE, la "Foundation on Inter-Ethnic Relations" y el Instituto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario "Raoul Wallenberg". Estas recomendaciones fueron elaboradas en septiembre de 1999 en Lund, Suecia.

1.2.2. *Minoría*

Los casos de pueblos que exigen reconocimiento han sido muchas veces tratados a través de la figura de *minorías*. Fernando Mariño describe a las minorías como «colectividades diferenciadas» cuyo número de miembros es menor que los del resto de la comunidad estatal.⁵⁴ Sin embargo, la situación de minoría puede darse también en colectividades diferenciadas aún cuando su número de miembros sea igual o mayor a los del resto de la comunidad, si se encuentran marginadas o imposibilitadas para acceder al poder.⁵⁵ Estas colectividades tienen rasgos que las diferencian del resto de ciudadanos y se “autoidentifican, personal y socialmente, por medio de todas o de alguna de esas características diferenciales”.⁵⁶

Entre las agrupaciones a las que se llama *minorías* encontramos términos, como los ya mencionados de *minorías nacionales*, y también otros términos relacionados con otros elementos culturales. En este sentido encontramos, por ejemplo, la redacción del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que habla de *minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. También encontramos la Declaración de los derechos de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas,

⁵⁴ MARIÑO, Fernando M., “Protección de las minorías y derecho internacional” en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Madrid, Escuela libre editorial, Fundación ONCE, 1994, Colección Solidaridad, pp. 171-174.

⁵⁵ Erica-Irene Daes, quien fuera Miembro del entonces Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas consideró que el criterio de la falta de dominación como característica fundamental de las minorías podría llevar a la paradoja de que cuando el grupo logra realizar sus derechos humanos o alcanza la igualdad social o política, entonces deja de ser una minoría. (Ver Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, elaborado por la Sra. Erica-Irene Daes y el Sr. Asbjorn Eide, E/CN.4/Sub.2/2000/10 de 10 de julio de 2000). Sin embargo, aunque es verdad que este criterio no puede ser el único, el hecho de la falta de acceso al poder es lo que pone al grupo en una condición de “minoría”, es decir, de no poder ejercer sus derechos humanos plenamente. El día que el grupo los llegara a ejercer plenamente no tendría entonces que reclamar por sus derechos, simplemente los estaría ejerciendo. Lo que da la pauta del carácter diferenciado de los derechos es el hecho de que normalmente existe otro grupo que marca la pauta de los derechos generales partiendo de un patrón cultural y social propio y que es diferente al del grupo en situación de “minoría”.

⁵⁶ MARIÑO, Fernando M., “Protección de las minorías y derecho internacional” en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Madrid, Escuela libre editorial, Fundación ONCE, 1994, Colección Solidaridad, pp. 171-174. Ver también párrafo 24 del Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, Gay McDougall, Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones. UN Doc. E/CN.4/2006/74 de 6 de enero de 2006.

que se encuentra inspirada en aquel artículo pero que añade el término de minoría nacional.⁵⁷

A pesar de ello, no existe una definición del término ni universal ni regionalmente acogida en el Derecho Internacional. En algunas ocasiones, durante las sesiones del entonces Grupo de Trabajo sobre Minorías, surgieron algunas propuestas sugiriendo su definición; sin embargo, ha prevalecido la postura de no definir los grupos minoritarios debido a los problemas que pudiera presentar una definición rígida.⁵⁸

El Estudio sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, realizado por el Relator Capotorti en 1979, sugería una definición de minoría como un grupo numéricamente inferior que el resto de la población del Estado, en una posición no dominante en la que sus miembros –siendo nacionales del Estado– poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que los diferencian del resto de la población y que muestran un sentido de solidaridad dirigido a preservar su cultura, tradiciones, religión o lenguaje.⁵⁹ Hoy es internacionalmente reconocido que no es necesario ser nacional de un Estado para ser reconocido como minoría.⁶⁰

⁵⁷ Esta incorporación –según se dice en el Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas presentado por el Grupo de Trabajo sobre Minorías y elaborado por el Presidente Relator, Asbjørn Eide– no añade un nuevo grupo de sujetos de derechos ya que es difícil hablar de minorías nacionales que no sean también minorías étnicas o lingüísticas. Sin embargo, sí implica hablar de derechos que puedan tener diferente contenido y fuerza, ya que hablar de derechos de minorías nacionales implica la preservación y desarrollo de su identidad nacional (ver párrafo 6)

⁵⁸ Por ejemplo, durante la 3ª Sesión del Grupo de Trabajo sobre Minorías, del 26 al 30 de mayo de 1997, el Presidente del Grupo de Trabajo, Asbjørn Eide, expresó que, en su opinión, no era necesario llegar a una definición de minorías para asegurar una adecuada protección de sus derechos y que una aproximación pragmática evitaría los riesgos de una definición legal rígida. Ver informes de las sesiones 3ª a 8ª del Grupo de Trabajo sobre Minorías.

⁵⁹ E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 En un artículo posterior al Estudio, en 1985 Capotorti aporta la misma definición a la que, sin embargo, quita la condición de ser nacional de un Estado. Ver LERNER, Natán, *Minorías y grupos en el Derecho Internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 22. Hay que tomar en cuenta también que, como comenta Spilioupoulou, la definición está acotada por el mandato del Relator que estaba circunscrito al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Londres, Kluwer Law, 1997, p. 80).

⁶⁰ La Observación General núm. 23 sobre el artículo 27 del PIDCP señala que no es necesario ser ciudadano del Estado para ser considerado protegido por este artículo, es decir, para ser considerado minoría. Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 23: Los derechos de las minorías (Art. 27), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 de abril de 1994.

Spilioupoulou observa que el relator distinguió entre elementos objetivos y elementos subjetivos en su definición: los primeros trataban de la inferioridad numérica, la posición no dominante, la nacionalidad de los miembros de la minoría y las características étnicas, religiosas y lingüísticas del grupo. Los elementos subjetivos involucraban el sentimiento de solidaridad y la voluntad del grupo de preservar su cultura, tradiciones, religión y lenguaje. Estos últimos elementos cobran relevancia, pues se destaca que debe ser el propio grupo el que afirme su vocación de preservación. Esta autora opina además que ambos criterios están interrelacionados y que, por ejemplo, a partir del elemento objetivo se puede inferir el elemento subjetivo, pues se entiende que éste existe si el grupo preserva a través de sus prácticas cotidianas su identidad, su lenguaje, su cultura y su lengua.⁶¹

El Comentario del Grupo de Trabajo a la Declaración sobre las minorías considera que algunos instrumentos internacionales que se refieren únicamente a minorías nacionales (tales como los instrumentos del Consejo de Europa y de la OSCE) sí deben definir qué entienden por “minoría nacional” a efectos de saber a quién deberán aplicarse estos instrumentos. Esto no sucede, sin embargo, con la Declaración, ya que si un grupo no entrara en la categoría de minoría nacional, sí podría hacerlo en las de minoría étnica, religiosa o lingüística.⁶²

Algunos Estados europeos consideran que sólo los grupos compuestos por ciudadanos del Estado pueden ser considerados como minoría nacional; sin embargo, este asunto aún se encuentra ampliamente debatido en el ámbito europeo y, por otro lado, en el caso de la Declaración, ésta tiene mayor alcance que el de sólo ciudadanos del Estado, lo mismo que el artículo 27 del PIDCP, en lo que se refiere a los grupos que pueden ser considerados como minoría nacional, ya que estos instrumentos se aplican a todas las personas que se encuentren en los territorios o bajo la jurisdicción de los Estados.⁶³

En términos generales, pueden existir algunas diferencias en los derechos según el tipo de minoría que se trate; por ejemplo, es mayormente aceptado que una minoría que se encuentra asentada en un

⁶¹ SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., pp. 89-90

⁶² Ver párrafos 8 y 9 del Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas, cit.

⁶³ Ver párrafos 8 y 9 del Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, cit.

territorio puede exigir algunos derechos que una minoría con sus miembros dispersos no estaría en posibilidad de exigir.⁶⁴

El Comité de Derechos Humanos ha considerado como minorías a los grupos compuestos por inmigrantes.⁶⁵ Posteriormente, ha adoptado una postura aún más abierta: en la Observación General Núm. 23, sobre el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁶, el Comité dijo que no es necesario ser ciudadano ni residente permanente del Estado parte para ser reconocido como minoría para los efectos del artículo 27. En ese sentido, el Comité reconoció estos derechos a los *visitantes* y a los trabajadores migrantes. Para Spilioupoulou el término *visitante* podría referirse a refugiados de hecho aunque no estén reconocidos con ese estatus o a miembros recién llegados de minorías asentadas.⁶⁷ Por su parte, la Experta independiente de Naciones Unidas en cuestiones de las minorías señaló que “el tiempo pasado como residente o con domicilio en un Estado no limita los derechos concedidos a las minorías previstos en las normas internacionales pertinentes”.⁶⁸

En todo caso, como señala esta Experta independiente en su primer informe de actividades, “no corresponde al Estado determinar qué grupos constituyen una minoría sino que ello depende de una amplia gama de criterios objetivos y subjetivos de conformidad con los principios del derecho internacional.”⁶⁹ En ese mismo sentido, el entonces Presidente del Grupo de Trabajo sobre Minorías consideró que “la existencia de una minoría debía estar determinada por un conjunto de hechos objetivos y subjetivos que fuesen independientes del reconocimiento estatal”.⁷⁰

Como se ha dicho, en los órganos de Naciones Unidas ha habido una tendencia a diferenciar las minorías de los pueblos, especialmente al referirse a los conceptos de pueblos utilizados en el artículo 1 común a ambos Pactos Internacionales. Incluso, aunque se reconoce a los pue-

⁶⁴ Ver párrafos 8-10 del Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, cit.

⁶⁵ Este criterio ha sido utilizado en los análisis de los Informes presentados por los Estados parte, por ejemplo tratándose del derecho al acceso a los medios de comunicación como parte del derecho al uso de la lengua minoritaria (SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., p. 146).

⁶⁶ Observación General núm. 23(50), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

⁶⁷ SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., pp. 174-177.

⁶⁸ Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, cit., párrafo 25

⁶⁹ Ver párrafo 23 del Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, cit.

⁷⁰ Documento E/CN.4/Sub.2/1998. Párrafos 44 a 46.

blos indígenas la posibilidad de reclamar el derecho a la libre determinación, este derecho aún se encuentra ampliamente debatido respecto de las minorías. Isse Omanga Bokatola,⁷¹ por su parte, considera que las minorías también pueden ser pueblos y propone cuatro elementos en común entre las minorías y los pueblos:

En primer lugar, la "autoafirmación particularista". Su concepción de pueblos no está determinada por un poder extraño a las colectividades, sino por los interesados, que se atestiguan a sí mismos. Este atestiguamiento debe ser la constatación de unos hechos y no la expresión de un simple deseo, debe basarse en una realidad: la identidad propia.

En segundo lugar, la identidad o la diferencia permite a toda minoría definirse, en tanto que tal, por oposición al *otro* en particular, la mayoría, y en tanto que pueblo, como diferente de otros grupos en general. La existencia de la identidad está ligada a la presencia de los caracteres distintivos como criterio objetivo; pero este criterio, si bien importante, no es suficiente: el grupo tiene necesidad de una conciencia colectiva o sentimiento de pertenencia al mismo colectivo, éste es el criterio subjetivo.

En tercer lugar, la dominación. Tanto las minorías como otros pueblos sufren la opresión o la discriminación impuesta por el *otro*. En los dos casos de *colonialismo interior* y de *colonialismo en sentido estricto*, la alienación causa estragos bajo todas las perspectivas; el dominado –minoría, colonizado– permanece dominado, y el dominante –mayoría, colonizador– permanece en posición de dominio, cualquiera que sea el sector considerado.

En cuarto lugar, la voluntad permanente de libertad de las minorías permanece firme y combativa; esta voluntad de no asimilación explica sus reivindicaciones y las justifica; el combate permite a las minorías, como a todos los pueblos dominados, satisfacer su necesidad de libertad frente a la cual no se puede transigir.

Como puede observarse, estos elementos se relacionan primordialmente con ciertos tipos de minorías, tales como las minorías nacionales, pero difieren de otros tipos de minorías, tales como las formadas por inmigrantes que se encuentren dispersos. Y tienen, en cambio, relación con los pueblos indígenas.

La relación y las diferencias entre minorías y pueblos *indígenas* se han abordado ya en las discusiones del Grupo de Trabajo sobre minorí-

⁷¹ BOKATOLA, Isse Omanga, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruselas Établissements Émile Bruylant, 1992, Colección Organisation internationale et relations internationales, pp. 107 y ss.

as de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos de la ONU. En el Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, elaborado por Erica-Irene Daes y Asbjørn Eide (quienes eran miembros del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas y del Grupo de Trabajo sobre las Minorías, respectivamente) ambos expertos disertan sobre lo que consideran son elementos comunes y elementos diferentes entre ambos grupos.

De dichas consideraciones se puede destacar la clasificación hecha por Eide de cuatro tipos de derechos: los derechos humanos generales comunes a todos los seres humanos (con base en la Declaración Universal y los dos Pactos Internacionales); los derechos específicos para minorías (con base en el artículo 27 del PIDCP y la Declaración Universal sobre las minorías); los derechos específicos, tanto individuales como colectivos, para indígenas y pueblos indígenas (con base en el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas); y los derechos de los pueblos (con base en el artículo 1 común a ambos Pactos Internacionales). A partir de esta clasificación se encuentra que las minorías tienen ciertos derechos especiales que también lo son de los pueblos indígenas, pero que éstos últimos tienen otros derechos especiales, particularmente de tipo colectivo con énfasis en la autonomía.⁷²

En el ámbito de la filosofía del Derecho la discusión respecto del tipo de minorías ha llevado caminos ligeramente diferentes. En este ámbito no se diferencia entre el término *inmigrantes* y el término *minorías étnicas*. Neus Torbisco propone como más adecuado el término minorías étnicas ya que “[l]a locución ‘minorías étnicas’ alude a grupos de origen o de descendencia común (real o figurada) que van más allá de las familias.” Hablar de minorías étnicas “no implica asumir que las conexiones de los miembros de estos grupos con su lengua y su cultura originarias se deban necesariamente a una emigración reciente.” En cambio resultaría inadecuado llamar *inmigrantes* a “las segundas o terceras generaciones de descendientes”. Por otro lado, también en el ámbito iusfilosófico es común referirse a *minorías nacionales* como “grupos históricamente asentados en un territorio concreto, que mantienen costumbres, tradiciones o una lengua propias, y que han gozado –o aspiran a gozar– de cierta autonomía institucional respecto del Estado del que forman

⁷² Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, cit., párrafos 2-10.

parte. No obstante, es frecuente que la identificación de estas minorías también involucre la apelación a lazos –aunque sean imaginarios– de descendencia común.”⁷³

Comaducci por su parte distingue entre minorías *by force* y minorías *by will*. Las primeras de ellas podrían incluir tanto *minorías políticas*, es decir, “conjuntos de individuos que, dependiendo del voto, se encuentran en una contingencia de inferioridad numérica respecto a otros conjuntos de individuos en un cuerpo electoral,” como *minorías culturales* que serían las formadas por

“conjuntos de individuos que, aunque no sean menos numerosos que otros conjuntos de individuos (pensemos en las mujeres), se encuentran –por razones históricas, económicas, políticas o de otro tipo, y dependiendo de sus características raciales, sexuales, éticas, lingüísticas, etcétera– en una condición de desventaja (de subalternidad o de menor poder) respecto a otros conjuntos de individuos de la misma sociedad.”

Ahora bien, ésta última categoría podría convertirse en minoría *by will* si atribuyen un valor a su diversidad, si reclaman respeto a su diferencia y a su propia identidad y rechazan la homologación, la asimilación en la mayoría.⁷⁴

Torbisco también recurre al término de *minorías culturales*. Este término puede ser más afortunado porque abarca a varios tipos de minorías y permite diversas posibilidades de reclamos para los miembros, puede recuperar el elemento de inferioridad numérica, pero sobre todo, permite que sean los propios miembros quienes se consideren “a sí mis-

⁷³ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, en CARBONELL, Miguel, et. al. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 392

⁷⁴ COMANDUCCI, Paolo, “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neo-ilustrado” trad. de Francesca Gargallo, en CARBONELL, Miguel, et. al. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 320-321. Aunque la distinción entre minorías *by force*, y minorías *by will* puede ser ilustrativa, como dice Torbisco, puede prestarse a la idea de concebir que quienes se encuentran entre las minorías *by force* están ineludiblemente condenados a permanecer con esas diferencias y que carecen de la opción para modificarlas pues, en todo caso, el argumento en contra de la discriminación no se fundamenta en esta imposibilidad de cambiar sino en que estas diferencias “no contienen nada intrínsecamente perverso, ni afectan a las capacidades o habilidades de las personas, por lo que, ante condiciones de igualdad efectiva, carecería de sentido pensar en modificar estas características.” (TORBISCO, Neus, *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, Tesis Doctoral, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 2000, p. 148)

mos como portadores de una identidad cultural distintiva a la que atribuyen un valor y que, por tanto, desean mantener.”⁷⁵

El término de *minorías culturales* parece ser el más apropiado pues éste puede incluir a los pueblos indígenas y a otro tipo de minorías que quizás no encajen del todo con conceptos dados de pueblos indígenas o en los que los criterios asociados a los pueblos indígenas todavía se encuentren controvertidos por Estados que no reconocen la presencia de pueblos indígenas,⁷⁶ que no son ni minorías étnicas en el sentido antes descrito, es decir, inmigrantes, y tampoco coinciden siempre con todos los criterios de las minorías nacionales, aunque se acercan más a estas últimas. En el caso de los indígenas, en la mayoría de los casos será más conveniente acudir al propio concepto de *pueblos indígenas*, pues ello conlleva algunos derechos diferenciados y regulación específica.

Una forma conveniente de distinguir los tipos de minorías puede ser a partir de sus demandas, pues, por ejemplo, las minorías nacionales reclaman “instituciones separadas que materialicen su aspiración a la autonomía política.”⁷⁷ Como opina Neus Torbisco, se ha mantenido una controversia infructuosa respecto de la definición de minoría porque se intenta plantear la cuestión de la definición de forma separada al problema normativo relacionado con los derechos de minorías y no se considera que precisamente las diferencias en cuanto a las definiciones provienen de las divergencias sobre las razones y la clase de derechos impli-

⁷⁵ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, op. cit., p. 392

⁷⁶ Piénsese, por ejemplo, en los pueblos y minorías de Asia y África. Como reconoce Eide, “Se ha afirmado que el enfoque empleado en la redacción de los *derechos de las minorías* ha sido influenciado principalmente por la experiencia europea, y, por consiguiente, es claramente eurocéntrico, mientras que la redacción de los *derechos indígenas* se ha visto influenciada principalmente por los sucesos que han tenido lugar en América y en la región del Pacífico (la “doctrina blue water”) y por lo tanto se centra en la perspectiva americana. La distinción es probablemente mucho menos útil para el establecimiento de normas en relación con la convivencia de grupos distintos en Asia y en África.” Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, elaborado por la Sra. Erica-Irene Daes y el Sr. Asbjorn Eide, E/CN.4/Sub.2/2000/10 de 10 de julio de 2000, párrafo 25. No obstante, puede decirse que se encuentra ya una cierta apertura a reconocer la presencia de pueblos indígenas en países de Asia y África. Un ejemplo de ello es la reciente ratificación de Nepal del Convenio núm. 169 de la OIT (el 14 de septiembre de 2007)

⁷⁷ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, en CARBONELL, Miguel, et. al. (compiladores), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 392

cados con estos grupos. Por ello, es preferible hablar de qué tipo de grupos son relevantes para los derechos sobre los cuales se discute.⁷⁸

En ese sentido, distingue entre dos tipos de minorías: sociales y culturales. Las minorías sociales serían las conformadas por grupos que padecen desventajas o discriminaciones en el trato social, público y privado, que parten de prejuicios arraigados históricamente. En este tipo de minorías, entre las que se encuentran, por ejemplo, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas homosexuales, y en algunos casos los afro descendientes, entre otros, comparten una identidad que más que el color de su piel o el género al que pertenecen, está marcada por la historia compartida de discriminación. Los derechos que reivindican estos grupos tienen que ver con la efectiva aplicación del principio de igualdad, que incluye el reconocimiento de algunas diferencias mediante la discriminación positiva u otras formas, pero que en el fondo no implican derechos colectivos puesto que los intereses individuales que justificarían éstas son perfectamente reducibles a bienes individuales.⁷⁹

Por otro lado, las minorías culturales serían grupos que “se ven a sí mismos como portadores de una identidad cultural distintiva a la que atribuyen un valor y que, por tanto, desean mantener.” De ahí que la distinción de un grupo como minoría cultural tendrá mucho que ver con la noción de cultura y cómo el grupo se auto-percibe. Este tipo de grupos haría demandas encaminadas a la preservación de los rasgos culturales que la identifican. Se trata de lo que Kymlicka llama “culturas societarias”. Para estos grupos no basta con la no-discriminación, sino que buscan algún “grado de autonomía institucional” y, por ello, aquí es relevante hablar de derechos culturales.⁸⁰

1.2.3. *Pueblos Indígenas*

Como se ha dicho, los pueblos indígenas pueden incluirse en la categoría de *minoría*; generalmente se les suele identificar con las minorías étnicas y también pueden coincidir con la categoría de minorías lingüísticas, pues muchos pueblos indígenas suelen tener lenguas diferen-

⁷⁸ TORBISCO, Neus, *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, op. cit., p. 145.

⁷⁹ TORBISCO, Neus, *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, op. cit., pp. 145-159. El tema de los derechos colectivos lo abordaremos más adelante, en el Capítulo 3 de este trabajo.

⁸⁰ TORBISCO, Neus, *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, op. cit., p. 159-165.

tes a la de la mayoría. El Comité de Derechos Humanos ha reconocido a los pueblos indígenas como minorías para los efectos del artículo 27 del PIDCP.⁸¹ No obstante, existen instrumentos, por ejemplo en el ámbito internacional, que son más específicos sobre indígenas. Tal es el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT; este último se refiere a pueblos indígenas y tribales. Los instrumentos nacionales e internacionales sobre minorías pueden incluir a los pueblos indígenas, sin embargo, al existir normatividad especial sobre pueblos indígenas, significa que éstos tienen algunos derechos que son diferentes de los del resto de las minorías.

Adicionalmente, las organizaciones indígenas prefieren plantear sus reivindicaciones como pueblos indígenas y no en el ámbito de las minorías por algunas razones esbozadas anteriormente que aquí se resumen en tres casos: en primer lugar, los grupos que pretenden reivindicar este tipo de derechos no siempre son minoría numérica, sino mayoría, de manera que el término para esos efectos no siempre lo encuentran conveniente; en segundo lugar, difieren, por ejemplo, de las minorías étnicas en que “son pueblos originarios cuya soberanía fue violentada por un proceso de conquista y colonización y que han sido incorporados contra su voluntad al dominio de estados modernos que les fueron impuestos desde arriba y de fuera”;⁸² por último, los pueblos indígenas prefirieron desde un principio que sus planteamientos se trataran de manera independiente ya que cuando se trataron por primera vez en la ONU los temas indígenas, la reglamentación para la protección de minorías era escasa e incipiente.⁸³

⁸¹ Ello se puede observar en que el Comité de Derechos Humanos ha admitido comunicaciones individuales en las que se alega la violación al artículo 27 del Pacto, promovidas por personas pertenecientes a pueblos indígenas. Ver, por ejemplo, *Lovlace c. Canadá*, comunicación núm. 24/1977, dictamen aprobado el 19 de septiembre de 1979, CCPR/C/13/D/24/1977, *Kitok c. Suecia*, comunicación núm. 197/1985, dictamen aprobado el 27 de julio de 1988, CCPR/C/33/D/197/1985 y *Ländsmann c. Finlandia*, comunicación núm. 511/1992, dictamen aprobado el 26 de octubre de 1994, CCPR/C/52/D/511/1992, o *Howard c. Canadá*, Comunicación núm. 879/1999, dictamen aprobado el 4 de agosto de 2005, CCPR/C/84/D/879/1999, por citar algunos casos en ese sentido.

⁸² STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, en KROTZ, Esteban, *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el Estudio del Derecho*, Barcelona, Antropos-UAM, 2002, pp. 193-194.

⁸³ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, PP. 193-194.

Por su parte, muchos de los Estados –por ejemplo, los latinoamericanos en el pasado– por mucho tiempo no sólo no reconocían a los pueblos indígenas como tales, sino que ni siquiera los veían como “minorías diferenciadas, sino más bien como ciudadanos en situación de desventaja social y económica.” Stavenhagen comenta que “los delegados latinoamericanos ante Naciones Unidas siempre negaban que los indígenas constituyeran minorías en el sentido que este concepto se estaba manejando, por ejemplo, en Europa.”⁸⁴ En parte es cierto que las minorías formadas por los indígenas en Latinoamérica son diferentes de las minorías nacionales europeas, pero también es cierto que las formas de agrupación de los pueblos indígenas latinoamericanos son algo muy distinto a simples grupos de personas pobres y atrasadas, pues forman comunidades y pueblos con una cultura propia. Afortunadamente la tendencia hoy en día es en el sentido del reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas.⁸⁵

En el mismo seno de la ONU, a causa del escaso trabajo inicial respecto de las minorías, se optó también por que el tema indígena se tratara como un tema específico en la Subcomisión.⁸⁶ Sin embargo, Eide opina que “la utilidad de establecer una distinción precisa entre las minorías y los pueblos indígenas es discutible. La Subcomisión, y en particular [el mismo Eide, así como la Sra. Erica-Irene Daes, quienes son] los dos autores del presente documento, han desempeñado un importante papel en la separación de las dos vías. Tal vez haya llegado el momento de que la Subcomisión vuelva a examinar este problema”.⁸⁷

⁸⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 194.

⁸⁵ El reconocimiento constitucional que hoy existe en la mayoría de los países latinoamericanos de los pueblos indígenas y diversos derechos vinculados a ellos, así como las posturas que en los últimos años han tenido las delegaciones latinoamericanas en las Naciones Unidas o en la OEA (considérese, por ejemplo, el amplio apoyo que en general mostraron las delegaciones latinoamericanas para la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el Consejo de Derechos Humanos como en la Asamblea General) muestra que si bien el ejercicio amplio y efectivo de los derechos de estos pueblos en los países de Latinoamérica aún está muy lejos de alcanzarse, es un hecho que se ha dejado atrás la postura que negaba su existencia.

⁸⁶ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 194.

⁸⁷ Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, cit., párrafo 25. Como se sabe, la Subcomisión no existe más, sin embargo, sigue vigente la necesidad de un debate más profundo sobre la pertinencia y los criterios de la división entre minorías y pueblos indígenas.

Como dice Spilioupoulou, existe un *área gris* en la diferenciación entre “minoría” y “pueblo indígena”.⁸⁸ También Stavenhagen considera que “la línea divisoria entre «minorías étnicas» y «pueblos indígenas» es tenue y el tratamiento de ambas problemáticas en el seno de la ONU responde a preocupaciones comunes: los derechos humanos colectivos de grupos sociales subordinados y marginados.”⁸⁹ Finalmente, estos conceptos no son excluyentes, es decir, como se ha dicho más arriba, un pueblo indígena puede ser a la vez *minoría* y *pueblo indígena* y como tales puede reivindicar la posición más favorable.⁹⁰ Además, en diversos casos, se pueden abordar y trabajar los temas comunes, prestando más importancia a los objetivos comunes que se puedan trabajar de forma conjunta, que a las diferencias conceptuales entre unos y otros.

Por otro lado, definir quiénes son personas, grupos, comunidades o pueblos *indígenas* es un problema complejo; el tema ha sido ampliamente debatido tanto en los ámbitos nacionales como en el internacional. En ocasiones, la definición ha variado de un país a otro. Guillermo Bonfil Batalla señala que la categoría de *indio* es una categoría supraétnica, es decir, va más allá de la referencia al conjunto de etnias, pues “no denota ningún contenido específico de los grupos que abarca, sino una particular relación entre ellos y otros sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría de indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial”.⁹¹

También se ha llamado *etnias* a los colectivos indígenas. El historiador mexicano Enrique Florescano define etnia en ese sentido como “un grupo integrado por individuos establecidos históricamente en un territorio determinado que poseen un lenguaje y una cultura común, reconocen ante otros grupos sus propias peculiaridades y diferencias, y se identifican con un nombre propio”⁹²

⁸⁸ SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., p. 21.

⁸⁹ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 194.

⁹⁰ Eide señala que las personas pertenecientes a pueblos indígenas tienen todo el derecho, si así lo desean, de pedir que se les apliquen los derechos contenidos en los instrumentos sobre minorías (como, por ejemplo, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Párrafo 17 del Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, cit.

⁹¹ BONFIL BATALLA, G., “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Anales de Antropología*, vol. IX, México, UNAM, 1972, p. 110.

⁹² FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación, Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, op. cit., p. 14.

Stavenhagen cuenta que además de existir definiciones distintas y, en ocasiones contradictorias, ha existido una gran diversidad de formas para nombrarlos, por ejemplo: "poblaciones indígenas," "aborígenes," "nativos," "silvícolas," "minorías étnicas," "minorías nacionales," "poblaciones tribales," "poblaciones semitribales," "minorías lingüísticas," "minorías religiosas," "indios," "tribus," "tribus semibárbaras," "poblaciones no civilizadas," "poblaciones no integradas a la civilización," "pueblos indígenas," "autóctonos," "poblaciones autóctonas," entre otras.⁹³

En la resolución 10 del Segundo Congreso Indigenista Interamericano de 1949 se definió al *indio* (de América) como

"[...] el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tienen la misma conciencia social de su condición humana, asimismo considerado por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lenguaje y en su tradición, aunque éstas hayan sufrido modificaciones por contactos extraños.

Lo indio es la expresión de una conciencia social vinculada con los sistemas de trabajo y la economía, con el idioma propio y con la tradición nacional respectiva de los pueblos o naciones aborígenes."⁹⁴

Según Guillermo Bonfil lo que define al *indio* no son los rasgos culturales externos y diferentes sino el hecho de que pertenezca a una colectividad organizada con su propia herencia cultural que "ha sido forjada y transformada históricamente, por generaciones sucesivas; [y que] en relación a esa cultura propia, se sabe y se siente maya, purépecha, seri o huasteco." Además señala que, por ejemplo, en el caso de los pueblos indios de México –que no es un caso muy distinto al resto de los indígenas de América– un elemento histórico importante que ya se ha mencionado es que durante muchos años han sido colonizados.⁹⁵ En el discurso internacional el elemento histórico plantea la restitución

⁹³ STAVENHAGEN, Rodolfo, (coord.), *Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina*, México, Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 135.

⁹⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo, (coord.), *Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina*, op. cit., p. 136.

⁹⁵ BONFIL, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, op. cit., p. 48. Esto coincide con la idea de McLaren de que al hablar de multiculturalismo se debe entender que en estas relaciones de diversidad también se encuentran el privilegio de unos y la opresión de otros. Ver MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, op. cit., pp. 148-175.

por los agravios sufridos en el pasado por los indígenas a partir de dominaciones coloniales, planteamiento que no es tan central en el discurso en torno a las minorías.⁹⁶

En el ámbito de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, existe una definición propuesta por el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas⁹⁷ de la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías el cual considera que

“[s]on comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo a sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales”.

Además, señala como criterio importante el de la propia percepción por encima de la percepción de otros ajenos a los pueblos.⁹⁸

No obstante, como se ha señalado anteriormente, muchos pueblos indígenas rechazan la idea de una definición de los mismos pues temen que una definición pueda ser usada para excluirlos, en lugar de clarificar su existencia. Por ello, se ha optado por utilizar los criterios aportados por el Estudio citado, así como por otros instrumentos, como base para la identificación de los pueblos indígenas, pero no como definiciones rígidas de aquéllos.

En ese sentido, el Convenio núm. 169 de la OIT aporta ciertos criterios para la identificación de los pueblos indígenas y tribales. Este convenio también considera la autoidentificación, es decir, la propia conciencia de su identidad, como un criterio fundamental para determinar a qué grupos se aplica.⁹⁹ Al igual que el Convenio núm. 107 –su antecesor– el Convenio núm. 169 distingue entre tribales e indígenas

⁹⁶ SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., p. 21.

⁹⁷ E/CN.4/Sub.2/1986/7.

⁹⁸ E/CN.4/Sub.2/1986/7, cit.

⁹⁹ Artículo 1.2.

en países independientes, pero sustituye el término “poblaciones” (usado en el Convenio núm. 107) por el de “pueblos”. Así, los pueblos tribales en países independientes son aquéllos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.¹⁰⁰ El Convenio núm. 169 señala, como criterio para identificar a los pueblos indígenas, que son aquéllos que, “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.¹⁰¹

De los elementos expuestos en los criterios para identificar a los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen destaca en primer lugar “la existencia originaria y continuidad histórica” anterior a una invasión y colonización extranjera; en segundo lugar, la posesión de una identidad propia y distinta; en tercer lugar, destaca el hecho de su situación de subordinación; en cuarto lugar, el vínculo con un territorio; y por último, el que hayan mantenido “patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales propios”.¹⁰² Como se puede observar, los elementos coinciden en gran parte con los cuatro elementos propuestos por Villoro para una nación (es decir: comunidad de cultura, conciencia de pertenencia, proyecto común, y relación con un territorio),¹⁰³ pero además aquí se encuentran otros elementos como son la situación de invasión, colonización y subordinación.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas tampoco incluye una definición del término *indígenas* y en cambio establece el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propia identidad y membresía de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Artículo 1.1a.

¹⁰¹ Artículo 1.1b.

¹⁰² STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 188.

¹⁰³ Ver apartado .2.1. de este capítulo (VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 13-14).

¹⁰⁴ Artículo 33.

El recientemente extinto Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas¹⁰⁵ coincidió con que no era posible ni necesario llegar a una definición universal de “pueblos indígenas”. En cambio, el criterio de la auto-identificación fue considerado por muchos representantes indígenas como un elemento esencial¹⁰⁶

Por otro lado, hoy vemos también que lo indígena, como “identidad negativa y colonial que antes sólo servía para denominar a la diversidad de pueblos indígenas unidos por la dominación,” es decir, lo indígena como lo ha explicado Bonfil Batalla, ha dado un nuevo giro, pues “se ha ido transformando en una identidad liberadora, intraétnica, que unifica esa diversidad de pueblos, culturas e identidades en un objetivo común: lograr el reconocimiento de sus derechos históricos y modificar su situación de desventaja dentro de los Estados y frente al conjunto de las sociedades nacionales.”¹⁰⁷ Como señala Natalia Álvarez, “el uso de la expresión «nosotros los pueblos indígenas» se ha extendido y ha sido asumida tanto por las propias organizaciones indígenas, como por los académicos y representantes de los Estados y organismos internacionales, significando en su momento un importante factor de aglutinamiento de las fuerzas dispersas que trabajaban por los derechos de los pueblos indígenas”.¹⁰⁸

Junto con el *pueblo indígena* también se puede hablar de otros tipos de colectividades, como la *comunidad*. La comunidad es la forma más pequeña de agrupación y es característica de los muchos pueblos indígenas, por ejemplo en Latinoamérica: es el núcleo poblacional y varias de ellas pueden formar un pueblo. El término de comunidad se utiliza también en algunas legislaciones sobre derechos indígenas. Según Arturo Warman, “[l]a mayoría de los indígenas [aquí se refiere a los mexica-

¹⁰⁵ Como parte de las reformas en las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos adoptó el 14 de diciembre de 2007, mediante Resolución 6/36, un nuevo mecanismo de expertos sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. Este nuevo mecanismo será subsidiario del Consejo de Derechos Humanos y sustituye al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

¹⁰⁶ Ver informes del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas de sus 14º y 15º períodos de sesiones, de E/CN.4/Sub.2/1996/21 de 16 de agosto de 1996 y E/CN.4/Sub.2/1997/14 de 13 de agosto de 1997, respectivamente.

¹⁰⁷ PEREZ-RUIZ, Maya Lorena, “Pueblos indígenas, movimientos sociales y lucha por la democracia”, en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas en México. Primer Informe*, México, INI, PNUD, 2000, Tomo I, p. 363.

¹⁰⁸ ÁLVAREZ, Natalia, “Nuevos espacios para los pueblos indígenas en Naciones Unidas: un reto para el discurso, el diálogo y la representatividad”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. y OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel, *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2004, p. 65.

nos] arraiga su raíz e identidad en la comunidad rural, espacio acotado y entrañable.”¹⁰⁹ Para Díaz-Polanco y Sánchez las comunidades indígenas de México “son núcleos de identidades vivas. La organización comunal es uno de los más valiosos patrimonios culturales de México.”¹¹⁰

¹⁰⁹ WARMAN, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 9.

¹¹⁰ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002, p. 110.

2. La multiculturalidad y la globalización

Una vez que se han analizado algunos de los conceptos que se encuentran presentes en el discurso en torno al fenómeno multicultural, se puede hablar acerca del contexto en el que se desenvuelve la diversidad cultural. La multiculturalidad puede observarse en diversos ámbitos: por un lado en el ámbito Estatal, el fenómeno dentro del Estado-nación, regulado en un primer momento por el Derecho Estatal; y, por otro lado, en el ámbito internacional, ya sea regional o universal, en las relaciones entre los Estados reguladas por el Derecho Internacional. También es posible encontrar interacción de actores y fenómenos en los ámbitos locales y globales. A continuación se explora el fenómeno de la multiculturalidad visto desde diferentes perspectivas que dichos ámbitos pudieran proporcionar, principalmente los ámbitos estatales y locales frente al global.

2.1. Acerca del fenómeno de la multiculturalidad

Casi ninguno de los fenómenos sociales y culturales se dan aislados, sino que interactúan, se influyen y compiten entre sí. Por esta razón es útil ampliar el contexto de análisis. En este apartado se analiza cómo se da la confrontación entre los modelos políticos y el fenómeno de la multiculturalidad dentro del marco del Estado-nación, y se comenta acerca del modelo de Estado-nación que se fundamenta en una pretendida homogeneidad de sus integrantes.

Se habla de un relativamente reciente (re)surgimiento de reclamos de reconocimiento de identidades diferenciadas y de derechos especiales para ciertos grupos minoritarios, como por ejemplo los inmigrantes de los países de tradición árabe en Europa, y los pueblos indígenas en América Latina; sin embargo, el hecho de que culturas diversas coexis-

tan en este mundo no es ninguna novedad, tampoco lo es que dentro de una misma entidad política-administrativa, llámese hoy Estado-nación, se encuentre un grupo de personas que se considera con una identidad cultural propia y distinta del resto. Lo hubo en el imperio otomano, en el romano y en el azteca; existe hoy en día en los países de todos los continentes. Kymlicka cita estimaciones que señalan que los 184 Estados independientes del mundo contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos. Los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico nacional, son muy pocos,¹¹¹ pues se estima que existe diversidad de grupos étnicos, nacionales o lingüísticos en más del 90% de los Estados del mundo.¹¹² Remiro Brotons¹¹³ señala que según clasificaciones etnológicas se cuentan 6.000 grupos diferentes en el mundo.¹¹⁴

También se habla de que alrededor de 5.000 diferentes pueblos indígenas viven en cerca de 70 países. La mayoría de ellos se encuentran en Asia, sin embargo no sólo existen en países del llamado Tercer Mundo, también hay pueblos indígenas en Estados Unidos, Canadá, Australia, en los países escandinavos, en Japón y Rusia.¹¹⁵ En el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas se ha estimado que la población indígena mundial se cuenta entre 300 y 500 millones de personas en todos los continentes, distribuidas en más de 70 países y que representan más de 5.000 idiomas y culturas.¹¹⁶ De hecho, la diver-

¹¹¹ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p.13.

¹¹² TORBISCO, Neus, "El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas", op. cit., p. 389.

¹¹³ REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, Madrid, Mc Graw Hill, Ciencias Jurídicas, 1997, p. 125.

¹¹⁴ Los criterios para establecer estos números son diferentes para cada caso; como se ve, las estimaciones difieren entre sí, y seguramente cualquiera que las analice podría tener alguna objeción sobre por qué se utilizó algún criterio y no otro, pero esto no es sino reflejo de la complejidad del presente tema de estudio y una muestra de que aún a la fecha se carece de indicadores precisos.

¹¹⁵ OIT, *Los pueblos indígenas y tribales y la OIT*, Ginebra, Servicio de las Políticas de Desarrollo, Oficina Internacional del Trabajo, 1995, p.1. A propósito de la pluralidad existente en Japón y otros países asiáticos, Masaji Chiba, desde una perspectiva socio-jurídica hace un análisis del pluralismo jurídico existente en lugares como Japón, la península coreana y China; sociedades complejas que involucran más de dos sistemas jurídicos, muchas veces en conflicto, provenientes de diversos orígenes culturales y religiosos. Ver, por ejemplo, CHIBA, Masaji, "Other Phases of Legal Pluralism in the Contemporary World", *Ratio Juris*, Oxford, Vol. 11, núm. 3, septiembre de 1998, pp. 234-237.

¹¹⁶ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/indigenas/2003/> Aquí se recalca también que los pueblos indígenas son los más desfavorecidos y vulnerables.

sidad a causa de población indígena es un fenómeno creciente y no decreciente, como pudiera pensarse. Por ejemplo, Jonathan Friedman¹¹⁷ dice que entre los años de 1970 a 1980, la población de los indios de Norteamérica creció de 700.000 a 1,4 millones, incluyendo la creación de varias tribus nuevas.

La génesis de cada Estado-nación puede descubrirnos de gran manera la situación de la diversidad de los grupos que lo integran. Las fronteras político administrativas son artificiales y muchas veces se ha impuesto por la fuerza divisiones donde no las había y otras tantas se ha pretendido imponer, también por la fuerza, unidad homogénea en donde había diversidad. Así, se pueden encontrar Estados que contienen diversas culturas que conviven en su interior; sin embargo, prevalece la idea de que existe una sola cultura que, en muchas ocasiones, es la mayoritaria, es la que se ve favorecida, la que participa y es tomada en cuenta por las políticas estatales. La imposición de algunas fronteras es inadecuada, "no por artificiales, [pues todas las fronteras son artificiales] sino por impuestas a la fuerza".¹¹⁸ También es impropio que los Estados nacionales permanezcan indiferentes ante esta situación.

En gran cantidad de lugares del mundo los conflictos étnicos son consecuencia de colonizaciones, pero también de desplazamientos masivos de personas, tanto de trabajadores, emigrantes o refugiados. El rechazo de estas minorías culturales a las políticas de los Estados nacionales ha puesto en tela de juicio la legitimidad de estos últimos; los factores que han causado conflicto en estas situaciones son diversos y "pueden incluir, desde el acceso desigual a los recursos económicos y políticos y el tipo de políticas gubernamentales, hasta sentimientos de privación y temor, pasando por aquéllos relacionados con las fronteras y los inmigrantes. Por tanto, las demandas son igualmente variables, lo mismo que las formas de resistencia y oposición."¹¹⁹

¹¹⁷ FRIEDMAN, J., "Being in the world: Globalization and localization", en FEATHERSTONE, Mike (ed.), *Global culture. Nationalism, globalization and modernity*, London, Sage, 1990, p. 311.

¹¹⁸ DE LUCAS, Javier, "Porqué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías. (Los derechos de las minorías en el 50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", en DE LUCAS, Javier (Dir.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1999, p. 272.

¹¹⁹ PEREZ-RUIZ, Maya Lorena, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, Tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000, p. 299.

Como se ha dicho, Kymlicka observa la génesis de la diversidad en dos factores: uno, en la pluralidad de naciones dentro de un Estado, refiriéndose a culturas que tenían un gobierno propio y se encontraban concentradas en un territorio específico y fueron incorporadas a un Estado mayor, a las que llama "minorías nacionales" y les atribuye como aspiraciones la permanencia de su particularidad y la autonomía; y otro, en la pluralidad de grupos étnicos no estructurados, refiriéndose a asociaciones de escasa rigidez formadas como consecuencia de inmigraciones, a las que llama "grupos étnicos", cuyas aspiraciones son integrarse en la sociedad en la que ahora se encuentran y por lo tanto requieren que tanto las instituciones como las leyes del Estado acogedor sean más flexibles para poderles incluir, a pesar de que sus características y prácticas culturales sean diversas.¹²⁰

La conformación de un Estado por diferentes naciones puede tener su origen en una confederación más o menos voluntaria, o voluntaria por parte de unos e involuntaria por parte de otros; en una conquista; en la anexión involuntaria del territorio de un pueblo a un Estado. Por otro lado, la pluralidad de grupos étnicos no estructurados puede tener su origen en las grandes migraciones causadas por muy diversos factores, y en muchos otros movimientos sociales que pueden escaparse ahora. La diversidad cultural dentro de un Estado no puede resumirse en una simple relación de migraciones y de minorías nacionales. Como el mismo Kymlicka reconoce, esta clasificación en dos tipos de diversidad cultural es una simplificación del fenómeno. Cada una de las dos formas mencionadas se ve matizada por situaciones diversas en cada caso concreto; y entre una y otra forma hay infinidad de situaciones que abarcan características atribuidas a cada una de ellas indistintamente.

Tal como expresan Díaz-Polanco y Sánchez, "la diversidad cultural o étnica es una constante histórica", pues existe desde los primeros grupos humanos. También señalan, con razón, que esta diversidad "y sus consecuencias no son fenómenos pasajeros; no podemos prescindir de ellos a voluntad, como quien deja de lado unos detalles sin importancia. Cada vez que ello se ha intentado, se han tenido que pagar altos costos sociales y políticos."¹²¹

¹²⁰ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 25; habla más ampliamente del tema a lo largo de la primera parte del capítulo II (pp. 25-46).

¹²¹ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 29.

Habermas analiza el multiculturalismo junto con otros fenómenos colectivos de *luchas por el reconocimiento*. El habla del *feminismo*, *multiculturalismo*, *nacionalismo* y *la lucha contra la herencia eurocéntrica del colonialismo*. Estos fenómenos, opina, están emparentados pues, hablando de las mujeres, las minorías étnicas y culturales, las naciones y las culturas, todos ellos “ofrecen resistencia contra la opresión, la marginación, el desprecio, y [...] luchan por el reconocimiento” tanto en el interior de una cultura mayoritaria como en el ámbito internacional. Otro elemento que destaca Habermas en estos “movimientos de emancipación” es que, aunque en muchas ocasiones estén en condiciones desiguales, tanto en lo económico como en lo político, sus objetivos políticos se definen, en primera instancia, en clave cultural. Ahora bien, aunque estos movimientos se encuentran emparentados no deben confundirse; he aquí las similitudes y diferencias entre ellos:¹²²

El feminismo no tiene que ver con minorías culturales o con pueblos; sin embargo, sí es un fenómeno dirigido contra “una cultura dominante que interpreta la relación entre los sexos de un modo asimétrico que excluye la igualdad de derechos”. Esto es así porque “[l]a diferencia de las situaciones de vida y experiencias específicas de cada sexo no encuentra ni jurídica ni informalmente una consideración adecuada: ni la comprensión que en clave cultural las mujeres tienen de sí mismas, ni su contribución a la cultura común, encuentran su debido reconocimiento.” Y es que las definiciones que predominan no dan cuenta de las necesidades de las mujeres; así, la lucha por el reconocimiento empieza por la lucha por que se tomen en cuenta las aportaciones, necesidades e intereses específicos femeninos.¹²³

Por su parte, las “minorías étnicas y culturales oprimidas” conforman un movimiento que lucha por el reconocimiento de la identidad colectiva y por “la superación de una división ilegítima de la sociedad”. Por esta razón es necesario cambiar “la autocomprensión de la cultura mayoritaria”; sin embargo, a diferencia de la relación entre sexos y la reinterpretación del papel del varón a partir del feminismo, aquí el cambio no significa una reinterpretación del propio papel de la cultura mayoritaria. Habermas considera que los movimientos de minorías étnicas y culturales cambian dependiendo del origen de las minorías y de la forma en que se da la autocomprensión del Estado; por eso distingue

¹²² HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p. 198.

¹²³ *Idem*.

entre “minorías endógenas [que] se hacen conscientes de su identidad” y “nuevas minorías por causa de la inmigración”.¹²⁴

Sobre el nacionalismo señala que éste se trata de “poblaciones que se comprenden como grupos homogéneos étnica y lingüísticamente” con “un destino histórico común” y con la vocación de que su identidad sea conformada como Estados-nación, con capacidad de acción política y no quedarse únicamente como “comunidades de origen”.¹²⁵

Por último, la lucha contra la herencia eurocéntrica del colonialismo y el predominio de la cultura occidental es otro de los movimientos de lucha por el reconocimiento que se da a escala internacional por la desigual relación entre Oriente y Occidente, así como entre primer mundo y tercer mundo.¹²⁶

Habermas considera que estos fenómenos han sido acompañados por tres tipos de discursos con base en publicaciones destacadas sobre el tema.¹²⁷ El primero de estos discursos trata del debate acerca de la “corrección política” y de la idea de la posible conveniencia de desechar el proyecto de la modernidad. Este debate discurre entre la propuesta del paso a la posmodernidad y la tradicionalista de retornar a tradiciones clásicas. El segundo tipo de discurso se sitúa en otro nivel. Éste se encuentra primordialmente en la literatura filosófica que busca describir problemas generales e ilustrar acerca de problemas derivados de la diversidad cultural a partir de fenómenos como los descritos anteriormente. Para Habermas, la descomposición de las sociedades multiculturales nos obliga a “hacer uso de conceptos lingüísticos holistas y de imágenes del mundo contextualistas, que predisponen escépticamente frente a todas las pretensiones universalistas, sean cognitivas o normativas.” Un tercer tipo de discurso se encuentra en el ámbito del Derecho y la política en el que el Derecho o los derechos de las minorías oprimidas adquieren un sentido jurídico: “Las decisiones políticas se sirven de la forma regulativa del derecho positivo en general para hacerse eficaces en las sociedades complejas”; sin embargo, hay que tener en cuenta que el Derecho tiene ya una estructura “artificial” con base en “determinadas decisiones normativas previas.”¹²⁸

¹²⁴ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p. 199

¹²⁵ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., pp. 199-200.

¹²⁶ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p. 200.

¹²⁷ Se refiere sobre todo a la publicación de *La política del reconocimiento*, de Charles Taylor.

¹²⁸ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., pp. 200-202.

Concluyendo, si partimos del fenómeno de la *multiculturalidad* como la existencia en una misma sociedad de grupos con diversas identidades culturales propias, como lo describe Javier de Lucas, es razonable decir que este fenómeno no es nuevo ni distintivo de una región. Se encuentra a lo largo de la historia lo mismo que del planeta. No parece esperable que esta situación vaya a cambiar; por lo tanto, los modelos jurídico-políticos, así como los operadores del Derecho y la política deberían tener esto en cuenta.

2.2. Multiculturalidad y Globalización

La globalización como fenómeno mundial se cruza con muchos aspectos de las sociedades actuales. El fenómeno de la multiculturalidad no es la excepción; aunque la globalización y la multiculturalidad son fenómenos distintos, confluyen y se influyen entre sí en muchos ámbitos. El presente apartado no pretende realizar un análisis profundo de la globalización¹²⁹ sino mostrar someramente cómo este fenómeno afecta varios de los aspectos relevantes de la multiculturalidad y los derechos humanos de los sujetos individuales y colectivos relacionados con la misma. En este sentido, tanto la multiculturalidad como la globalización son fenómenos frente a los que los Estados y la comunidad internacional no pueden ser indiferentes.

Estos fenómenos se influyen entre sí porque ambos involucran elementos sociales, económicos y políticos y afectan la esfera de los derechos humanos. La globalización puede verse como un fenómeno *pluri-dimensional* en el que “las distintas lógicas de las globalizaciones ecológica, cultural, económica, política y social, [...] no son reducibles –ni explicables– las unas a las otras, sino que deben resolverse y entenderse a la vez en sí mismas y en mutua interdependencia”. Así, Beck entiende por *globalización* “los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores

¹²⁹ Para mayor profundización en el tema, puede verse, por ejemplo, BECK, Ulrich, *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. Bernardo Moreno y María Rosa Borràs, Barcelona, Paidós, 1998, donde se hace un análisis de este fenómeno y sus consecuencias en diferentes ámbitos. También se puede leer SANTOS, Boaventura de Souza, *El Milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 235-310, GIDDENS, Anthony, *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000 y GARCÍA CANCLINI, Nestor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999.

transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios".¹³⁰

Boaventura de Sousa Santos también lo concibe como un fenómeno *polifacético* en el que las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas y jurídicas se combinan de maneras complejas.¹³¹ El habla de globalizaciones (en plural) porque no se trata de un proceso, sino de varios, de conjuntos de relaciones sociales; y concibe la globalización como "el proceso por medio del cual una condición o entidad local dada tiene éxito en extender su rango de acción sobre todo el globo y, haciéndolo, desarrolla la capacidad de designar a una condición o entidad rival como local."¹³² Esta visión añade la idea de que los procesos no parten de una forma neutral, sino de una forma que tiene un origen concreto en una cultura determinada.

La globalización puede observarse en factores económicos y sociales tales como: cambios en los modelos de producción que implican nuevas divisiones del trabajo; desarrollo de mercados de capitales que atraviesan las fronteras de los Estados-nacionales; expansión de multinacionales; crecimiento de los bloques económicos surgidos a causa de acuerdos comerciales; crecimiento de la privatización a la vez que disminuye el papel del Estado; un papel hegemónico de conceptos neoliberales en cuanto a las relaciones económicas;¹³³ y la existencia de una tendencia a la desregulación y una ruptura de fronteras del capital financiero. También se pueden ver desplazamientos masivos de personas, así como un crecimiento de los movimientos y organizaciones sociales en contra de los elementos de la globalización económica que traen como consecuencia una afectación a los derechos humanos de las personas y las minorías culturales.

¹³⁰ BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, op. cit., pp. 27-29. Beck, además del término *globalización*, utiliza los términos de *globalismo* y *globalidad* para distinguir, respectivamente: la idea que concibe sólo la dimensión económica en la que el mercado mundial sustituye al quehacer político, y el fenómeno de sociedades plurales y diferentes de relaciones sociales que no se encuentran integradas ni determinadas por el Estado nacional.

¹³¹ SANTOS, Boaventura De Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 39. Ver también, del mismo autor *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 235-236.

¹³² SANTOS, Boaventura De Sousa, "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", *Análisis político*, Bogotá, núm. 31, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, may/ago 1997, p. 5.

¹³³ ARNAUD, André-Jean, y FARIÑAS DULCE, María José, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 272-273.

En el ámbito jurídico y político la globalización suele observarse también en una tendencia generalizada a la democratización, a la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, pero también a una amplia difusión de los principios neoliberales que se pretenden imponer como parte de esa democracia. En este ámbito existe la tendencia por parte de algunos sectores a considerar sólo ciertas formas de democracia como democracias válidas, a reconocer sólo cierto tipo de derechos, como los derechos civiles y políticos y dejar en un segundo plano a los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de las minorías y los pueblos indígenas, mientras que otros sectores pugnan, de manera global, por que se respeten también estos derechos. Por último, se observa en la aparición y proliferación de actores transnacionales, tales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que promocionan la democracia y la protección de los derechos humanos.¹³⁴ Junto a este sector se ve también la aparición cada vez más patente de las organizaciones indígenas y de otras minorías culturales¹³⁵.

La información y los medios de comunicación también han adquirido nuevas formas y ámbitos de difusión masiva y global.

Entre las diversas dimensiones de la globalización se abordarán aquí algunos aspectos en los que la globalización afecta al fenómeno de la multiculturalidad y a los colectivos relacionados con la misma. En primer lugar, al encontrarse nuevos escenarios de violaciones a derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías culturales; en segundo lugar, al minar el poder tanto político como económico de los Estados-nación, afectando su capacidad de proteger y garantizar los derechos humanos; en tercer lugar, al desenvolverse como una de las caras de la globalización-localización; y, en cuarto lugar, al encontrarse en la globalización algunas vías para la lucha por los derechos humanos de las minorías culturales.

2.2.1. *Crisis del Estado-nación y nuevos escenarios de violación a derechos humanos*

Tradicionalmente el Estado ha sido el sujeto obligado al respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Sin embargo, se habla

¹³⁴ ARNAUD, André-Jean, y FARIÑAS DULCE, María José, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, op. cit. pp. 272-273.

¹³⁵ ANAYA, James, "La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: Evolución y perspectivas" Ponencia en el Seminario: Globalización y Pueblos Indígenas, Santiago, noviembre de 2006.

de que el Estado-nación está en crisis;¹³⁶ Luis Villoro comenta acerca de éste que “a fines del siglo XX resulta demasiado pequeño para hacer frente a los problemas planetarios y demasiado grande para solucionar las reivindicaciones internas.”¹³⁷ Las decisiones al nivel de los gobiernos estatales son relativizadas, influidas y afectadas por diversos factores externos e internos: cada vez se depende más de muchos otros factores ajenos a los Estados. Mucho de ello se debe a que las tendencias de la globalización escapan al dominio de los mismos.

En este contexto cobran relevancia las instituciones multilaterales que sientan las normas internacionales en cuestiones de políticas económicas, sociales y culturales y, por tanto, tienen un gran efecto en el marco nacional e internacional que influye en la plena realización de derechos humanos tales como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Las instituciones multilaterales (como, por ejemplo, la OIT, otras agencias de la ONU, así como las instituciones multilaterales regionales –Corte Europea de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos–) tienen influencia en al menos tres áreas: en el establecimiento de normas de derechos humanos; al diseñar las políticas económicas, sociales y culturales internacionales e influir en la capacidad de los gobiernos de implementar los DESC; al usar un marco de trabajo basado en los derechos para todas sus actividades.¹³⁸

La globalización afecta la capacidad de los Estados para implementar los derechos humanos debido, entre otras cosas, a: las decisiones sobre políticas tomadas en otros Estados que tienen un comercio, unas deudas o políticas agrícolas que tienen efectos extraterritoriales y que, por tanto, afectan la situación de personas en otros Estados; a la creciente influencia en las decisiones políticas que tienen las organizaciones intergubernamentales (tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial), especialmente en los países pobres o endeudados, a través de políticas “de ajuste”, condiciones o reglas de comercio; a los actores privados internacionales que son cada vez en actores más pode-

¹³⁶ FARIÑAS DULCE, María José, *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la «actitud posmoderna»*, Madrid, Instituto de derechos humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, 1997, p. 46.

¹³⁷ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 48.

¹³⁸ WINDFUHR, Michael, “Introduction”, en *Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globalization*, Uppsala, Global Publications Foundation, 2005, p. 6.

rosos en la economía internacional pues sus decisiones en inversiones y su influencia en cabildeo es enorme.¹³⁹

Como se ha dicho, la globalización abarca diversos ámbitos. Por un lado, la globalización económica conlleva consecuencias políticas, ya que las instituciones industriales o empresariales, que anteriormente se encontraban ajenas al ámbito de lo político, se encuentran cada vez más en posibilidad de influirlo. El movimiento de la economía que actúa a nivel mundial afecta también las economías de los Estados nacionales.¹⁴⁰ El Estado nacional se entremezcla y es relativizado por la sociedad global, que existe como una diversidad de conjuntos de relaciones sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida que traspasan las fronteras del Estado nacional en todas las direcciones.¹⁴¹

Los diversos actores transnacionales, pero principalmente las empresas transnacionales (ETN) y las entidades internacionales regionales que han surgido como consecuencia de tratados de libre comercio adquirieron un poder muchas veces mayor al de los Estados nacionales. Las ETN y sus dirigentes como nuevos “agentes clave de la nueva economía mundial”,¹⁴² comienzan a tener cada vez más poder en detrimento de los Estados nacionales, lo cual implica pérdida de soberanía y pérdida de poder de decisión. Los Estados están siendo relevados de su papel de promotor, controlador e incentivador de las políticas económicas y sociales; de los flujos de capital, bienes, personas, e información; “el papel regulador del Estado ha cambiado radicalmente.”¹⁴³

Parte del discurso que acompaña algunas formas de la globalización que solo conciben la dimensión económica, o de lo que Beck llama *globalismo*,¹⁴⁴ es acompañado de una serie de presupuestos básicos poco cuestionados en consecuencia de los cuales los “derechos humanos

¹³⁹ WINDFUHR, Michael, “Introduction”, op. cit., p. 7.

¹⁴⁰ BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, op. cit., pp. 15-16.

¹⁴¹ Ver BECK, Ulrich, op. cit. p. 19, ver también SANTOS, Boaventura De Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, op. cit., 1998, pp. 37-39.

¹⁴² SANTOS, Boaventura De Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, op. cit., p. 40. Como ejemplo de la preeminencia de las ETN se puede mencionar que una tercera parte de la producción industrial del mundo es hecha por ETN (ver SANTOS, op. cit., p. 41).

¹⁴³ HERRERA FLORES, Joaquín, “Hacia una visión compleja de los derechos humanos”, op. cit., p. 24.

¹⁴⁴ BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, op. cit., pp. 27-29. Ver nota al pie núm. 128 de este trabajo.

quedan reducidos, desde el punto de vista de esta nueva racionalidad, a derechos de propietarios que se piensan a partir del mercado." A partir de esa misma *razón liberal* se cometen violaciones a derechos humanos con justificaciones como las de los "planes de ajuste estructural" que implican, entre otras cosas "desregulaciones normativas que favorezcan los intereses de los poderosos y las consiguientes anulaciones de derechos laborales, de seguridad social, de protección y promoción a la salud, la educación, el medio ambiente [...]" ¹⁴⁵ de los derechos de las minorías culturales, ya que al estar estas minorías en condiciones de mayor vulnerabilidad son unas de las principales víctimas.

Esto se ve, por ejemplo, con mucha frecuencia en el campo, donde se dan prácticas desleales de comercio agrícola, desalojos forzosos, la obstaculización para que los sectores rurales –que en América Latina y en ciertas regiones de África y Asia, son predominantemente indígenas– se organicen, etc.

Así lo dice Luis Villoro: "estamos ante un nuevo poder mundial del que depende la suerte de una gran parte del mundo. Un poder sin fronteras, sin contrato social, sin leyes ni sanciones" ¹⁴⁶.

Las soberanías estatales son relativizadas. Se establecen ahora nuevas relaciones de poder y competitividad; por ejemplo, sobrevienen conflictos entre representantes de los Estados y los actores transnacionales o aparecen nuevas formas de violación de los derechos humanos por parte de dichos actores transnacionales.¹⁴⁷

Al ir perdiendo los Estados poder de decisión, la situación de los pueblos y minorías culturales se vuelve más compleja, ya que ahora sus demandas y reivindicaciones se encuentran vulnerables y vulneradas por los nuevos actores transnacionales y los Estados se encuentran con menor posibilidad de intervenir en esta situación. Son ahora los operadores de la globalización quienes toman decisiones que pueden afectar los derechos de las minorías, mientras que, al mismo tiempo, éstas se encuentran dentro de un Estado-nacional debilitado.

Por otro lado, "junto al crecimiento de la desigualdad en la distribución de la riqueza, la globalización ha traído consigo la imposición de las preferencias e iconografía propias de la cultura occidental a expensas de la diversidad cultural"¹⁴⁸, la globalización económica viene acompaña-

¹⁴⁵ HERRERA FLORES, Joaquín, "Hacia una visión compleja de los derechos humanos", op. cit., pp. 25-26.

¹⁴⁶ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 50.

¹⁴⁷ BECK, Ulrich, *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, op. cit., p. 43.

¹⁴⁸ ANAYA, James, "La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas", op. cit. p. 2.

da frecuentemente de una visión hegemónica de modelos económicos de desarrollo. Asimismo, como señala Maya Lorena Pérez-Ruiz, se trata de “modelos civilizatorios que orientan las formas de apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales; que sustentan las concepciones de desarrollo y bienestar de las poblaciones; y que establecen la toma de decisiones [pero también] el control de la memoria histórica, la interpretación del presente y la construcción del futuro.”¹⁴⁹

Por su parte, Luigi Ferrajoli expresa que en esta etapa de procesos de integración internacional, “[e]l desplazamiento de la toma de decisiones fuera de los Estados nacionales en materias que hasta entonces habían reservado a su poder soberano, [...], amenaza con debilitar, en el proceso, la autoridad de la Constituciones nacionales.”¹⁵⁰ Por ejemplo, en la Unión Europea se le da un valor supra-legal a las fuentes del derecho europeo¹⁵¹ y es el caso que provienen de instituciones que no están sujetas a un control parlamentario ni constitucional nacionales, con el riesgo de “frustrar la estructura constitucional de las democracias europeas y abrir así oportunidades a un revivido neoabsolutismo.” Por eso opina que es necesario repensar el constitucionalismo y diseñar tanto en

¹⁴⁹ PEREZ-RUIZ, Maya Lorena, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, op. cit., p. 19.

¹⁵⁰ FERRAJOLI, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000, pp. 404-405.

¹⁵¹ En América los procesos de integración no han llegado a un grado tan avanzado como en la Unión Europea, sobre todo en el ámbito político. No obstante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a pesar de que es un acuerdo meramente comercial es obvio que tiene implicaciones sociales y políticas que tienen que ver con la disminución de las soberanías y facultades de decisión de los Estados en detrimento de minorías culturales y una muestra de ello es, por ejemplo, la gran controversia y rechazo que se suscitó de un alto porcentaje de agricultores mexicanos que se manifestaron en México en contra de la aplicación de la última fase del TLCAN, relativa a la agricultura:

“Somos pueblos nacidos del maíz, sobrevivientes que nos negamos a desaparecer; del campo no nos vamos y por eso estamos aquí.’ De esta forma se hicieron escuchar más de 100 mil personas en la mayor movilización campesina de la que se tiene memoria desde el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río, sólo que ahora llegaron a la ciudad de México no en demanda de tierra, sino para exigir la revisión del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como una nueva relación del Estado con ellos [...] los campesinos no pueden seguir su actividad por el desmantelamiento de programas y de infraestructura, la falta de compromiso de banqueros e iniciativa privada para invertir y la apertura comercial indiscriminada.”

(PEREZ, Matilde y ENCISO, Angélica, “El campo ante el TLCAN. Más de 100 mil personas exigen en el Zócalo revisar el tratado”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, sábado 1º de febrero de 2003).

el ámbito nacional como supranacional “garantías constitucionales de la paz y los derechos humanos capaces de controlar a las agencias que, *de facto*, toman de forma creciente una amplia gama de decisiones vitales sin ser políticamente responsables y en ausencia de controles constitucionales de todo tipo.”¹⁵²

Lo cierto es que en esta era la globalización económica, con sus consecuentes relaciones asimétricas de poder, erosiona la democracia en perjuicio de los menos favorecidos. El Estado-nación no puede permanecer indiferente, es su responsabilidad actuar, en este caso *localmente*, para garantizar los derechos humanos de sus habitantes, incluidos los grupos diferenciados y las minorías culturales, frente a las consecuencias negativas de los procesos de globalización.

Aunque la globalización sea, en cierto sentido “una realidad inescapable”, como comenta Carlos Fuentes, el reclamo que muchos hacen es “no el hecho de la globalización, sino el hecho de una globalización sin ley, abandonada a su capricho especulativo y superior a toda normatividad nacional o internacional.”¹⁵³ Arnaud y Fariñas opinan que “ahora que el Estado, en esta coyuntura de globalización, se presenta como un actor cada vez más problemático, es paradójicamente a él al que le corresponde, en este difícil contexto y sobre el terreno –localmente– asegurar la mejor regulación posible de la esfera social”. Es finalmente el Estado quien, a través del Derecho y de los poderes públicos, y aplicando internamente el derecho internacional tiene todavía la capacidad –y la tarea– de velar por el mejor funcionamiento del mercado, promover la igualdad y proteger los derechos humanos [...] de sus ciudadanos.¹⁵⁴

Por otro lado si, como se ha dicho, cada vez más se señalan a elementos externos como los factores que afectan o debilitan la capacidad de los gobiernos para promover, proteger y garantizar estos derechos, es necesario que los fenómenos de la globalización y la multiculturalidad sean también tratados adecuadamente en los sistemas internacionales de derechos humanos. El discurso de los derechos humanos –incluidos los derechos de las minorías culturales– debe aprender a hacer frente a estos nuevos retos para que los sistemas de derechos humanos no se encuentren incapaces de establecer responsabilidades

¹⁵² FERRAJOLI, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, op. cit. pp. 404-405.

¹⁵³ FUENTES, Carlos, “La nueva izquierda”, Periódico *El País*, Madrid, 4 de febrero de 2000, p. 15.

¹⁵⁴ Ver ARNAUD, André-Jean, y FARIÑAS DULCE, María José, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, op. cit., p. 274.

para actores importantes, que son, con frecuencia co-responsables de violaciones a derechos humanos.¹⁵⁵

Con razón se pregunta Joaquín Herrera si vista la "situación actual de predominio global de grandes corporaciones empeñadas en revolucionar el papel regulador del Estado en su beneficio privado ¿nos podemos sentir satisfechos ante análisis puramente formales y descontextualizados de los derechos?"¹⁵⁶ La globalización es un fenómeno que debe tenerse en mente a la hora de plantear soluciones justas para los miembros de las minorías culturales. Las políticas estatales e internacionales tendrán que replantearse en relación con estos procesos.

Queda claro que el fenómeno de la multiculturalidad se ve afectado por el fenómeno de la globalización, en el que los nuevos poderes de la globalización se han convertido en instancias poderosas que, con capacidades en ocasiones mayores a las de los Estados, pueden vulnerar de manera importante los derechos de las minorías culturales, incluyendo a los pueblos indígenas. Los procesos de la globalización, —entre los que se encuentra, como uno de los más poderosos, la globalización económica— no pueden ser juzgados de benéficos o perjudiciales en sí mismos, pero al tener una lógica o dinámica que no toma en consideración los derechos, tanto individuales como colectivos, pueden llegar a vulnerarlos. En ese sentido los Estados-nación y los organismos internacionales de derechos humanos tienen que ser particularmente cuidadosos para no dejar que los derechos de las minorías culturales o los pueblos indígenas queden al arbitrio de estos poderes.

Al plantearse la defensa, protección y garantía de los derechos humanos —incluidos los derechos de los pueblos indígenas— deben tomarse en cuenta problemas adicionales tales como: 1) Cómo hacer frente a situaciones en las que las políticas gubernamentales puedan tener efectos adversos en las personas que viven en otros países. 2) El hecho de que los Estados más débiles no tienen pleno control sobre el uso de los recursos disponibles; ya sea a causa de tratados internacionales; a causa de condicionamientos que limitan la acción de los gobiernos; o a causa de que los actores privados internacionales se han convertido tan poderosos que es cada vez más difícil influir en las decisiones de inversión o formular regulaciones a las mismas.¹⁵⁷

¹⁵⁵ WINDFUHR, Michael, "Introduction", op. cit., p. 7.

¹⁵⁶ HERRERA FLORES, Joaquín, "Hacia una visión compleja de los derechos humanos", op. cit., p. 22.

¹⁵⁷ WINDFUHR, Michael, "Introduction", op. cit., p. 12.

Por lo anterior, es necesario responder a las cuestiones de en qué medida los gobiernos están restringidos en sus opciones políticas y en qué medida los gobiernos están limitados en su capacidad de regular adecuadamente a los actores privados. Obviamente, la responsabilidad primaria de garantizar todos los derechos humanos la tienen los gobiernos estatales y estos gobiernos deben proteger los derechos de las personas que viven en su territorio frente a amenazas externas. Sin embargo, es importante analizar el alcance de estos nuevos retos y discutir acerca de respuestas o modos de hacerles frente adecuadamente en los sistemas de derechos humanos.¹⁵⁸

2.2.2. *La globalización y los movimientos locales*

Como se decía anteriormente y coincide James Anaya, "junto al crecimiento de la desigualdad en la distribución de la riqueza, la globalización ha traído consigo la imposición de las preferencias e iconografía propias de la cultura occidental a expensas de la diversidad cultural."¹⁵⁹ Sin embargo, al mismo tiempo que diversas facetas de la globalización van creciendo para alcanzar cada vez más espacios, se da un fenómeno que podría parecer inverso pero que también se puede ver como una interacción entre procesos locales y globales.¹⁶⁰ El desarrollo del mercado mundial en que la globalización también fabrica símbolos culturales y se genera una universalización como unificación de los modos de vida, los símbolos culturales y los modos de conducta transnacionales que excluye las identidades locales y a quienes no reconocen aquellos modos de vida, se da de forma paradójica y ambivalente con la *localización*;¹⁶¹ se produce una nueva acentuación de lo local.

Luis Villoro comenta cómo, a la par que el mundo se unifica, se renueva la conciencia de identidad de los pueblos al interior de los Estados-nación que pretendían ser homogéneos. Los Estados-nacionales se encuentran debilitados y los individuos procuran revivir sus relaciones personales en la cercanía de su comunidad, que es la que puede dar sentido a sus vidas, la que proporciona formas de pertenencia.¹⁶²

¹⁵⁸ WINDFUHR, Michael, "Introduction", op. cit., p. 12.

¹⁵⁹ ANAYA, James, "La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas", op. cit. p. 2.

¹⁶⁰ FRIEDMAN, J., "Being in the World: Globalization and Localization", op. cit., pp. 311-312.

¹⁶¹ BECK, Ulrich, *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, op. cit., pp. 71-76.

¹⁶² VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 51.

La globalización como fenómeno ideológico que pretendía la *normalización* de las alternativas culturales con el objetivo común de la homogeneización del mundo entero en torno al libre comercio y la expansión del capital,¹⁶³ la idea de que la globalización desaparecería la diversidad de identidades hacia una homogeneidad cultural aparece ahora contradicha. “Nada indica que esto vaya a cambiar en un lapso previsible. Por el contrario, todo apunta en otro sentido: las presiones y fuerzas que ha desatado la llamada globalización están provocando un renacimiento de las identidades (nacionales, étnicas, regionales, etc.) y de los movimientos que reivindican la particularidad y los derechos conexos.”¹⁶⁴

Diversas minorías culturales, ya sea en sus territorios originales o en otros, en los que se encuentran asentados a partir de la migración, reafirman su identidad cultural. Ahora que “la globalización busca un mundo con mayor amplitud para capitales y mercancías y no para el trabajo, no para seres humanos”, los pueblos están mostrando facetas “opuestas a lo que establece teóricamente la globalización económica contemporánea.” Así, por ejemplo, algunos núcleos migratorios indígenas recuperan y fortalecen, en otros territorios, su estructura cultural: “hay una reconstrucción del sistema de parentesco y de comunidad, una voluntad de vinculación con sus tierras de origen”.¹⁶⁵

Se ha hablado de una *cultura global* a la cual se ve como un proyecto de la modernidad, se considera que el aumento de circulación de capital, bienes, personas, información y tecnologías ha significado un aumento en “las convergencias, isomorfismos y mezclas híbridas”¹⁶⁶ entre las diversas culturas. Sin embargo, esto no quiere decir que exista una cultura global puesto que frente a estos procesos globalizadores homogeneizantes se dan los procesos de resistencia cultural, de búsqueda de lo propio, las reivindicaciones de formas particulares de vida. Se generan reacciones en contra.

En numerosas ocasiones estas reacciones de resistencia cultural se interpretan como si los pueblos de tradiciones comunitarias estuvieran en contra de aceptar concepciones occidentales tales como derechos

¹⁶⁴ BENEYTO, José María, “Contra la globalización”, en *Nueva Revista de política, cultura y arte*, Madrid, núm 50, 1997, p. 65.

¹⁶⁴ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 30.

¹⁶⁵ MONTEMAYOR, Carlos, “Tradición y globalización” Periódico *La Jornada*, México, Opinión, Sección Política, martes 18 de mayo de 2004.

¹⁶⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, op. cit., pp. 44-46.

humanos, en el sentido de respeto al individuo, garantías para el ejercicio de los derechos y la democracia, etc. Sin embargo, como comenta Javier de Lucas, a menudo no es a aquello a lo que se oponen, sino al neoliberalismo como dinámica económica y cultural que los convierte en dependientes económicos y que se vincula con el etnocentrismo occidental.¹⁶⁷ Se oponen a la *normalización* de la que hablaba Beneyto; a la hegemonía de los conceptos neoliberales como ideología que obliga políticamente a los Estados a tener economías liberales, no dirigistas que sean resguardadas –por no decir ocultas– en la idea de la democracia y los derechos humanos.¹⁶⁸ Aquí puede encontrarse el fenómeno colectivo de la lucha contra la herencia eurocéntrica del colonialismo citado anteriormente.

Con el capitalismo y la sociedad anómica que surge con él, “crece la necesidad de autoafirmación, la demanda de pertenencia a grupos definidos y homogéneos, y esa es la razón de que asistimos al retorno de las identidades colectivas, que es el de la comunidad (familia, grupo étnico, nación) frente al Estado”¹⁶⁹ y frente al mundo *global*.

Por otro lado, estos movimientos locales identifican y reconocen diversos elementos de la globalización; los utilizan y se apropian de ellos. Tal y como se mencionaba antes, la aparición y proliferación de actores transnacionales como las ONG incluye la aparición de ONG que luchan por el reconocimiento de elementos o valores locales, la aparición de organizaciones indígenas y la utilización de espacios y elementos globales por parte de estas organizaciones. No es la generalidad pero pueden encontrarse incluso pueblos indígenas que decidan participar en la economía globalizada a gran escala.¹⁷⁰

¹⁶⁷ DE LUCAS, Javier, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Ensayo, 1994, Temas de hoy, pp. 60-61.

¹⁶⁸ BENEYTO, José María, “Contra la globalización”, op. cit., p.65.

¹⁶⁹ DE LUCAS, Javier, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, op. cit., p. 75.

¹⁷⁰ La Tribu de Indios Seminole, por ejemplo, considera que una forma de poder fortalecer su pueblo es teniendo grandes cadenas comerciales. (“Rank Group ha vendido la cadena de restauración Hard Rock Café a Seminola Hard Rock Entertainment, una filial de Seminole Tribe of Florida, por 965 millones de dólares (725 millones de euros). Se trata de la primera adquisición de una gran corporación internacional por parte de una tribu de indios nativos americanos.” EL PAÍS, “La tribu de indios americanos seminola compra los Hard Rock Café”, 7 de diciembre de 2006. http://www.elpais.com/articulo/gente/tribu/indios/americanos/seminola/compra/Hard/Rock/Cafe/elpepugen/20061207elpepage_2/Tes).

(“For Seminole Indian Tribe Vice Chairman Max Osceola, the tribe’s ambitious purchase of the famed Hard Rock Cafe business for \$965 million reminds him of another deal in American Indian history. ‘Our ancestors sold Manhattan for trinkets... ‘Today, with the

Los derechos humanos como un discurso globalizado han servido también para “retar las pautas transnacionales de encuentro humano que han oprimido a los pueblos indígenas.”¹⁷¹ Los pueblos indígenas se han valido de la globalización de este discurso en dos sentidos: por una parte, lo han utilizado para defender sus derechos y sus intereses. Por otra parte, participando de este discurso han logrado introducir cambios en el propio derecho internacional de los derechos humanos:

“Los pueblos indígenas de la época contemporánea han sabido apropiarse del discurso e instituciones globales de derechos humanos y, al hacerlo, han contribuido con sus propias perspectivas a la conformación tanto del discurso de los derechos humanos como del mismo sistema jurídico e institucional internacional. Como consecuencia, el sistema internacional cuenta ahora con una serie de normas concernientes específicamente a los pueblos indígenas y derivadas de los principios generales de derechos humanos”.¹⁷²

Ejemplos de ello podemos encontrarlos en instrumentos tales como el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como en instituciones, programas y mecanismos especiales dedicados específicamente a los pueblos indígenas, tales como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

James Anaya destaca cuatro ámbitos en los que los pueblos indígenas han influido notoriamente para generar cambios en el discurso global de los derechos humanos y el derecho internacional de los derechos humanos. En primer lugar, en la inclusión del sentido colectivo de los derechos. Ejemplos de esto son el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos

acquisition of the Hard Rock Cafe, we're going to buy Manhattan back one hamburger at a time... 'We're looking not just in the United States but we're looking in the world. So this income will provide for our tribe, for our young people that are coming up.' SAINZ, Adrian, "Seminole buy Hard Rock Cafe business for \$965 million", Associated Press Business, December 19, 2006. <http://www.indiancountry.com/content.cfm?id=1096414204>).

¹⁷¹ ANAYA, James, “La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas”, op. cit. pp. 1-3.

¹⁷² ANAYA, James, “La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas”, op. cit. pp. 1-3.

indígenas que incluyen diversos derechos de los pueblos indígenas como colectivos en tanto que pueblos.¹⁷³

En segundo lugar, al incorporar una nueva visión en el concepto de soberanía estatal: la autonomía y el derecho al control sobre tierras y recursos ya no necesariamente están ligadas a la soberanía estatal entendida como de esfera de interés exclusivo del estado. Esta noción se ha acomodado a los nuevos derechos colectivos de pueblos indígenas.¹⁷⁴

En tercer lugar, al incorporar un cambio en el concepto de autodeterminación. Los pueblos indígenas han logrado “erosionar la premisa de que el estado representa la forma superior y más justa de asociación humana, y han logrado un reconocimiento cada vez mayor en el ámbito internacional que son por sí mismos pueblos con el derecho a la autodeterminación” y que este derecho no necesariamente implica “un estado independiente para cada pueblo, ni tampoco implica que los grupos sin estado solo tengan recurso a los derechos individuales de sus miembros”. El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es un ejemplo claro de esto.¹⁷⁵

Por último, los pueblos indígenas han influido también en el creciente papel que juegan los actores no estatales en el ámbito internacional: “Los pueblos indígenas se cuentan entre los actores que mejor han conseguido aprovechar los espacios abiertos en el sistema internacional y crear nuevos espacios para participar e influir en los procesos de toma de decisiones en este sistema [...]”. Estos pueblos han influido tanto en el uso del lenguaje y los métodos de los derechos humanos para impulsar las propias demandas, como en la conformación de un estatuto particular para las organizaciones indígenas en los foros internacionales.¹⁷⁶

Otro aspecto de la globalización que ha sido apropiado y utilizado por los pueblos y organizaciones indígenas es el de los medios de transmisión de información de la globalización. Hoy en día la mayoría de las organizaciones indígenas cuenta como herramientas diarias el uso de

¹⁷³ ANAYA, James, “La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas”, op. cit. p. 4.

¹⁷⁴ ANAYA, James, “La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas”, op. cit. p. 4.

¹⁷⁵ El artículo 3 de la Declaración establece: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

ANAYA, James, “La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas”, op. cit. p. 7.

¹⁷⁶ ANAYA, James, “La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas”, op. cit. p. 8.

medios como el *internet*. Gran parte de la fortaleza de las organizaciones indígenas y otras organizaciones locales se da, a nivel mundial, gracias a la utilización de este medio. La comunicación entre regiones sumamente remotas, como es el caso de muchos pueblos indígenas y otras minorías culturales, no sería posible sin el uso de este medio.¹⁷⁷

¹⁷⁷ El gran poder de convocatoria que ha tenido el EZLN durante las dos últimas décadas se ha logrado en gran medida a través del uso del *internet*. Otro ejemplo de ello es la forma en que se organizan hoy los cónclaves indígenas en los sistemas regionales y de la ONU para participar de los mecanismos internacionales de derechos humanos, así como para denunciar graves violaciones a derechos humanos en sus respectivas regiones.

3. La visión y las políticas frente a la diversidad cultural

Si bien es cierto que existe una dinámica a nivel global que cuestiona cada vez más al Estado, en la actualidad el mundo aún se encuentra conformado por entidades organizadas con la forma de Estados-nación. Debido al fenómeno de la globalización, los Estados se han visto mermados en sus facultades de decisión; sin embargo, aún es dentro de los mismos donde se ubican las minorías culturales, los pueblos indígenas, muchas veces en posición de desventaja y en franca contradicción con la estructura legal y política que el Estado ha decidido tener sin tomarles en cuenta.

Las posturas, políticas y criterios normativos que se han tomado respecto de la multiculturalidad dentro de los Estados han afectado y siguen afectando a los pueblos indígenas. Pero ¿Qué es y cómo se ha conformado el Estado en este contexto? ¿Cuál su postura ante las minorías culturales –en particular los pueblos indígenas?

3.1. La visión del Estado-nación homogéneo

El *Estado*, como forma de organización política como la conocemos ahora, es bastante reciente y se remonta al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. En la Edad Media existía una gran diversidad de realidades políticas que coexistían en lucha con diversas formas de poder en una situación de *pluralismo* político. A fines de la era medieval e inicios de la modernidad se fueron dando nuevas formas de poder y dominio. Cuando los imperios, la soberanía papal y los señoríos feudales comenzaron a decaer, los reinos nacionales como Inglaterra, Francia y España fueron cobrando fuerza a la par que se fue dando una creciente centralización polí-

tica y jurídica acompañada de un nuevo discurso político y jurídico.¹⁷⁸

De forma paralela se fueron consolidando algunas ciudades que se fueron constituyendo en “verdaderas repúblicas urbanas” tales como Venecia y Florencia que llegaron a tener gran influencia en la política sudeuropea. Fue precisamente en Florencia donde comenzó a usarse la palabra *Estado*, concepto que reduciría “a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas”. Este término que apareció inicialmente en *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo; se utilizó inicialmente para designar al gobierno y su corte pero posteriormente se usó para abarcar toda la dominación territorial.¹⁷⁹

Ya para el siglo XVIII el término Estado tenía un uso común, tanto en el ámbito académico, como jurídico y político. Hoy en día esta palabra se usa para designar la comunidad política total pero también se usan otros términos como sinónimos, como, por ejemplo, en el ámbito internacional también se utilizan términos como *naciones* o *pueblos* para indicar el mismo tipo de organizaciones políticas.¹⁸⁰

La palabra Estado, según González Uribe, “de acuerdo con su evolución histórica, tiene un significado preciso [...] Denota la organización política suprema de un pueblo.” Desde la teoría política no hay un concepto único de Estado sino que se le concibe de diversas maneras, todas ellas se encuentran ligadas: el Estado se concibe en ocasiones como “la totalidad de la comunidad política y otras veces se le identifica con algunos de los elementos de la misma: con el poder, o con el pueblo, o incluso con el territorio. Se le ha tomado como persona (sujeto) y aún como cosa (objeto). Y aún cuando en general se presenta como titular de la soberanía total, a veces se le toma en el sentido más restringido de organización financiera (fisco) o de gobierno regional o provincial.”¹⁸¹

Como se dijo antes, el modelo de Estado moderno intentaba terminar con la diversidad que existía en la Edad Media. En el largo proceso de unificación, las monarquías europeas se fueron formando en una pugna entre la tendencia unificadora y centralizadora de un sólo poder soberano de los reyes y el sentimiento de pertenencia a nacionalidades distintas.¹⁸² Surge, como señala Javier de Lucas,¹⁸³ la ilusión de una cul-

¹⁷⁸ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, 1987, 6ª edición, pp. 143- 147.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, op. cit., p. 148.

¹⁸⁰ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, op. cit., p. 149.

¹⁸¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, op. cit., pp. 149-151.

¹⁸² VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p.24.

¹⁸³ DE LUCAS, J., *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, op. cit., p.68.

tura propia "pura" y de manera coactiva se impone una sola religión unida a la moral y la cultura, así como la unificación jurídica.

Junto con la unificación de la administración del poder en las monarquías, en este largo proceso de constitución de los modelos actuales, se presentaron otros factores que de alguna u otra forma contribuyeron a las formaciones de Estados-nación, tales como la movilidad interna que se originó con la revolución industrial y la emigración de zonas rurales a urbanas haciendo crecer éstas últimas, también el crecimiento de las clases medias, y la escolarización obligatoria, entre otros.¹⁸⁴

Con la Revolución Francesa y la Revolución Americana la creciente ideología burguesa y liberal coincidió con la idea del monismo jurídico: un Estado homogéneo debe tener un sistema legal único y homogeneizador, por tanto, la ley debe ser la ley del Estado, uniforme para todas las personas y debe ser administrada por un sólo aparato estatal de instituciones, así, otros tipos de ordenamientos normativos "menores", deben estar subordinados a la ley y las instituciones del Estado.

Este tipo de Estado que se pretendía unificado en cuanto a identidades, religión, lengua, y cultura, también se identificaba con la idea de sociedad civilizada y por tanto, las diferencias deben evitarse a toda costa. Se antepuso la homogeneidad. Gran parte de la doctrina en teoría política ha usado "un modelo idealizado de *polis* en la que los conciudadanos comparten unos ancestros, un lenguaje y una cultura comunes. Aún cuando los propios especialistas vivieron en imperios plurilingües que gobernaban numerosos grupos étnicos y lingüísticos, escribieron a menudo como si las ciudades-Estado culturalmente homogéneas de la antigua Grecia proporcionasen el modelo esencial o estándar de una comunidad política."¹⁸⁵

A partir de estas posturas ya no podía haber naciones diferentes del Estado. La "nación" se entiende entonces como "el pueblo propio de un Estado"¹⁸⁶. No se concibe a la nación separada del Estado. Este "pueblo propio de un Estado" se entiende como un conjunto de ciudadanos despojados de sus particularidades que convienen, según las teo-

¹⁸⁴ ÁLVAREZ DORRONSORO, I., *Diversidad cultural y conflicto nacional*, Madrid, Tala-sa, 1993, pp. 10 y 11.

¹⁸⁵ KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, op. cit., 1996 p. 14 Ver análisis en ese mismo sentido en JIMÉNEZ BARTLETT, Lelia María, *Multiculturalismo y derechos indígenas en México*, tesis doctoral Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", 2005, pp. 286-305

¹⁸⁶ Esto es lo que Habermas llama *Staatsvolk*; ver HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p.83

rías contractualistas, en expresar su voluntad general. Todos los ciudadanos son iguales ante la ley establecida mediante esta voluntad general. No se admiten distinciones. Señala Habermas que, en la concepción moderna, el "Estado" es un concepto jurídico que concierne a un poder soberano tanto interna como externamente en un territorio definido y que comprende a la totalidad de sus miembros.¹⁸⁷

Sin embargo, la identificación del Estado con la nación no coincide con la realidad. En algunos casos, esta falta de coincidencia es más aparente que en otros, y su conformación interna varía de muchas formas.¹⁸⁸ Los Estados-nación "son producto de deliberadas políticas de construcción nacional, adoptadas por los Estados para difundir y fortalecer un sentido de la pertenencia nacional".¹⁸⁹ La conformación de cada Estado se ha dado de manera distinta; por ejemplo, los países del Norte y Oeste de Europa se conformaron en Estados a partir de organizaciones políticas ya existentes, no obstante que no eran homogéneas, puesto que la diversidad cultural subsiste en no pocos de ellos. Por otro lado, las naciones "tardías"¹⁹⁰, entre las que Habermas señala a Alemania e Italia, así como los países de Europa Central y del Este se fueron conformando con una idea de nación que no nacía de la identidad de sus miembros, sino de intelectuales que las imaginaron y propagaron.

Con la formación del Estado-nación moderno vino la idea de que debe haber una única cultura compartida: "La unidad cultural es ahora una cuestión estrechamente ligada al poder político y a su legitimación. Cultura y poder, antes separados, tienden a juntarse." La legitimidad política se entiende entonces con

"la fórmula *una Cultura, una Nación, un Estado* [...]. Pero en muchos casos ocurre que la actuación de los Estados, [...] altera la secuencia de la fórmula anterior, sustituyéndola por esa otra: *un Estado, una Cultura, una Nación*. De manera que la homogeneidad cultural no es a menudo un dato previo, aunque se postule como tal, sino algo que se irá intentando construir desde el poder estatal, eliminando la diversidad étnica realmente existente mediante la utilización de diversos grados de consenso y violencia."¹⁹¹

¹⁸⁷ HABERMAS, J. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p. 83.

¹⁸⁸ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit. p.17.

¹⁸⁹ KYMLICKA, Will y STRAEHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, op. cit., p. 62.

¹⁹⁰ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit. 81.

¹⁹¹ ÁLVAREZ DORRONSORO, Ignasi, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, op. cit., p. 12.

Habermas distingue dos formas de conformación de los Estados-nación que describe como *de Estado a nación* versus *de nación a Estado*.¹⁹² Este análisis coincide con el que hace Luis Villoro¹⁹³ al hablar de la conformación de las naciones en donde describe a las naciones que se gestaron en la conciencia de un grupo reducido, para posteriormente lograrse como Estado-nación, como sucedió, ejemplifica, con muchos de los países que surgieron de la descolonización. Villoro distingue entre dos tipos de naciones: “históricas” y “proyectadas”. Las naciones históricas son en las que el eje de la identidad nacional se basa, sobre todo en el origen y la continuidad cultural; en las naciones proyectadas, por su parte, el sentimiento de pertenencia se basa más en un proyecto a futuro.¹⁹⁴

Habermas y Álvarez Dorronsoro coinciden en señalar que en la concepción de nación sobre la que se asienta el Estado subyacen dos visiones: una la de “nación como «comunidad de ciudadanos», en la voluntad de pertenencia, en el plebiscito diario;”¹⁹⁵ la nación «querida» de los ciudadanos [que] constituye la fuente de la legitimación democrática.”¹⁹⁶ Otra la de la nación histórica, basada en la sangre, la lengua, la cultura;¹⁹⁷ “la nación «nacida» compuesta por quienes pertenecen étnicamente a un pueblo [que] se ocupa de la integración social”. Es así como, refiere Habermas, “en las categorías conceptuales del Estado nacional se encuentra incrustada la tensión entre el universalismo de una comunidad jurídica igualitaria y el particularismo de una comunidad con un destino histórico”.¹⁹⁸

Por su parte, el proyecto de nación y de Estado en los países de América Latina ha tenido un elemento particular distinto a los países de Europa que consiste en que en Latinoamérica quienes han construido estos conceptos de Estado-nación no fueron los pobladores originarios, sino los descendientes de los colonizadores.¹⁹⁹

¹⁹² “from state to nation vs. from nation to state”, la traducción es nuestra. Ver HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit. p. 81.

¹⁹³ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 16 y ss.

¹⁹⁴ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 16.

¹⁹⁵ ÁLVAREZ DORRONSORO, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, op. cit., p. 20.

¹⁹⁶ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p. 91.

¹⁹⁷ ÁLVAREZ DORRONSORO, Ignasi, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, op. cit. p. 20.

¹⁹⁸ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit. p. 91.

¹⁹⁹ HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge, *Reclamos de la identidad: La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 16-17.

Gran parte de los esfuerzos estatales a lo largo de la historia se dedicaron a tratar de controlar o suprimir la diversidad cultural: "Durante el siglo XX, una era particularmente adversa a los potenciales efectos emancipadores de la diversidad, se ensayó un sinnúmero de métodos para neutralizar los antagonismos o desavenencias que provoca su negación." Sin embargo no se logró efectivamente el objetivo de la homogeneización y por ello, opinan Díaz-Polanco y Sánchez que "la diversidad sociocultural o étnica no puede ser suprimida, y debemos acostumbrarnos a vivir con ella. Desde este punto de vista, lo racional no es buscar la eliminación de lo diverso, sino encontrar su acomodo en el arreglo social acordado."²⁰⁰

Como se señalaba anteriormente, el fenómeno de la multiculturalidad, reciente en algunos casos, y en estado latente y que ha tenido un resurgimiento en algunos otros, ha ocasionado que en las últimas décadas el modelo de Estado-nación homogéneo sea ampliamente cuestionado desde diversas perspectivas ya que su imposición vulnera de distintas maneras los derechos de muchos individuos. Se le cuestiona por inadecuado como contexto en el cual resolver problemas derivados de la multiculturalidad.

Por mucho tiempo han predominado en el mundo las tendencias homogeneizantes, situación que ha traído conflictos con distintos tipos de minorías y pueblos indígenas; sin embargo, señalan Díaz-Polanco y Sánchez, con el tiempo han ido cobrando fuerza las tendencias hacia el reconocimiento de la pluralidad y la multiculturalidad, y por tanto, se han ido logrando arreglos de regímenes autonómicos al interior de los Estados.²⁰¹

No intenta decir aquí que el tipo de organización político-administrativa del Estado-nación sea completamente inútil o perjudicial, ya que se considera que dentro de este contexto es posible marcar las pautas de sociedades más adecuadas al fenómeno de lo multicultural. Lo que se critica entonces es la pretensión de homogeneidad del Estado con la consecuente imposición de una única cultura.

El modelo de Estado-nación homogéneo está en crisis; lo dice Luis Villoro²⁰² cuando lo señala como una de las ideas de la modernidad en crisis. También J. Habermas plantea esta situación:

²⁰⁰ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., pp. 29-30 y 34-35.

²⁰¹ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002, p. 35.

²⁰² VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 13-62.

“[...] en nuestras sociedades pluralistas vivimos con evidencias cotidianas que se alejan cada vez más del caso modélico de un Estado nacional con una población culturalmente homogénea. Aumenta la multiplicidad de formas de vida, grupos étnicos, confesiones religiosas e imágenes del mundo. No existe para ello ninguna vía alternativa, a no ser que se pague el precio normativamente insoportable de las limpiezas étnicas.”²⁰³

Más adelante expresa Habermas que “en una sociedad pluralista en el orden cultural y cosmovisional, [la integración en una sociedad internamente diferenciada] no puede ser desplazada del nivel de la formación de la voluntad política y la comunicación pública al substrato aparentemente cuasinatural de un pueblo presuntamente homogéneo. Detrás de una fachada tal se esconde tan sólo la cultura hegemónica de una parte dominante.”²⁰⁴

3.2. Políticas estatales y diversidad cultural

Los poderes estatales, muy frecuentemente partiendo del modelo de Estado-nación planteado, han ido adoptando diferentes posturas en torno a la multiculturalidad. A lo largo del tiempo, según la filosofía de la época, los criterios prácticos han ido cambiando. Las decisiones tomadas tanto en el ámbito legislativo como en el judicial, así como las acciones llevadas a cabo por las administraciones de los gobiernos de los Estados que albergan distintos tipos de minorías culturales y pueblos indígenas, significan la puesta en práctica de las diferentes políticas que se han tomado frente a la diversidad. Las políticas frente a la multiculturalidad no son universales ni intercambiables; sin embargo, es posible considerar algunas prácticas y modelos con tendencias comunes.

Si se parte del análisis de las constituciones como marco jurídico de las políticas estatales, puede decirse que hoy en día se encuentran cada vez más incorporaciones de reconocimiento de minorías y pueblos indígenas. Tradicionalmente no había sido habitual encontrar en las cartas de derechos fundamentales de los ordenamientos jurídicos estatales cláusulas que atribuyeran derechos especiales a grupos minoritarios específicos. Las razones para ello tienen que ver con que el constitucionalismo de la modernidad “se fundamenta en un concepto de soberanía que elimina la diversidad (cultural, étnica, de género, etcétera) como aspecto constitutivo de la política.” En algunas constituciones recientes

²⁰³ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit. p. 94.

²⁰⁴ HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit. p. 94.

se incorporan algunos tipos de derechos colectivos y en algunos Estados Federales que contienen minorías, también existe algún tipo de protección para ellas. No obstante, según expone Torbisco, estas protecciones no tienen un fundamento definido ni criterios específicos para ello.²⁰⁵

Para Carbonell el constitucionalismo sí ha tomado en consideración a las minorías pero no como grupos diferenciados *culturalmente*,²⁰⁶ sino como grupos que *políticamente* contaban con un número menor de representantes populares y por lo tanto con la visión de que había que protegerlas contra eventuales decisiones de las mayorías. Este constitucionalismo partió, como se ha dicho, de un modelo de Estado homogéneo culturalmente.

En realidad, muchos Estados prestaron atención desde sus inicios a las minorías culturales. Sin embargo, las vieron como un obstáculo para su proyecto de Estado-nación homogéneo y elaboraron programas y políticas que abiertamente buscaron homogeneizar. Es el caso, por ejemplo, de cómo se conformaron los Estados latinoamericanos y sus primeras constituciones: “Los Estados de los que hoy llamamos América Latina nacieron en la primera mitad del siglo XIX dotándose, como normas fundamentales, de constituciones confeccionadas por las que entonces eran minorías de cultura europea, pero afectando seriamente a las mayorías indígenas. Sus planteamientos generales ignoran su presencia y sus disposiciones particulares, cuando la contemplan, lo que proyectan es una asimilación sin consideraciones.”²⁰⁷ Los mismos textos constitucionales que por un lado reconocían a los indígenas los *mismos derechos y libertades* que al resto de los ciudadanos, establecían también tratamientos especiales para “sacarlos del abatimiento y rusticidad”.²⁰⁸

El constitucionalismo de la última mitad del siglo pasado ha incorporado la promoción de la igualdad como un valor central junto con el de la libertad y en las últimas décadas este constitucionalismo ha ido tendiendo a “tutelar no solamente una igualdad formal, sino que ha

²⁰⁵ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de la minoría cultural. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, en CARBONELL, Miguel, *et. al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa, UNAM, 2001, p. 388.

²⁰⁶ Carbonell retoma los conceptos de minorías culturales y minorías políticas de Comanducci; sobre estos términos se habló en el capítulo 1 (ver página 18 de este trabajo).

²⁰⁷ CLAVERO, Bartolomé, “Derechos Indígenas y Constituciones Latinoamericanas”, en BERRAONDO, Mikel (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, 2006, p. 313.

²⁰⁸ CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.* Ver pp. 317-320.

querido avanzar hacia una igualdad de hecho". Esto sucedió, por ejemplo, con las constituciones española de 1978 y la italiana de 1947; sin embargo, no se tomó en cuenta a las minorías étnicas y culturales. Aún hoy es común ver textos constitucionales que sólo se refieren a minorías políticas.²⁰⁹

El constitucionalismo latinoamericano del siglo XX muestra una tendencia, aunque con altibajos, hacia el reconocimiento de pueblos indígenas y algunas otras minorías culturales, como los pueblos afrodescendientes. Casi todos estos países contienen hoy en sus constituciones un reconocimiento expreso de la existencia de los pueblos indígenas.²¹⁰ Sin embargo, esto no necesariamente significa que las acciones del Estado y las políticas frente a los pueblos indígenas hayan mejorado de manera fehaciente. Como señala Clavero, "no debe tomarse como signo de progreso cualquier mención o cualesquier registros de la presencia indígenas en los textos constitucionales".²¹¹ Diversas constituciones, al tiempo que reconocen la existencia de una sociedad multicultural con base en sus pueblos indígenas, disminuyen o limitan también otros derechos fundamentales de estos pueblos, como son, por ejemplo, los derechos relacionados a las tierras, territorios y recursos.²¹²

Otro motivo para mirar con cierta reserva estas reformas es que la mayoría de ellas no se aplican. Si bien es cierto que incluyen en sus textos el reconocimiento de los pueblos indígenas, así como una serie de derechos, el modo en que éstos están formulados –ya sea porque utilizan un lenguaje ambiguo, ya porque utilizan verbos en tiempo futuro y

²⁰⁹ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, 2002, Colección Derecho, Administración y Política, pp. 24-29.

²¹⁰ Las constituciones de América Latina han venido introduciendo reformas para reconocer su existencia y derechos a los pueblos indígenas. Tal es el caso de Argentina (1994), Bolivia (1994 y 2004), Brasil (1988 y 2002), Colombia (1991 y 2001), Costa Rica (2001), Ecuador (1998), Guatemala (1985 y 1993), México (1992 y 2001), Nicaragua (1987 y 1995), Panamá (1972 y 1994), Paraguay (1992), Perú (1993 y 2002) y Venezuela (1999). Datos tomados de CLAVERO, Bartolomé, "Pronunciamientos indígenas en las constituciones americanas", Alertanet-Portal de Derecho y Sociedad, documento actualizado al 18 de julio de 2007, www.alertanet.org, consultado el 29 de enero de 2008.

²¹¹ CLAVERO, Bartolomé, "Derechos Indígenas y Constituciones Latinoamericanas", op. cit. p. 331.

²¹² Tal es el caso, por ejemplo, de México que junto a la reforma constitucional de 2001 mantuvo la anterior reforma al artículo 27 constitucional que dejaba de proteger la propiedad comunitaria de las tierras, favoreciendo la privatización.

se refieren para su desarrollo a leyes que aún no han sido formuladas—complica u obstaculiza su exigibilidad.²¹³

Puede verse así que el modelo de Estado-nación homogéneo sigue predominando aún cuando se tienen textos constitucionales que, en cuanto a discurso, señalan lo contrario. Por otro lado, como se ha dicho, las acciones coordinadas de los gobiernos, como parte de sus políticas públicas, han variado con el tiempo. Esto, con base en las posturas filosóficas o ideológicas de la época respecto de la diversidad cultural.

Algunas de las clasificaciones de las políticas estatales respecto de las minorías culturales las han dividido en cuatro tipos básicos: *asimilación*, *integración*, *segregación* y *pluralismo*.²¹⁴

La *asimilación* como política, parte de la creencia de superioridad de la cultura mayoritaria y es “activamente hostil a la continuación de la existencia de diversas minorías que continúen promoviendo identidades separadas [...]. La aceptación de las minorías está condicionada a su aceptación de la cultura dominante.”²¹⁵

La *integración* representa la voluntad estatal de reconocer *algunas* diferencias sociales y culturales. “El objetivo de la integración es una unidad surgida de la combinación de las diferencias, de lo que se deduce que la tolerancia de tales diferencias está restringida estrictamente a las diferencias que contribuyen a esa unidad y que son compatibles con ella”.²¹⁶

El *pluralismo* acepta la diferencia y la diversidad e implica la promoción de las identidades; se encamina a “unir grupos étnicos diferentes en una relación de interdependencia mutua, de respeto y de igualdad, al tiempo que les permite mantener y cultivar sus peculiares maneras de ser”.²¹⁷

La *segregación* se basa también en la creencia de la superioridad de la cultura mayoritaria pero a diferencia de la asimilación, la política se encamina a mantener separadas a las culturas diferentes y de ninguna manera se les acepta que formen parte de aquélla.²¹⁸

²¹³ Ver en ese sentido CLAVERO, Bartolomé, “Derechos Indígenas y Constituciones Latinoamericanas”, op. cit. pp. 329-336.

²¹⁴ COLWILL, Jeremy, “Los derechos humanos, la protección de las minorías y el agotamiento del universalismo” trad. de M. Escamilla, J. J. Jiménez Sánchez, N. M. López Calera, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 31, 1994, pp. 210-211.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ *Ibidem*.

Para Colwill, a partir de la anterior clasificación, el “más benigno” de estos modelos de política es el pluralismo puesto que respeta la diversidad. Se entiende que este tipo de política no pretende imponer por la fuerza ningún modelo homogeneizador.

Existen otras clasificaciones. Javier de Lucas, por su parte, habla de dos tipos de políticas estatales que han surgido como respuesta a las minorías culturales, ya sean reactivas o negativas de la realidad multicultural: *asimilación impuesta* y *segregación*. Ambas pretenden de alguna manera “negar, ocultar, reducir o reconducir a la realidad multicultural” y ambas constituyen obstáculos al “proyecto intercultural”.²¹⁹ Entonces, el *proyecto intercultural* sería un tercer tipo de política –la deseable– frente a la realidad multicultural. Asimismo, como se señalaba en el capítulo 1 de este libro, también se ha utilizado el término *multiculturalismo* para referirse a un cierto tipo de política frente a la diversidad cultural.²²⁰

De Lucas sostiene que el rechazo a la pluralidad cultural es común a la asimilación impuesta y a la segregación. La diferencia entre ambas radica en las opciones que se ofrecen a quienes no participan de la cultura mayoritaria: la asimilación impuesta pretende que las personas abandonen su identidad y se conviertan a la cultura hegemónica. La segregación, en cambio, lleva a las personas a vivir en ghettos y se les incomunica del resto de la sociedad.²²¹

También son lugares comunes como base de políticas la asunción de la superioridad de la cultura hegemónica a la que se suele catalogar de “universal”, y la tendencia a ridiculizar la diversidad en donde, “si esas diferencias son relevantes, resultan incompatibles con los rasgos de la identidad *universal*, y por tanto han de ser rechazadas; si son compatibles, es que carecen de importancia: las únicas diferencias admisibles son las relativas al folklore o la gastronomía”.²²²

En el caso, por ejemplo, de los países de la Unión Europea, Javier de Lucas²²³ distingue las políticas respecto de dos casos de multiculturali-

²¹⁹ DE LUCAS, Javier, “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural”, op. cit., p. 21.

²²⁰ Ver apartado 1.1. Como se menciona ahí, en este trabajo se ha optado por utilizar el término multicultural como descriptor del fenómeno de la diversidad cultural.

²²¹ DE LUCAS, Javier, “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural”, op. cit. pp. 21-22.

²²² DE LUCAS, Javier, “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural”, op. cit. p.22.

²²³ Ver DE LUCAS, Javier, “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural”, op. cit. p. 30, también COLWILL, Jeremy, “Los derechos humanos, la protección de las minorías y el agotamiento del universalismo”, op. cit. pp. 213-214.

dad. Uno, el que proviene de minorías nacionales y en donde la crítica que se suele hacer a los ordenamientos, tanto nacionales como internacionales, es que la mayoría de ellos contienen únicamente derechos atribuibles a individuos pero no a grupos, es decir, se reconocen derechos a los individuos pertenecientes a minorías pero no a las minorías mismas, con la consecuencia de que al ser la cultura un fenómeno que no subsiste individualmente, los individuos pertenecientes a ella se ven en la necesidad de volverse a la cultura mayoritaria. Se trata, por tanto de una integración o una asimilación forzosa.

Otro caso es el del fenómeno de la inmigración, al cual en las políticas estatales no se le identifica como un hecho social, sino dentro del ámbito laboral o económico y las respuestas que se suelen dar en el caso de personas con culturas distintas es negar la validez de éstas. Mientras los actos de culturas diversas no contravengan el orden normativo estatal se les acepta bajo la idea de *tolerancia*; por el contrario, si las costumbres de la cultura diferente se apartan del orden legal, se suele tratar el asunto como de "orden público" y se remiten los casos al ámbito penal sin hacer mayor análisis de la causas y contexto del fenómeno ni de las consecuencias de que se sancione penalmente.²²⁴

También Kymlicka analiza las políticas que han llevado a cabo los gobiernos respecto de las minorías étnicas y culturales y señala que éstas políticas han pasado de la *eliminación* de las minorías –ya a sea mediante expulsiones masivas o el genocidio–, hasta la *asimilación de forma coercitiva* –mediante la presión para abandonar sus costumbres, tradiciones e identidad y volverse a la cultura mayoritaria–, pasando por la *segregación* a través de la discriminación y privación de derechos políticos y económicos.²²⁵

En Estados Unidos, Canadá y Australia, por ejemplo, "[a]ntes de 1960 se esperaba que los inmigrantes a estos países abandonasen su herencia distintiva y se asimilasen totalmente a las pautas culturales existentes, lo que se conoce como modelo inmigratorio de «angloconformidad». Así las cosas, a algunos grupos se les negaba la entrada si no se les consideraba asimilables. [...] La asimilación se consideraba esencial para la estabilidad política, algo que se racionalizaba posteriormente mediante la denigración etnocéntrica de las otras culturas." Sin embargo, una década después tuvieron que ir cambiando su política hacia una

²²⁴ Javier de Lucas explica mejor esta situación y analiza estos casos principalmente en torno a los inmigrantes de religión musulman en Europa. Ver DE LUCAS, Javier, "¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural", op. cit., pp. 31-34.

²²⁵ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 14.

más “tolerante y pluralista” debido a las presiones de grupos inmigrantes.²²⁶

Hoy en día, en estos países se ha llegado a aceptar, con algunas limitaciones, que debiera de otorgarse cierta libertad a los inmigrantes para que realicen “algunas de sus antiguas costumbres respecto de la alimentación, la indumentaria, la religión, así como derecho a asociarse entre sí para mantener tales prácticas.”²²⁷ Tomando como referencia la clasificación expuesta por Colwill, las políticas estatales americana, canadiense y australiana han pasado del tipo de asimilación al de integración.

En estos países americanos, así como en Australia y Nueva Zelanda se llegó a negar la existencia de minorías nacionales y de pueblos indígenas aduciendo que la conformación de estos países se basaba en la inmigración, sin tomar en cuenta a los pueblos que habitaban allí con anterioridad a las colonias.²²⁸ Esta situación fue aceptada en su momento en el ámbito internacional y en ello tuvo mucho que ver la creencia europea de la inferioridad de los pueblos indígenas, los cuales eran considerados como *pupilos* incapaces de desarrollarse políticamente y que necesitaban de la custodia paternalista de los no indígenas.²²⁹

En muchos países asiáticos y africanos la negación de pueblos indígenas y tribales también ha sido una política común. En algunos países aún subsiste esta negación.²³⁰

²²⁶ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 29-30.

²²⁷ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 30.

²²⁸ Por ejemplo, los representantes de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones, posteriormente en las Naciones Unidas han aducido que no tienen minorías nacionales, incluso insistieron que se añadiera una cláusula al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la que se aclarara que dicho artículo sólo era aplicable a los países que contaran con minorías nacionales, entre los cuáles, por lo tanto, no debían figurar los Estados Unidos. Ver KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 39.

²²⁹ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., pp. 39-40.

²³⁰ Ver, por ejemplo, el párrafo 7 de la Decisión de la Asamblea de la Unión africana relativa ala Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (Assembly/AU/ Dec. 141 (VIII)) en el que se señala que la gran mayoría de los pueblos de África son indígenas del continente africano. En esta afirmación subyace la pretensión de ignorar los pueblos indígenas como grupos diferenciados de las poblaciones mayoritarias de estos países. Ver, en un sentido relativamente similar, aunque aquí no se habla expresamente sobre indígenas, el informe presentado por la India al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su 70º período de sesiones, llevado a cabo del 19 de febrero al 9 de marzo de 2007. El informe presentado por la India señala que la situación de las castas y tribus desfavorecidas en ese país no es del ámbito de la Convención que supervisa dicho Comité. Documento CERD/C/IND/19 de fecha 29 de marzo de 2006.

En América Latina también se negó la existencia de pueblos indígenas con base en la idea de la fusión entre los indígenas que vivían ahí previamente y los colonizadores europeos, dando lugar a una "raza" nueva. Por ejemplo, en México, a finales del siglo XIX se consideraba que "el nacimiento de la nación era el resultado de la mezcla física y cultural del antiguo México con la realidad del Virreinato."²³¹

Utilizando la clasificación descrita al inicio se puede decir que en América Latina los pueblos indígenas han pasado de la exclusión que existió durante la colonia a la asimilación forzada o la integración, aún bajo ciertas ideas paternalistas. Por mucho tiempo se les ha negado el reconocimiento como pueblos y se les ha tratado sólo como minorías étnicas con sus consecuentes implicaciones jurídicas. Recientemente se ha ido teniendo un mayor reconocimiento de los colectivos indígenas como *pueblos* y las políticas han tenido que ir abriendo espacios; sin embargo aún se sigue teniendo el pesado lastre de un modelo de Estado-nación homogéneo y las políticas que se presentan como pluralistas aún no llegan a serlo del todo.

Las políticas respecto de los indígenas en América Latina también han tenido sus propias clasificaciones, por ejemplo: *incorporación*, entendiéndose por ésta la encaminada a la desaparición de la cultura indígena en pro de la unidad nacional; *asimilación*, la cual busca la eliminación absoluta de las culturas indígenas; *integración*, como la política encaminada a la realización de un "mestizaje étnico y cultural" que sin embargo ha recibido críticas puesto que no considera a la cultura indígena en un mismo nivel, sino como inferior y de "atraso"; y *redención*, que parte de la idea de la inferioridad de los indígenas y se plantea la aspiración de buscar la unidad nacional.²³²

El término que más comúnmente se utilizó por mucho tiempo para referirse a las políticas respecto de los pueblos indígenas en Latinoamérica, fue el de *indigenismo* que tomaba como inspiración algunas políticas Estatales tales como la mexicana y una serie de Congresos que dieron como resultado la creación del Instituto Indigenista Interamericano. Sin embargo, con este término se identificaron políticas diversas que nunca fueron del todo coherentes entre sí y que además fueron cam-

²³¹ FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México*, op. cit., p. 127.

²³² Durand Alcántara señala que esta clasificación fue desarrollada por un antiguo presidente del Instituto Indigenista Interamericano. DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena. Los triquis de Oaxaca, un estudio de caso*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998, pp. 67 y ss.

biando según los criterios de la época; pero que a grandes rasgos pasaron de políticas tendientes a la asimilación a políticas integracionistas.²³³

En el caso de México, por ejemplo, el indigenismo fue variando y actualizando sus postulados teóricos con el paso de los años. Sin embargo, en el fondo siempre significó el proyecto planteado por los no indígenas para integrarlos a la nación. Este proyecto se concretaba en una serie de planes integrales que incluían, entre otros, desarrollo económico, educación, salud, y organización política con una tendencia hacia la conversión a la cultura occidental.²³⁴ En este país, desde que surgió como Estado, se tuvo conciencia de la realidad indígena pero las respuestas normativas y políticas a esta realidad variaron con el tiempo: de la segregación, que existió en tiempos de la colonia, se pasó por etapas de asimilación forzosa, integración y, nuevamente, otras formas de segregación, hasta la política actual que se ha llegado a llamar de “indigenismo pluricultural”²³⁵ o para “el desarrollo de los pueblos indígenas”²³⁶ pero que en muchos aspectos se trata de otra forma de integración.²³⁷

Lo anterior tiene como base importante el marco jurídico descrito más arriba, pero también, y de forma importante, el lastre que se tiene con un modelo, el del Estado-nación homogéneo, que aún sigue presente de muchas formas ya que, a pesar de que se ha reformado la constitución (con las deficiencias ya expuestas), la doctrina constitucional así como la teoría política no han abordado suficientemente el tema de la diversidad cultural y la escasez de modelos distintos al del Estado-nación homogéneo es patente. Los operadores jurídicos y políticos, los jueces, legisladores y encargados de desarrollar y llevar a cabo estas políticas se encuentran condicionados por estas carencias.

²³³ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 172, DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p.14, STAVENHAGEN, Rodolfo, (coord.), *Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina*, op. cit., p. 108.

²³⁴ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 109, BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, op. cit., pp. 170-176.

²³⁵ Ver DURAND ALCÁNTARA, Carlos H., *Derecho Nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena*, op. cit. p. 76.

²³⁶ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es el nombre que tiene actualmente la institución estatal encargada de proyectar y desarrollar las políticas respecto de los pueblos indígenas en México.

²³⁷ Este tema se aborda más de forma más extensa en JIMENEZ BARTLETT, Lelia, *Multiculturalismo y derechos indígenas en México*, capítulos 4, 5 y 6.

Finalmente, al analizar las políticas frente a la diversidad cultural, también es conveniente tener en cuenta que es frecuente que los agentes del Estado se encuentren con una serie de dificultades que condicionan la implementación de estas políticas. Entre estas dificultades se encuentra el poder convertir a realidad la teoría planteada. También es común encontrarse con un “déficit de implementación” que puede provenir de muy diversas causas como “la escasa capacidad burocrática, la mala planificación, variación de las condiciones preexistentes, etc.” Asimismo se puede deber a una errónea interpretación de la ley o de la teoría fundamento de tal política.²³⁸ A estas dificultades se añade el hecho de que se parte de un modelo inadecuado de Estado-nación y un escaso, insuficiente e inadecuado tratamiento del tema que no facilita la comprensión de la multiculturalidad y las verdaderas necesidades de las minorías culturales y los pueblos indígenas.

3.3. Elementos del debate sobre los derechos

Como se decía en el capítulo 2 de este trabajo, en las últimas décadas puede observarse una tendencia generalizada a la democratización, a la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Esta tendencia tiene como base los principios de la teoría liberal y “[l]a articulación y difusión de la doctrina de derechos humanos es sin duda uno de los mayores logros del liberalismo de posguerra”. Sin embargo, la teoría liberal ha sido criticada por un número no despreciable de académicos y activistas en muchas partes del mundo “por considerar que ésta niega la realidad de una diversidad etnocultural, y por ser incapaz de resolver los conflictos que surgen de esta diversidad, ya sea dentro de una sociedad o entre las sociedades.”²³⁹ Es así que “la progresiva expansión de una cultura política liberal no parece resultar suficiente para lograr la integración social en muchos contextos de diversidad cultural.”²⁴⁰

²³⁸ BARRIENTOS PARDO, Ignacio David, “Las políticas gubernamentales y la promoción de los derechos de pueblos indígenas: el caso chileno”, en MARINO MENÉNDEZ, Fernando M. y OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel, *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2004, pp. 102-103.

²³⁹ KYMLICKA, Will, “Derechos Humanos y Justicia Etnocultural”, trad. de Eva Pecino Rosado, *Debats*, Valencia, núm. 68, invierno de 2000, p. 47.

²⁴⁰ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, op. cit., p. 392.

De ahí que la teoría liberal tradicional ha tenido que ponerse a debate y se han puesto de relieve algunas de sus insuficiencias para garantizar los derechos humanos de todas las personas en sociedades multiculturales. Entre las insuficiencias de la teoría liberal tradicional se pueden considerar: 1) la idea errónea de una supuesta *neutralidad* del marco jurídico y del sujeto de derechos; 2) la noción de derechos individuales descontextualizados y, 3) por último, la imposibilidad de gestión por parte de las minorías culturales en diversos ámbitos.

Como dice Torbisco, “el proceso usual de toma de decisiones en un Estado democrático, la regla de mayoría, difícilmente constituye un proceso adecuado para abordar” las cuestiones que plantean las minorías culturales y parece que tampoco los catálogos de derechos individuales dan cuenta de las necesidades o exigencias de estos grupos, “[l]os grupos minoritarios formulan sus reclamaciones en términos de una protección específica a sus identidades y tradiciones culturales distintivas que –...– los derechos individuales sólo pueden proveer de forma insuficiente.”²⁴¹ La necesidad del reconocimiento de formas de vida y tradiciones culturales de minorías y grupos que se encuentran marginados en el contexto de una cultura mayoritaria requieren de “garantías de *status* y de supervivencia y, en cualquier caso, un tipo de *derechos colectivos* que hacen estallar en pedazos nuestra tradicional autocomprensión del Estado democrático de derecho que está cortada en base al patrón de los derechos individuales y que, en este sentido, es «liberal»”.²⁴²

A partir de estas insuficiencias se ha puesto en la mesa de debate: a) la necesidad, cada vez más aceptada, del reconocimiento del derecho a la diferencia como concreción del derecho a la igualdad, b) la relevancia de los derechos colectivos, c) así como del derecho a la libre determinación de los pueblos para algunas minorías culturales. Las discusiones en torno a minorías culturales y pueblos indígenas frecuentemente llegan a estos temas como derechos importantes en sus reivindicaciones.

3.3.1. *Principio de igualdad y no discriminación: el derecho a la diferencia*

Como expresa Fernando Vallespín, “no es lo mismo reflexionar sobre la igualdad en abstracto, que inmediatamente nos remite a su

²⁴¹ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, op. cit., pp. 392-393.

²⁴² HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, op. cit., p. 191.

antónimo, la desigualdad, que sobre el código igualdad/diferencia" ya que frente a la desigualdad, la "igualdad aparece como un concepto regulativo que sirve para contemplar la realidad a la luz del ideal y denunciar su apartamiento o desviación del mismo", mientras que frente a la diferencia, la "igualdad parece funcionar como [...] constreñimiento que contribuye a expulsar de la realidad a lo que no se somete a determinadas pautas supuestamente «racionales», «universales», homogeneizadoras." ²⁴³ Pero aquí el problema no es la igualdad, sino que con el pretexto de una igualdad –mal entendida– se justifica ignorar las diferencias.

Ferrajoli, por su parte, distingue la igualdad de la diferencia en que la *igualdad* es un término normativo y como tal, es decir, como norma, lo que procede es "observarla y sancionarla." Por el contrario, la *diferencia* es "un término descriptivo: quiere decir que de hecho, entre las personas, hay diferencias, que la identidad de cada persona está dada, precisamente, por sus diferencias, y que son, pues, sus diferencias las que deben ser tuteladas, respetadas y garantizadas en obsequio al principio de igualdad." Por esa razón, la contraposición entre igualdad y diferencia no tiene sentido, pero además significa que una diferencia, como por ejemplo, la sexual²⁴⁴ sea "de hecho ignorada o discriminada, ello no quiere decir que la igualdad es «contradicha», sino simplemente que es *violada*." ²⁴⁵

Ferrajoli también aborda la distinción entre diferencia y desigualdad: "Las *diferencias* –sean naturales o culturales– no son otra cosa que los rasgos específicos que diferencian y al mismo tiempo individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los *derechos fundamentales*. Las *desigualdades* –sean económicas o sociales– son en cambio las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus *derechos patrimoniales*, así como de sus posiciones de poder y sujeción." Las diferencias "son tuteladas y valorizadas, frente a discrimina-

²⁴³ VALLESPIN, Fernando, "Igualdad y diferencia", en REYES MATE, Manuel (ed.), *Pensar la igualdad y la diferencia. (Una reflexión filosófica)*, Madrid, Fundación Argentaria, Visor, 1995, p. 15.

²⁴⁴ Ferrajoli se basa para su argumentación en la diferencia de género como una diferencia paradigmática por su "carácter originario e insuperable" pero su intención con esta argumentación es "iluminar las restantes diferencias de identidad (de lengua, etnia, religión, opiniones políticas y similares) en oposición a las desigualdades, que, en cambio, no tienen nada que ver con las identidades de las personas sino únicamente con sus discriminaciones y/o con su disparidad de condiciones sociales." FERRAJOLI, Luigi, "Igualdad y Diferencia", *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, pp.73-74.

²⁴⁵ FERRAJOLI, Luigi, "Igualdad y Diferencia", op. cit., pp.79-80.

ciones o privilegios, por el principio de *igualdad formal* en los derechos fundamentales de *libertad*". Las desigualdades "son, si no removidas, al menos reducidas o compensadas por aquellos niveles mínimos de *igualdad sustancial* que están asegurados por la satisfacción de los derechos fundamentales *sociales*." ²⁴⁶

El principio de igualdad puede entonces verse en dos sentidos, el derecho a la igualdad en derechos, como igualdad formal y el derecho igual de reconocimiento de la dignidad y la identidad particular de cada ser humano. En este sentido, la igualdad formal no es suficiente y puede ser hasta opresora: es necesario ir más allá para el pleno reconocimiento de la dignidad de todos los seres humanos.

El principio de igualdad tiene una formulación concreta en la prohibición de la discriminación. Esta prohibición incluye los derechos individuales de las personas a no ser discriminadas. Hoy en día es aceptado por todos que esta prohibición no debe ser entendida sólo como un derecho individual con una obligación correlativa de carácter negativo, sino que implica obligaciones positivas para los Estados. Además, que se deben tomar en cuenta no sólo las causas de la discriminación, sino sus efectos, de manera que si una persona o un grupo se encuentran de hecho en una situación de desventaja frente a los demás en el ejercicio de sus derechos, puede decirse que ahí existe discriminación. Por ello, las medidas "neutrales" no tienen cabida cuando se trata de erradicar la discriminación. Es así que los Estados también están obligados a tomar medidas especiales que garanticen los derechos en plena igualdad a partir de las diferencias. Muchas veces se requiere también del ejercicio de los derechos en forma colectiva para poder ejercer, en plano de igualdad algunos derechos. Tal sería el caso, por ejemplo, del derecho al uso de la propia lengua.

Esto ha sido cada vez más aceptado de manera que hoy en día varios instrumentos internacionales contienen ya disposiciones en las que se encuentran las llamadas *medidas especiales* ²⁴⁷ y otro tipo de disposiciones que permiten un ejercicio diferenciado de sus derechos. El argumento detrás de estas posturas es el que ha propugnado por el derecho a la diferencia a partir de la necesidad del reconocimiento de cada ser humano según su propia identidad.

Las demandas de las minorías culturales y los pueblos indígenas no se encaminan a un régimen especial provisional, sino que esperan que éste sea permanente. Además, la demanda de derechos se relaciona a

²⁴⁶ FERRAJOLI, Luigi, "Igualdad y Diferencia", op. cit., pp. 82-83.

²⁴⁷ Un claro ejemplos de ello es el artículo 4 del Convenio núm. 169 de la OIT.

determinadas personas por ser miembros de ese grupo y para poder gozar de determinados bienes colectivos. Según Torbisco, “Admitir esto plantea auténticas dificultades a las teorías liberales de los derechos y a la justificación clásica de los derechos humanos;” por eso deben de considerarse estas situaciones y diferencias tomando en cuenta que los derechos que se reclaman serán distintos según el colectivo en cuestión y no generalizando sin más.”²⁴⁸

Como se abordó en el capítulo 1 de este trabajo, existen comunidades de cultura,²⁴⁹ llámense minorías nacionales o pueblos que son distintos de la cultura mayoritaria del Estado-nación en el que se encuentran; distintos porque se identifican a sí mismos como un “nosotros” diverso de los “otros”; distintos porque su forma de organización difiere de la del resto, distintos porque su visión del mundo, su concepción de la vida buena, sus creencias, mitos y tradiciones no son iguales a los de la cultura mayoritaria. Por mucho tiempo se ha criticado que esta situación haya sido ignorada o rechazada por los gobiernos de una u otra forma.

Tratándose de pueblos indígenas, puede decirse que los principios más valiosos para ellos son los de “multiculturalidad y derechos consiguientes a la propia cultura, el individual y el colectivo”. El derecho individual a la propia cultura es un derecho primario en sí ya que puede demarcar el ámbito colectivo del sujeto de derecho a la propia determinación.²⁵⁰ Con base en ellos se puede hablar de otros derechos que son tanto individuales como colectivos, tales como los derechos a: practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales;²⁵¹ manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas;²⁵² revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos;²⁵³ entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas;²⁵⁴ edu-

²⁴⁸ TORBISCO, Neus, *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, op. cit., p. 165.

²⁴⁹ Este concepto de “comunidades de cultura” es tomado de Luis VILLORO; ver, por ejemplo *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 19.

²⁵⁰ CLAVERO, Bartolomé, “Derechos Indígenas y Constituciones Latinoamericanas”, op. cit. p. 336.

²⁵¹ Artículo 11, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI).

²⁵² Artículo 12 de la DNUDPI.

²⁵³ Artículo 13.1 de la DNUDPI.

²⁵⁴ Artículo 13.2 de la DNUDPI.

cación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje;²⁵⁵ que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública;²⁵⁶ establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas;²⁵⁷ sus propias medicinas tradicionales;²⁵⁸ y a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios y aguas;²⁵⁹ entre otros.

3.3.2. *Derechos colectivos y derechos individuales*

Otro aspecto que ha estado muy presente en el debate acerca de los derechos y que ya se ha mencionado anteriormente, es el de la existencia de los derechos colectivos y su relación con los derechos individuales. Esta discusión ha estado presente tanto en los ámbitos académicos como en el ámbito de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales. En el ámbito internacional, los derechos colectivos están siendo cada vez más aceptados y al día de hoy existen diversos instrumentos internacionales, así como jurisprudencia internacional que reconoce los derechos colectivos, por ejemplo de pueblos indígenas.²⁶⁰ No obstante, el proceso de adopción de estos instrumentos incluyó largas discusiones sobre este tema.

En este debate en términos generales, por un lado se criticaba la concepción occidentalista e individualista de los derechos humanos argumentando que algunas culturas y civilizaciones no existía la concepción del individuo como un ente abstracto, aislado de su entorno social y su comunidad y que en estas culturas “[I]os individuos tienen derecho a su dignidad y a ser respetados como tales, pero su identidad se vincula a la del grupo al que pertenecen y hacia el cual también tienen determinados deberes y obligaciones.” Con base en lo anterior “tratar al individuo como sujeto de derechos humanos generales, desvinculado de su grupo primario” constituiría una “amenaza

²⁵⁵ Artículo 14 de la DNUDPI.

²⁵⁶ Artículo 15 de la DNUDPI.

²⁵⁷ Artículo 16 de la DNUDPI.

²⁵⁸ Artículo 24 de la DNUDPI.

²⁵⁹ Artículo 25 de la DNUDPI.

²⁶⁰ Claros ejemplos de ello –sólo por citar algunos– son el Convenio núm. 169 de la OIT que reconoce una serie de derechos colectivos a los pueblos indígenas y tribales; la recientemente adoptada Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso de la Comunidad (Sumo) Awás Tingni contra Nicaragua.

para la identidad y a veces incluso la supervivencia del grupo mismo.”²⁶¹

Por otro lado, se contra-argumentaba que se estaba presentando una visión idealizada de las comunidades pero que en realidad se trataba de una excusa para violar los derechos humanos de sus integrantes, sobre todo de las mujeres y los niños y que “las estructuras colectivas son en ocasiones patriarcales, jerárquicas y autoritarias”, por tanto, la filosofía tradicional individualista de los derechos humanos se presentaba como un elemento liberador de este tipo de oprimidos.²⁶²

Neus Torbisco critica las formas en que se ha dado este debate y resalta las deficiencias, inconsistencias y estériles razonamientos del mismo. Expone que en este debate, por un lado, quienes hablan a favor de los derechos colectivos opinan que “la mejor forma de garantizar una protección especial” a las minorías culturales es a través de “una categoría de derechos distinta”. Esta nueva categoría estaría compuesta por los derechos de titularidad colectiva y serían análogos a los derechos individuales; el titular de estos derechos sería el grupo y no los individuos con el fundamento de que existen intereses de grupos que no son individualizables; que hay ciertos bienes que sólo pueden ser de los grupos, como los “procesos de socialización” de que estos grupos “tienen una identidad clara y capacidad para la agencia efectiva (siendo ésta una precondition para ser sujeto de derechos humanos).”²⁶³

Por otro lado, quienes se oponen a los derechos colectivos argumentan que estos derechos se basan en una “ontología dudosa” pues las colectividades no tienen capacidades como las tienen los seres humanos para el razonamiento y la toma de decisiones, fundamento de los derechos. Además, también se cuestiona que existan intereses de grupo que no son reducibles a intereses individuales pues todos los grupos están compuestos por individuos quienes son finalmente la unidad más básica en las ciencias sociales. Por último, también se considera difícil saber cuál es la unidad para ser sujeto de estos derechos pues los elementos que componen las minorías son diversos, variantes, y no constituyen un criterio claro. En contraposición a esas críticas se suelen invocar los argumentos del comunitarismo o del relativismo. El comunitarismo en realidad no tiene “una teoría de los derechos colectivos en

²⁶¹ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 181.

²⁶² STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 181.

²⁶³ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de la minoría cultural. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, op. cit., p. 393-395.

sentido estricto,” pero su discurso se inclina hacia que “las comunidades tienen un valor intrínseco y cierta primacía sobre el individuo.” En cuanto al relativismo cultural, el argumento de fondo sería en el sentido de que no es posible determinar las prácticas desde fuera de los contextos culturales y que desde esa visión “la crítica externa carece de sentido.”²⁶⁴

Para Torbisco el problema del debate acerca de los derechos colectivos es que en él “confluyen teorías sobre el valor, la identidad y la agencia moral contrapuestas” y también que en ese debate parecen competir los derechos colectivos contra los derechos individuales “en términos de valores absolutos o inconmensurables”.²⁶⁵ Muchas veces que se les introduce en el debate, se suele considerar a los derechos colectivos como absolutos cuando no necesariamente tiene que ser así. Si la mayoría de los derechos individuales no son absolutos ¿por qué habrían de serlo los derechos colectivos? El plantearlos en términos absolutos impide también una discusión seria sobre los mismos. Por otro lado, el oponer los derechos individuales a los colectivos ignora que los conflictos de derechos se dan también entre los derechos individuales y entonces el tema de fondo es más bien acerca de las prioridades; el reconocer derechos colectivos no significa que automáticamente éstos derechos tengan la prioridad sobre todos los demás.²⁶⁶

Otro de los argumentos que suelen traerse al debate sobre derechos colectivos para hablar en contra de los mismos es que estos suponen una amenaza para la integridad de los Estados. Contra este argumento se sostiene que lo que se conoce como autodeterminación externa, es decir, el derecho a la secesión, es solo una pequeña parte de lo que pueden ser los derechos colectivos, pues existen muchos otros derechos colectivos tales como el derecho de los pueblos a la existencia, el derecho de las minorías a la identidad, el derecho a un medio ambiente

²⁶⁴ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minoría culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, op.cit., pp. 395-405

²⁶⁵ TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minoría culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, op.cit., pp. 401-405

²⁶⁶ SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., pp. 44-45. Esta autora comenta que tampoco coincide con la postura que identifica los derechos colectivos con los derechos humanos pues, considera, los derechos humanos se reconocen a los individuos por el hecho de ser seres humanos y en ese sentido los derechos colectivos no encajan bien en este marco. Por nuestra parte no coincidimos con Spilioupoulou en este punto por las razones que se desarrollan en este capítulo.

sano, etc. y ninguno de estos significa una amenaza para la integridad de los Estados.²⁶⁷

3.3.3. *El derecho a la libre determinación*

El derecho a la libre determinación, también llamada, con algún matiz, “autodeterminación”, se encuentra hoy en día reconocido tanto en el ámbito internacional,²⁶⁸ como en algunos ámbitos nacionales –por lo menos al nivel de la constitución–²⁶⁹ a ciertos grupos tales como los pueblos indígenas. El uso común de este término se dio primeramente en el Derecho Internacional²⁷⁰ y ha sido adoptado por muchos pueblos indígenas y minorías nacionales en su lucha por el reconocimiento.

El derecho a la libre determinación es probablemente el aspecto más controvertido y discutido en el debate en torno a los derechos de minorías culturales y pueblos indígenas. Para muchos pueblos indígenas éste es también una de sus reivindicaciones más importantes. Algunos de los planteamientos y argumentos en torno al mismo se han mencionado ya en los apartados anteriores.

Quizás el primero de los planteamientos que se haga en torno al derecho a la libre determinación es la necesidad del reconocimiento de estos pueblos como sujetos de derechos. La importancia del reconocimiento de colectividades se finca primeramente en que ésta es la forma en que los individuos de que están compuestas dichas colectividades puedan ejercer sus derechos más eficazmente.

Así lo entiende, por ejemplo, la organización indígena Servicios del Pueblo Mixe (SER):

“La libre determinación –y la autonomía, si es ésta la modalidad que libremente se escoge– la podemos caracterizar también como un derecho indígena fundamental, pues para que los indígenas podamos disfrutar plenamente de nuestros derechos individuales es preciso que previamente se nos reconozca el derecho que tenemos colectivamente a ser diferentes de otros pueblos. Ningún hombre puede desarrollarse plenamente fuera

²⁶⁷ SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, op. cit., pp. 44-45.

²⁶⁸ Artículo 3 de la DNUDPI.

²⁶⁹ Ver, por ejemplo, artículo 2 de la Constitución Política mexicana.

²⁷⁰ En realidad tiene su origen en una tradición histórica del siglo XIX. Sin embargo, más que remontarse a sus orígenes, se busca entender el papel que representa en el debate actual.

de un contexto social, que de preferencia debe ser el de su propio pueblo y cultura. La libertad no se ejerce en abstracto sino en el marco de una sociedad concreta, y esto es especialmente claro en el caso de los indígenas, quienes siempre definimos nuestra identidad en primer lugar como parte de un ente colectivo (la familia, la comunidad y el pueblo)."²⁷¹

Si se enciende que el *reconocimiento* jurídico-político a nivel del Estado-nación es importante, entonces es importante reconocer como *pueblo* a un grupo que se autoidentifica como tal;²⁷² si se habrá de reconocer al otro como sujeto, a nivel colectivo, habremos de reconocer a una colectividad como sujeto colectivo en tanto ella significa los intereses de los sujetos individuales. Luis Villoro indica que el reconocimiento del otro implica reconocerlo como sujeto, como un ente autónomo capaz de hacer elecciones y de llevarlas a cabo, de ejercer su libertad sin cortapisas.²⁷³

Como se había dicho, la conformación de Estados-nación muchas veces fue distinta de la de los pueblos en su interior; esta conformación se impuso en ocasiones a la fuerza²⁷⁴ y muchos de los Estados tienen hoy en día en su interior minorías nacionales o pueblos indígenas. Estados sucesores de las colonias europeas en África, América y Asia conservan las fronteras establecidas por los imperios coloniales o por acuerdos internacionales entre Estados europeos que trazaron los territorios en regiones difícilmente conocidos por ellos, y con frecuencia partiendo por la mitad comunidades ya existentes o definiendo fronteras geográficas estáticas en lugares habitados por comunidades nómadas que no reconocían esas divisiones territoriales. El Estado moderno surge entonces con una tensión que parte del reconocimiento de la autonomía de los individuos, a la vez que se reprime a las comunidades a las que los individuos pertenecen.²⁷⁵

En muchos de los países los Estados que se conformaron imponiendo una concepción de Estado moderno no tomaron en cuenta a los

²⁷¹ SER, "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", *Revista Chiapas*, México, núm. 2 Era, UNAM, 1996, <http://www.ezln.org/revistachiapas/ch2pueblomixe.html>.

²⁷² De la mano de otros criterios pues es claro que no todos los grupos pueden ser pueblos.

²⁷³ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 79.

²⁷⁴ DE LUCAS, Javier, "Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías. (Los derechos de las minorías en el 50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", op. cit., p. 272.

²⁷⁵ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 80.

pueblos indígenas o nativos que vivían allí. Estos pueblos y sus pobladores merecen el reconocimiento como tales y el derecho a ejercer su libertad sin restricciones.

Así, puede entenderse este derecho como la libertad en ejercicio colectivo, es decir, la libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es al individuo.²⁷⁶ Su ejercicio puede abarcar un amplio espectro que va desde la libertad para tomar algunas decisiones en forma autónoma, hasta la secesión. Como se dijo antes, las diferencias deben ser “tuteladas y valorizadas, frente a discriminaciones o privilegios, por el principio de *igualdad formal* en los derechos fundamentales de *libertad*” y es que la igualdad está estrechamente vinculada a los derechos fundamentales de libertad “en cuanto derechos al igual respeto de todas las «diferencias»”.²⁷⁷

Para Stavenhagen “[h]ay quienes afirman que el de la libre determinación es el principal derecho humano ya que sin él, todos los demás no podrían ser ejercidos”. Sin embargo, algunos otros consideran que éste no es un derecho humano puesto que “no se refiere a las personas individuales sino más bien a esa construcción ideológica que es el término «pueblo», que hasta la fecha no cuenta con una definición consensual, y mucho menos operativa.”²⁷⁸

Entre quienes se declaran a favor de entender el “derecho de los pueblos como un derecho humano fundamental”, Luis Villoro expresa que el derecho de los pueblos como derecho humano fundamental “no podría estar en contradicción con los derechos individuales” y si se le interpretara como derecho de los Estados, entonces sí podría estar enfrentado a los derechos individuales y puede ser incluso el argumento para no respetar derechos individuales como ha ocurrido en países no democráticos.²⁷⁹ También indica Villoro que la identificación del derecho de los pueblos como derecho de los Estados es equívoca puesto que “ignora la distinción entre «pueblo» (comunidad cultural relacionada con un territorio) y «Estado» (sistema de poder soberano sobre uno o varios pueblos) y confunde la «autodeterminación» con la soberanía política”. El derecho de los pueblos debe entenderse como complementario de los derechos individuales y anterior a la constitución de los Estados.

²⁷⁶ También lo entiende así Francisco López Bárcenas. Ver LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, autoedición, 2000, p. 38.

²⁷⁷ FERRAJOLI, Luigi, “Igualdad y Diferencia”, op. cit., pp. 82-83.

²⁷⁸ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 185.

²⁷⁹ VILLORO, Luis., *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 85.

Hay que recordar que estos pueblos existían antes de la conformación del Estado y, lo que es más importante, en el “consenso” del Estado ellos no fueron invitados. Es más, éstos pueblos originarios vieron violentada su soberanía por un proceso de conquista y colonización y luego fueron “incorporados contra su voluntad al dominio de estados modernos que les fueron impuestos desde arriba y de fuera.”²⁸⁰ Esto se trae a colación porque como dice Villoro “[t]oda asociación política libremente consentida supone ciertos elementos de consenso entre las partes que se asocian;” esos elementos formarían un núcleo de valores a los que Villoro, tomando el término de Garzón Valdés, llama «coto vedado» y el contenido de éste debe ser el que contenga “las condiciones mínimas para que se posibilite un convenio voluntario” ya que “cualquier forma de asociación, si es libremente consensuada, supone el reconocimiento de los otros como sujetos”, lo cual implica: el respeto a su vida, la aceptación de su autonomía, la aceptación de igualdad de condiciones en el diálogo y la ausencia de coacción.²⁸¹

Ahora bien, siguiendo el argumento de Villoro, “[e]l respeto a la vida, a la autonomía, la igualdad de condiciones y la posibilidad de perseguir sin coacción los propios fines y valores no son *resultado* sino *condición* de todo convenio político voluntario”. Este autor aclara que aquéllas condiciones “corresponden a una situación ideal que nunca se da en pureza. Pero, en la medida en que no se cumplan esas condiciones, el resultado no será una asociación voluntaria, sino una imposición, al menos parcial, de una de las partes sobre las otras”. El convenio político que ha dado origen a las naciones que tienen en su interior pueblos que no pertenecen a la misma comunidad cultural involucra pueblos que no comparten “las mismas creencias básicas sobre fines y valores”. En este convenio no se ha dado igualdad de condiciones y posibilidad de elección a cada sujeto conforme a los propios fines y valores –que sólo en el contexto de su cultura puede ejercer. Así, ha sido un convenio impuesto y sólo dejará de serlo si reconoce la autonomía de los sujetos del convenio.²⁸²

De ahí que el fundamento del derecho de los pueblos a su autodeterminación es anterior a la constitución del Estado-nación, es decir, “el orden jurídico no puede fundarlo, sólo reconocerlo.” Y sólo puede hablarse de una asociación política fundada en libertad cuando en un

²⁸⁰ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., pp. 193-194.

²⁸¹ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 81-82.

²⁸² VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 82.

Estado multicultural se ha reconocido el derecho originario de un pueblo para asociarse con otros.²⁸³

Este tipo de derecho, por lo tanto, es inherente a su condición de pueblo, de nación, y no se pretende como una medida temporal (del tipo de lo que pudiera llamarse de acción afirmativa) sino de un derecho del cual pretenden ser titulares siempre.²⁸⁴

Como se ha dicho, la libre determinación de un pueblo se puede ejercer de diversas formas. Héctor Díaz-Polanco opina que debe entenderse la diferencia entre el "principio *general* o abstracto del derecho de autodeterminación de sus muy diversos sentidos *concretos*, mismos que resultan precisamente del ejercicio específico que los pueblos hacen de la libre determinación."²⁸⁵ En realidad este principio implica la posibilidad de que un pueblo decida sobre su destino, "sin estar supeditado a leyes más altas que las que él mismo se otorgue. Entonces el ejercicio de la libre determinación conduce a un estatuto de soberanía. Es el caso de todos los Estados nacionales y de algunas nacionalidades que aspiran a convertirse en Estados. [...] Pero hay otra manera de ejercer el derecho de libre determinación: aceptar formar parte de un Estado soberano, determinando las facultades, competencias y ámbitos en que se ejercerían los derechos propios. Eso es autonomía."²⁸⁶

Díaz-Polanco señala que el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos podría abarcar desde la constitución de un Estado nacional propio, hasta la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado determinado. Sin embargo, opina que existe la opción de precisar el contenido de autodeterminación a la autonomía en los marcos nacionales.²⁸⁷

Ahora, es cierto que si se parte de las premisas: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación" y "el derecho de libre deter-

²⁸³ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., pp. 82-83.

²⁸⁴ KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., pp. 51-52.

²⁸⁵ DÍAZ-POLANCO, Héctor, "Derechos Indígenas y Autonomía", *Crítica Jurídica*, México, núm. 11, UNAM-CONACYT, 1992, p. 51.

²⁸⁶ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 94. Lo que Luis Villoro entiende por *autonomía* es el derecho que tiene un grupo social o una institución para "dictar sus propias reglas, dentro de un ámbito limitado de competencia" Ver VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas* op. cit. p.95. Díaz-Polanco, por su parte, dice que la *autonomía* es el "sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación." en "Derechos indígenas y autonomía" (DÍAZ-POLANCO, Héctor "Derechos indígenas y autonomía", op. cit., p. 51).

²⁸⁷ DÍAZ-POLANCO, Héctor, "Derechos indígenas y autonomía", op. cit., pp. 53-54 Esta opción la predicaba como posibilidad que se podía haber elegido en la elaboración del Convenio núm. 169 de la OIT en lugar de establecer límites para el concepto de *pueblos* dentro del mismo Convenio.

minación abarca un amplio margen de actuación que llega hasta la independencia”, se puede concluir lógicamente que no puede negarse a *ningún* pueblo el derecho a la independencia. Sin embargo, ya en el orden práctico, en los casos reales y concretos, muchas veces el territorio de un pueblo se superpone con el área de competencia del Estado-nación y es por ello que, quizás una vía adecuada y respetuosa podría ser la de pactar entre ellos ciertos estatutos de autonomía en los que, por otra parte, podría explorarse la idea de una relación de tipo intersubjetiva entre los sujetos colectivos. Además, muchos de los pueblos al interior de los Estados no desean una separación completa de ellos al grado de la independencia, sino requieren de la libertad de poder continuar con la práctica de su «comunidad de cultura» –tal es el caso, por ejemplo, de la mayoría de los pueblos indígenas.

En ese sentido, hablando de autonomía, Villoro considera que “[c]uando los pueblos indígenas demandan la autonomía [...] [l]o que plantean es su derecho a pactar con el Estado las condiciones que permitan su sobrevivencia y desarrollo como pueblos”.²⁸⁸

El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce claramente este derecho y deja a los pueblos indígenas la decisión sobre su ejercicio: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

Así, algunos derechos que pueden formar parte del ejercicio de la libre determinación son: el derecho a la autonomía o autogobierno;²⁸⁹ el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo;²⁹⁰ el derecho a conservar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales;²⁹¹ los derechos a mantener sus sistemas jurídicos, a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades, y a aplicar sus métodos tradicionales para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.²⁹² Estos derechos son importantes porque es la forma como se garantiza que efectivamente estos pueblos recrearse, organizarse y subsistir.

Los derechos a la tierra y el territorio son particularmente relevantes hablando de la libre determinación o de la autonomía de los pueblos indígenas. No es casual que estos derechos estén frecuentemente entre

²⁸⁸ VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., p. 95.

²⁸⁹ Ver artículo 4 de la DNUDPI.

²⁹⁰ Ver artículo 7 del Convenio núm. 169 de la OIT y artículo 23 de la DNUDPI.

²⁹¹ Ver artículo 5 de la DNUDPI y artículo 8 del Convenio núm. 169 de la OIT.

²⁹² Ver artículos 34 y 35 de la DNUDPI y artículo 9 del Convenio núm. 169 de la OIT.

las demandas más apremiantes de los pueblos indígenas y que éstos hayan sido recogidos por la normativa y la jurisprudencia relevante en la materia. Por ejemplo, el Convenio núm. 169 de la OIT²⁹³ reconoce diversos derechos relacionados con el territorio y establece que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados o reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.” Pero además, que “[l]a utilización del término ‘tierras’ en los artículo 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”²⁹⁴

Por su parte, en el Caso *Awas Tingni*²⁹⁵ la Corte reconoció la propiedad comunal, el derecho al territorio y el derecho consuetudinario indígena:

“Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”²⁹⁶

El sustento territorial es relevante hablando de libre determinación y autonomía también porque en la gran mayoría de los casos las minorías culturales y los pueblos indígenas requieren de “un territorio propio y delimitado, al interior del cual pueden ejercerse distintas modalidades

²⁹³ El Convenio núm. 169 de la OIT dedica un título entero a este tema.

²⁹⁴ Convenio núm. 169 de la OIT, artículo 13. El artículo 26 de la DNUDPI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado utilizado o adquirido.

²⁹⁵ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

²⁹⁶ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, cit., Párrafo 149.

de autonomía.” Se parte de la idea –ya desarrollada aquí– de que cualquier colectividad, pero específicamente los pueblos indígenas y otras minorías culturales se encuentran de alguna manera vinculados con un territorio. Los pueblos indígenas –dice Stavenhagen– exigen el “reconocimiento, respeto y demarcación de sus territorios, dentro de los conjuntos estatales más amplios.”²⁹⁷ Entre los reclamos de los derechos de los pueblos indígenas, el del territorio es particularmente relevante porque “[l]a tierra y sus recursos naturales, la relación simbólica que guardan con ella, sus lugares sagrados e históricos y los mitos de origen constituyen el espacio concreto en el que los pueblos indígenas existen y crean sus estructuras sociales, políticas, económicas y culturales, las que les dan identidad y los diferencian del resto de la sociedad [...]”²⁹⁸

Pero sobre todo, como expresan López Bárcenas y Espinoza Saucedo “[c]uando las comunidades indígenas luchan por sus espacios territoriales no están peleando sólo un espacio de tierra donde sembrar o colocar una casa para vivir, están defendiendo, sobre todo, su derecho a ser, a vivir como colectivo humano, a mantener el control sobre su vida comunitaria y, en un sentido más amplio, a tener el derecho de decidir su futuro. Están peleando por su autonomía.”²⁹⁹

Otro ámbito relevante, que tiene estrecha relación con el anterior, es el del control de los recursos naturales, de manera que los pueblos indígenas puedan disponer de las fuentes de riqueza que les permitan satisfacer sus necesidades básicas tanto individuales o colectivas y puedan oponerse a la común explotación y saqueo sus recursos naturales.³⁰⁰

Por último, para poder sobrevivir como pueblo y como cultura es importante el derecho a poder decidir y desarrollar de forma colectiva y autónoma la educación conforme a la propia cultura de cada pueblo. El derecho de los pueblos indígenas a poder participar directamente en los

²⁹⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 203.

²⁹⁸ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, “Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de San Pedro Yosotato,” en REYGADAS ROBLES GIL, Rafael y SOTO MARTÍNEZ, Maricela Adriana (coords.), *La construcción de sujetos ciudadanos colectivos. Democracia y derechos humanos en México: tres estudios de caso*, México, Alianza Cívica y Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 2003, p. 85.

²⁹⁹ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, “Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de San Pedro Yosotato,” op. cit., pp. 85 y 86.

³⁰⁰ Ver STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, op. cit., p. 204 y artículos 26 de la DNUDPI y 15 del Convenio núm. 169 de la OIT.

programas educativos y de formación profesional, y dar cabida a las propuestas e iniciativas de los pueblos y organizaciones indígenas.³⁰¹

También hablando de autonomía como forma de ejercicio de la libre determinación, Stavenhagen propone un análisis desde cuatro diversos enfoques: primero, la identidad de los sujetos; segundo, el ámbito y límites; tercero, el tema de las competencias; por último, el marco jurídico que encuadra las relaciones Estado-entidades autonómicas.³⁰² Sin embargo, los ámbitos autonómicos son más bien ejemplificativos y no debieran indicar un modelo *a priori* porque las necesidades y posibilidades de cada caso varían en ese sentido. Los presentes elementos de análisis se presentan como herramientas para plantear las posibilidades y retos de elaborar regímenes autonómicos.

³⁰¹ Ver CNI, Informe paralelo presentado ante la OIT en septiembre de 2001. Ver también artículos 12, 13 y 14 de la DNUDPI y 27 del Convenio núm. 169 de la OIT.

³⁰² STAVENHAGEN, Rodolfo, "Derecho Internacional y derechos indígenas", op. cit., p. 205.

Conclusiones

A lo largo de las últimas décadas se ha registrado un cierto avance en el debate, tanto en las nociones sobre los grupos relacionados con la diversidad cultural –como es el caso de los pueblos indígenas– como en otras nociones, como la cultura y los derechos asociados tanto a esta como a aquéllos. Por otro lado, se encuentran también en el debate elementos anquilosados que no dan cuenta de la diversidad cultural, tal como el modelo de Estado-nación homogéneo –pese a las críticas que tal concepto ha recibido, aún no se han desarrollado de manera suficiente modelos distintos al mismo.

1. Existe una clara tendencia a dejar a un lado la consideración de la cultura como un objeto o como algo puro e inmutable y, en cambio, a considerarla como un conjunto de relaciones que constituyen el contexto necesario en la vida de cada ser humano. Del mismo modo, se reconoce cada vez más que en el mundo moderno existe una gran diversidad de culturas con dinámica propia e independiente de los Estados-nación y es por ello que se habla de multiculturalidad. Se ha visto también que existen diversas nociones de multiculturalidad, así como de otros términos utilizados, tales como pluralidad o interculturalidad. Si se utiliza el término de multiculturalidad como descriptor del fenómeno de la diversidad cultural, entonces se puede decir que un Estado es multicultural si en su interior conviven diversas culturas, diversos pueblos. Más allá de los matices en cuanto a los conceptos, lo importante sería reconocer que existe una diversidad de culturas. Si bien se ha señalado que el término multicultural no dice nada nuevo ya que la diversidad cultural es un hecho innegable, se propone la utilización del mismo para llamar la atención sobre el hecho de la diversidad pues muchas de las políticas y normativas del mundo están basadas en el mito de socieda-

des homogéneas. También se propone que al hablar de multiculturalidad se tome asimismo en consideración que muchas veces en este contexto existen relaciones de dominación y de opresión.

Es evidente que también existen disputas por la forma en que se denomina a los diversos grupos culturales que conviven al interior de un Estado pues los pueblos o naciones tendrían derechos tales como la libre determinación, mientras que otro tipo de minorías carecerían de estos derechos. También se encuentran diferentes criterios de distinción de estos grupos. En el ámbito de la filosofía del Derecho, por ejemplo se usan los términos de minorías políticas y minorías culturales. El término de minorías culturales puede ser un término útil, en especial porque puede incluir varios tipos de minorías incluyendo aquellas que no encajen del todo con conceptos dados de pueblos indígenas o en contextos en los que la denominación de pueblos indígenas todavía se encuentre controvertida.

Los pueblos indígenas pueden incluirse en la categoría de minoría del Derecho internacional. Se les suele identificar con las minorías étnicas y lingüísticas; y en ocasiones también con las religiosas o políticas. Sin embargo, las minorías tienen ciertos derechos que también lo son de los pueblos indígenas, pero éstos últimos tienen otros derechos especiales, particularmente de tipo colectivo, con énfasis en la libre determinación y la autonomía reconocidos en regulación específica. Por ello, la mayoría de las veces será más conveniente acudir al propio concepto de pueblos indígenas. Las organizaciones indígenas así lo prefieren. Ello no obsta para que los pueblos indígenas puedan exigir también derechos reconocidos a las minorías por el Derecho internacional en los casos que lo consideren conveniente. Por otro lado, a pesar de que en las Naciones Unidas se optó desde un principio por que los temas relativos a indígenas y a minorías se trataran de forma separada, tanto la utilidad, como la viabilidad de esta distinción sigue siendo discutible para diversos casos. La peor parte la llevan los grupos a los cuales se les niega el reconocimiento como pueblos indígenas y, por tanto, se les niegan los derechos ya reconocidos a estos pueblos. En la actualidad comienza a proponerse el abordar y trabajar temas comunes, prestando más importancia a los objetivos que se puedan trabajar de forma conjunta, que a las diferencias conceptuales.

Ha quedado claro que definir quiénes son personas, grupos, comunidades o pueblos indígenas es un problema complejo pues esta denominación parte de una particular relación entre ellos y otros sectores de la sociedad; parte de la relación colonial. Además, muchos pueblos indígenas rechazan la idea de una definición concreta pues temen que ésta sea utilizada para excluirlos, en lugar de clarificar su existencia. Hoy es

comúnmente aceptado que es mucho más útil aportar criterios de identificación que definiciones rígidas de los pueblos indígenas. Dentro de estos criterios, el de la autoidentificación es claramente reconocido como fundamental. Finalmente, la noción común de lo indígena también ha tenido un desarrollo relevante pues se ha transformado en una identidad liberadora que unifica la diversidad de pueblos y culturas en el objetivo común de lograr el reconocimiento de sus derechos.

2. Es reconocido que el fenómeno de la multiculturalidad, como la existencia en una misma sociedad de grupos con diversas identidades culturales propias, no es nuevo ni distintivo de una región; que se encuentra a lo largo de la historia lo mismo que del planeta –y no parece que esto vaya a cambiar. No obstante, en muchas ocasiones prevalece la idea –o los modelos basados en ella– de que existe una sola cultura que, con frecuencia, es la mayoritaria o la que se ve favorecida, la que participa y es tomada en cuenta por las políticas estatales. Esto claramente significa opresión y violación de derechos humanos. Con motivo de lo anterior existen movimientos colectivos de luchas por el reconocimiento, entre quienes se encuentran las minorías culturales y los pueblos indígenas. Por ello, la diversidad cultural y los sujetos colectivos que la componen deberían ser tomados en cuenta en los modelos jurídico-políticos, así como por los operadores del Derecho y la política.

Tanto el fenómeno de la multiculturalidad como el de la globalización abarcan ámbitos económicos, sociales, políticos, culturales y jurídicos. Algunas nuevas entidades surgidas con el fenómeno de la globalización han adquirido mucho poder y capacidades en ocasiones mayores a las de los Estados, los cuales, al depender en mayor medida de muchos factores ajenos a ellos, han ido perdiendo poder de decisión. En este contexto, la situación de las minorías culturales y los pueblos indígenas se vuelve más compleja, ya que sus derechos pueden ser vulnerados al tiempo que los Estados se encuentran con menor posibilidad de intervenir. La globalización económica viene acompañada frecuentemente de una visión hegemónica de modelos económicos de desarrollo que puede actuar en perjuicio de otras pautas culturales. La globalización también fabrica símbolos culturales y genera una universalización como unificación de los modos de vida, los símbolos culturales, una cultura global a la cual se ve como un ejemplo de modernidad.

Como se ha dicho, los procesos de la globalización no pueden ser considerados benéficos o perjudiciales en sí mismos, pero al tener una lógica o dinámica que no toma en consideración los derechos, tanto individuales como colectivos, pueden llegar a vulnerarlos. En ese sentido los Estados-nación no pueden permanecer indiferentes. Aún es su

obligación garantizar los derechos humanos de sus habitantes, incluidos las minorías culturales y los pueblos indígenas, a través del Derecho y de los poderes públicos, y aplicando internamente el Derecho internacional. Por otro lado, ya que la capacidad de los gobiernos para promover, proteger y garantizar estos derechos se ha visto afectada, es necesario que los fenómenos de la globalización y la multiculturalidad sean también tratados adecuadamente en los sistemas internacionales de derechos humanos. El debate en torno a los derechos humanos –incluidos los derechos de las minorías culturales– debe tomar en cuenta estos nuevos retos para poder hacerle frente. Esto implica considerar establecer responsabilidades para actores importantes, que son, con frecuencia co-responsables de violaciones a derechos humanos.

También se ha observado que frente a los procesos globalizadores homogeneizantes o en los que se encuentran nuevos escenarios de violación a derechos humanos, se dan procesos de resistencia cultural, de reivindicaciones de formas particulares de vida, así como de lucha por el respeto de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas. Estos movimientos luchan en contra de la imposición de modelos hegemónicos que vulneran sus derechos y su identidad como pueblos. Muchos de estos movimientos locales de pueblos indígenas utilizan también algunos elementos de la globalización. Se valen de ellos para su lucha y han incorporado varios de ellos a su discurso. Al mismo tiempo, han logrado influir en el discurso global en áreas como los derechos humanos.

3. El modelo de Estado moderno surgió con vocación homogeneizadora: la unificación, y centralización en un solo poder soberano. Con él surgió la ilusión de una cultura propia única vinculada a una lengua y una religión, lo mismo que un sólo sistema jurídico. A partir de este modelo, gran parte de los esfuerzos estatales a lo largo de la historia se dedicaron a tratar de controlar o suprimir la diversidad cultural. El fenómeno de la multiculturalidad, reciente en algunos casos, y en estado latente en algunos otros, ha ocasionado que en las últimas décadas el modelo de Estado-nación homogéneo sea ampliamente cuestionado desde diversas perspectivas. Ha quedado claro este modelo de Estado resulta inadecuado pues es incapaz de dar cuenta de la diversidad cultural que lo compone y es incapaz de resolver los planteamientos derivados de la multiculturalidad y que su imposición causa opresión y vulnera de diversas formas los derechos humanos de quienes no comparten la cultura hegemónica.

Tanto los marcos constitucionales como las políticas estatales tuvieron como base el modelo de Estado-nación homogéneo. Por esta razón, el tratamiento que las constituciones dieron en general por mucho tiem-

po a las minorías culturales y a los pueblos indígenas fue sumamente escaso –si no inexistente– o se las vio como un obstáculo para el proyecto de Estado-nación; un obstáculo al que había que asimilar. En tiempos recientes se puede observar una clara tendencia en algunos Estados, como los latinoamericanos, hacia la inclusión de la mención de los pueblos indígenas y otras minorías culturales, así como de algunos sus derechos. Sin embargo, a pesar de que estas inclusiones significan un gran avance, esto no resulta suficiente para considerar que se reconocen y garantizan efectivamente los derechos de estos pueblos ya que diversas de estas constituciones, al tiempo que reconocen la existencia de los pueblos indígenas y otras minorías, fallan al reconocerles derechos relevantes para su supervivencia como pueblos. Asimismo, la forma en que están formulados los textos constitucionales complica u obstaculiza su exigibilidad de los mismos derechos que dicen reconocer y, en consecuencia, la mayoría de ellas no se aplica.

Puede observarse que en el debate respecto de las medidas o políticas frente a la diversidad cultural existen diversas visiones críticas sobre estas políticas: se las ha dividido en cuatro tipos tales como la asimilación, integración, segregación y pluralismo. Otras clasificaciones hablan de asimilación impuesta, segregación y el proyecto intercultural. Asimismo, se encuentran clasificaciones a nivel regional, tales como la noción del indigenismo en América Latina. En las dos primeras clasificaciones se critica el rechazo a la pluralidad cultural, que es común a la asimilación o asimilación impuesta, así como a la segregación. La diferencia entre estos tipos de política radica en que en la asimilación (impuesta) se pretende que las personas abandonen su identidad y se conviertan a la cultura hegemónica. La segregación, en cambio, margina a quienes son diferentes y se les incomunica del resto de la sociedad. La integración es vista como una asimilación de menor intensidad. Por su parte el término de indigenismo ha abarcado en general políticas diversas, poco coherentes, que fueron cambiando según los criterios de la época; pero que a grandes rasgos pasaron de políticas tendientes a la asimilación a políticas integracionistas.

Lo anterior se debe a que en alguna medida prevalece el lastre del modelo de Estado-nación homogéneo en muchos de los legisladores y operadores jurídicos y políticos. Se puede concluir que la doctrina constitucional así como la teoría política no han abordado suficientemente el tema de la diversidad cultural, y la escasez de modelos distintos al del Estado-nación homogéneo es patente. Los operadores jurídicos y políticos, los jueces, legisladores y encargados de desarrollar y llevar a cabo estas políticas se encuentran condicionados por estas carencias. Los agentes estatales, al intentar implementar políticas frente a la diversidad

cultural, se enfrentan con una serie de dificultades que parten, muchas de ellas, de este modelo inadecuado de Estado-nación además del escaso, insuficiente e inadecuado tratamiento del tema que no facilita la comprensión de la multiculturalidad y la incorporación de los derechos de las minorías culturales y los pueblos indígenas.

Por otra parte, en cuanto al debate teórico-filosófico se puede decir que los derechos reconocidos tradicionalmente en la teoría liberal se han ido mostrando como insuficientes para garantizar los derechos humanos de todas las personas en sociedades multiculturales. Algunas de las insuficiencias que se han puesto de relieve son la idea errónea de una neutralidad del marco jurídico y del sujeto de derechos; la noción de derechos individuales descontextualizados; y la imposibilidad de gestión por parte de las minorías culturales en diversos ámbitos. A partir de estas insuficiencias se ha puesto en la mesa de debate la necesidad, cada vez más aceptada, del reconocimiento del derecho a la diferencia como concreción del derecho a la igualdad; la relevancia de los derechos colectivos, así como del derecho a la libre determinación de los pueblos para algunas minorías culturales.

Es indiscutible hoy que el principio de igualdad implica tanto la igualdad formal, como el derecho igual de reconocimiento de la dignidad y la identidad particular de cada ser humano. Por esta misma razón, es también cada vez más aceptado que es necesario que existan disposiciones que permitan un ejercicio diferenciado de los derechos. Tratándose de pueblos indígenas, estas disposiciones tendrían el objetivo de otorgar derechos relativos a la propia cultura y, con base en ellos, otros derechos individuales y colectivos.

A pesar de la amplísima discusión que implicó la cuestión de la existencia de los derechos colectivos y su relación con los derechos individuales, el reconocimiento de los derechos colectivos es cada vez más amplio. Hoy en día existen diversos instrumentos internacionales, así como jurisprudencia internacional, que los reconoce –en particular, al tratarse de pueblos indígenas. El argumento detrás de su reconocimiento parte de la necesidad de reconocer a una colectividad como sujeto colectivo en tanto ella significa los intereses de los sujetos individuales, como el contexto para la autonomía individual. Por ello el derecho de los pueblos se presenta como complementario de los derechos individuales.

El derecho a la libre determinación se presenta como el derecho de las personas que componen una minoría cultural o un pueblo indígena de que su comunidad de cultura sea reconocida y por lo tanto que les sea reconocida su facultad de decidir, como comunidad, su destino por sí mismos. Tanto los Estados como en el Derecho Internacional deben

tomar en consideración el reconocimiento del derecho a la libre determinación. En ambos ámbitos se ha comenzado ya a incorporar tratándose de pueblos indígenas. Así, el largo debate acerca de si los pueblos indígenas son sujetos de este derecho ha avanzado considerablemente. Se ha planteado que una forma de ejercer el derecho a la libre determinación es a través de la autonomía. Los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sobre su ejercicio y los Estados tienen la posibilidad de instaurar un diálogo con estos pueblos para pactar los niveles y formas de ejercicio de este derecho que se consideren pertinentes. También se han planteado modelos de ámbitos autonómicos, así como principios que pudieran regir las diversas formas de autonomía. Todos ellos no debieran indicar un modelo *a priori*, porque las necesidades y posibilidades de cada pueblo varían. Pero sí se presentan como elementos de análisis útiles para plantear las posibilidades y retos de elaborar un régimen autonómico. La decisión final debiera tenerla cada pueblo en diálogo con el Estado.

Bibliografía

Libros y artículos

- ÁLVAREZ DORRONSORO, Ignasi, *Diversidad cultural y conflicto nacional*, Madrid, Talasa, 1993
- ÁLVAREZ, Natalia, "Nuevos espacios para los pueblos indígenas en Naciones Unidas: un reto para el discurso, el diálogo y la representatividad", en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. y OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel, (eds.) *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2004
- ANAYA, James, "La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: Evolución y perspectivas" Ponencia en el Seminario: Globalización y Pueblos Indígenas, Santiago, noviembre de 2006
- ARNAUD, André-Jean, y FARIÑAS DULCE, María José, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1996
- BARRIENTOS PARDO, Ignacio David, "Las políticas gubernamentales y la promoción de los derechos de pueblos indígenas: el caso chileno", en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. y OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel (eds.), *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2004
- BECK, Ulrich, *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. Bernardo Moreno y María Rosa Borràs, Barcelona, Paidós, 1998
- BENEYTO, José María, "Contra la globalización", *Nueva Revista de política, cultura y arte*, Madrid, núm. 50, 1997
- BOKATOLA, Isse Omanga, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruselas, Émile Bruylant, Colección Organisation internationale et Relations internationales, 1992

- BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1990
- BONFIL BATALLA, Guillermo, "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial", *Anales de Antropología*, México, vol. IX, 1972
- CALVO GARCÍA, Manuel (coord.), *Identidades culturales y derechos humanos*, Madrid, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, 2000
- CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, 2002, Colección Derecho, Administración y Política
- CHIBA, Masaji, "Other Phases of Legal Pluralism in the Contemporary World", *Ratio Juris*, Oxford, núm. 3, vol. 11, septiembre de 1998, pp. 228-245
- CLAVERO, Bartolomé, "Derechos Indígenas y Constituciones Latinoamericanas", en BERRAONDO, Mikel (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, 2006, pp. 313-338
- CLAVERO, Bartolomé, "Pronunciamientos indígenas en las constituciones americanas", Alertanet-Portal de Derecho y Sociedad, documento actualizado al 18 de julio de 2007, www.alertanet.org, consultado el 29 de enero de 2008
- COLWILL, Jeremy, "Los derechos humanos, la protección de las minorías y el agotamiento del universalismo" trad. de M. Escamilla, J.J. Jiménez Sánchez, N.M. López Calera, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 31, 1994
- COMANDUCCI, Paolo, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neo-ilustrado", trad. de Francesca Gargallo, en CARBONELL, Miguel, et. al. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa, UNAM, 2001
- DE LUCAS, Javier, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Ensayo, 1994, Temas de hoy
- DE LUCAS, Javier, *Puertas que se cierran, Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996
- DE LUCAS, Javier (dir.) *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1999
- DE LUCAS, Javier, "¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural", *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 31, 1994

- DE LUCAS, Javier, "Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías. (Los derechos de las minorías en el 50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", en DE LUCAS, Javier, (dir.) *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1999
- DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002
- DÍAZ-POLANCO, Héctor, "Derechos indígenas y autonomía", *Crítica jurídica*, México, núm. 11, 1992
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena. Los triquis de Oaxaca, un estudio de caso*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998
- FARIÑAS DULCE, María José, *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la «actitud posmoderna»*, Madrid, Instituto de derechos humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1997, Cuadernos "Bartolomé de las casas"
- FERRAJOLI, Luigi, "Igualdad y Diferencia", *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999
- FERRAJOLI, Luigi, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global", trad. de Gerardo Pisarello, en CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000
- FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación, Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Taurus, 2001
- FRIEDMAN, Jonathan, "Being in the world: Globalization and localization", en FEATHERSTONE, Mike (ed.), *Global culture. Nationalism, globalization and modernity*, London, Sage, 1990
- FUENTES, Carlos, "La nueva izquierda", Periódico *El País*, Madrid, 4 de febrero de 2000, p. 15
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1987, 6ª ed.
- HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. de Juan Carlos Velasco Arroyo, Barcelona, Paidós, 1999
- HARRIS, Marvin, *Antropología Cultural*, trad. de Vicente Bordoy y Francisco Revuelta, Madrid, Alianza, 1990
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge, *Reclamos de la identidad: La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Miguel Ángel Porrúa, 2001
- HERRERA FLORES, Joaquín, "Hacia una visión compleja de los derechos humanos", en HERRERA FLORES, Joaquín, (ed.), *El vuelo de Anteo*.

- Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao, Desclée de Brower, 2000, Colección Palimpsesto. Derechos Humanos y Desarrollo
- JAY, R. "Nacionalismo", en AA.VV., *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos, 1993
- JOSEPH, Gilbert M. y NUGENT, Daniel (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado*, trad. de Rafael Vargas, prólogo trad. de Paloma Villegas, ensayo de Gilbert M. Joseph, trad. de Ramón Vera, México, Era, 2002, Colección Problemas de México
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, trad. de Carme Castells Auleda, Barcelona, Paidós, 1996
- KYMLICKA, Will y STRAEHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, trad. de Karla Pérez Portilla y Neus Torbisco, México, UNAM, 2001
- KYMLICKA, Will, "Derechos Humanos y Justicia Etnocultural", trad. de Eva Pecino Rosado, *Debats*, Valencia, núm. 68, 2000, pp. 46-63
- LERNER, Natán, *Minorías y grupos en el Derecho Internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991
- LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, autoedición, 2000
- LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO y ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, "Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de San Pedro Yosotato," en REYGADAS ROBLES GIL, Rafael y SOTO MARTÍNEZ, Maricela Adriana (coords.), *La construcción de sujetos ciudadanos colectivos. Democracia y derechos humanos en México: tres estudios de caso*, México, Alianza Cívica y Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 2003, pp. 85-112
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. y OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel, (eds.) *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2004
- MARIÑO, Fernando M., "Protección de las minorías y derecho internacional", *Derechos de la minorías y de los grupos diferenciados*, Madrid, Escuela libre editorial, Fundación ONCE, 1994, Colección Solidaridad
- MCLAREN, Peter, *Pedagogía crítica y cultura depredadora*, trad. de Pilar Pineda Herrero, Barcelona, Paidós, 1997
- MONTEMAYOR, Carlos, "Tradición y globalización" Periódico *La Jornada*, México, Opinión, Sección Política, martes 18 de mayo de 2004
- MORENO TOSCANO, Alejandra, "La era virreinal", en COSÍO VILLEGAS, Daniel, et. al., *Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México, Harla, 1973

- PÉREZ-RUIZ, Maya Lorena, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, Tesis para obtener el grado de doctora en Ciencias Antropológicas, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000
- PÉREZ-RUIZ, Maya Lorena, "Pueblos indígenas, movimientos sociales y lucha por la democracia", *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas en México. Primer Informe*, México, INI, PNUD, 2000, Tomo I, pp. 355-418
- REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, Madrid, Mc Graw Hill, Ciencias Jurídicas, 1997
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998
- SANTOS, Boaventura de Souza, *El Milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta, 2005
- SANTOS, Boaventura de Sousa, "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", *Análisis político*, Bogotá, núm. 31 may/ago 1997
- SER, *Contribuciones a la Discusión sobre Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas*, Oaxaca, Servicios del Pueblo Mixe, 1995
- SER, "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", *Revista Chiapas*, México, núm. 2, 1996, www.ezln.org/revistachiapas/ch2pueblomixe.html
- SOLÍS DOMÍNGUEZ, Daniel, *Educación y diversidad cultural: breve agenda de investigación en educación para la multiculturalidad*, Ponencia presentada durante la Segunda Reunión Nacional de la Red de Educación Intercultural de la Universidad Pedagógica Nacional, Tepic, Nayarit, México, 11 al 14 de noviembre de 2001
- SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Londres, Kluwer Law, 1997
- STAVENHAGEN, Rodolfo, (coord.), *Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina*, México, el Colegio de México, IIDH, 1988
- STAVENHAGEN, Rodolfo, "Derecho Internacional y derechos indígenas", en KROTZ, Esteban, *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el Estudio del Derecho*, Barcelona, Antropos, UAM, 2002
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derechos Humanos y derechos culturales de los pueblos indígenas*, México, el Colegio de México
- TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, trad. de Mónica Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1993
- TORBISCO, Neus, *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, Tesis Doctoral, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 2000

- TORBISCO, Neus, "El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas", en CARBONELL, Miguel, *et. al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa, UNAM, 2001
- VALLESPIN, Fernando, "Igualdad y diferencia", en REYES MATE, Manuel (ed.), *Pensar la igualdad y la diferencia. (Una reflexión filosófica)*, Madrid, Fundación Argentaria, Visor, 1995
- VILLOORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, UNAM, 1998
- WARMAN, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003
- WINDFUHR, Michael, (ed.) *Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globalization*", Uppsala, Global Publications Foundation, 2005

Documentos (informes, dictámenes, sentencias)

- Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 23: Los derechos de las minorías (Art. 27), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, de 8 de abril de 1994
- Comité de Derechos Humanos, Lovelace vs. Canadá, comunicación núm. 24/1977, dictamen aprobado el 19 de septiembre de 1979, CCPR/C/13/D/24/1977
- Comité de Derechos Humanos, Kitok vs. Suecia, comunicación núm. 197/1985, dictamen aprobado el 27 de julio de 1988, CCPR/C/33/D/197/1985
- Comité de Derechos Humanos, Ländsmann vs. Finlandia, comunicación núm. 511/1992, dictamen aprobado el 26 de octubre de 1994, CCPR/C/52/D/511/1992
- Comité de Derechos Humanos, Howard vs. Canadá, comunicación núm. 879/1999, dictamen aprobado el 4 de agosto de 2005, CCPR/C/84/D/879/1999
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General núm. VIII, 38ª sesión, 1990
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001
- Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, elaborado por la Sra. Erica-Irene Daes y el Sr. Asbjorn Eide, E/CN.4/Sub.2/2000/10, de 10 de julio de 2000
- Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, elaborado por MARTÍNEZ COBO, José R., Relator especial, Volu-

- men V. Conclusiones, propuestas y recomendaciones, Nueva York, Naciones Unidas, 1987
- Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, elaborado por CAPOTORTI, Relator Especial, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1979
- European Centre for Minority Issues, "Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy", Documento de Trabajo presentado por Marc Weller en la 11ª sesión del Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5
- Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comentario a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, elaborado por el Presidente Relator, Asbjørn Eide, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, de 4 de abril de 2005
- Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Minorías y autodeterminación", Documento de trabajo presentado por el Sr. José Bengoa, Miembro del Grupo de Trabajo, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1., de 23 de diciembre de 2003
- Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Informe de su 14º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1996/21 de 16 de agosto de 1996
- Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Informe de su 15º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1997/14 de 13 de agosto de 1997
- Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, Gay McDougall, Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones, UN Doc. E/CN.4/2006/74, de 6 de enero de 2006
- Informe presentado por la India al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su 70º período de sesiones, 19 de febrero al 9 de marzo de 2007, CERD/C/IND/19 de fecha 29 de marzo de 2006
- OEA, *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas*, Washington, Secretaría General, OEA, 2000, OEA/Ser.L/VII.108
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2003
- OIT, *Los pueblos indígenas y tribales y la OIT*, Edición de Manuela Tomei-Servicio de las Políticas de Desarrollo de la OIT, Ginebra, 1995

- ONU, *Los derechos de los pueblos indígenas*, Folleto informativo No. 9 (Rev. 1), Ginebra, Alto Comisionado/ Centro de Derechos Humanos, 1998
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Libro Blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002
- "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life", elaboradas por un grupo de expertos convocados por el Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales de la OSCE, la "Foundation on Inter-Ethnic Relations" y el Instituto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario "Raoul Wallenberg", septiembre de 1999, Lund, Suecia
- Unión Africana, Decisión de la Asamblea de la Unión africana relativa ala Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (Assembly/AU/ Dec. 141 (VIII))

Instrumentos internacionales (declaraciones y tratados)

- Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989 (núm. 169)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, Adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General el 2 de noviembre de 2001
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Notas periodísticas

- EL PAÍS, "La tribu de indios americanos seminola compra los Hard Rock Café", 7 de diciembre de 2006.
http://www.elpais.com/articulo/gente/tribu/indios/americanos/seminola/compra/Hard/Rock/Cafe/elpepugen/20061207elpepuage_2/Tes
- "El ALCA y el Plan Puebla-Panamá, vías para robar a indígenas: CNC", Periódico *La Jornada*, lunes 11 de octubre de 2004
- PÉREZ, Matilde y ENCISO, Angélica, "El campo ante el TLCAN. Más de 100 mil personas exigen en el Zócalo revisar el tratado", Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, sábado 1º de febrero de 2003
- SAINZ, Adrian, "Seminole buy Hard Rock Cafe business for \$965 million", Associated Press Business, 19 de diciembre de 2006.
<http://www.indiancountry.com/content.cfm?id=1096414204>

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

1. Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
2. Los artículos podrán presentarse en castellano o en euskera. Deberán incluir un resumen (máximo 10 líneas), así como las palabras clave.
3. Los trabajos se remitirán hasta el mes de marzo para los números 1 y 2 de cada año y hasta el mes de septiembre para los números 3, 4 y 5, y serán publicados una vez su evaluación sea positiva por parte de evaluadores externos.
4. La extensión del trabajo será de entre 25.000 y 40.000 palabras en papel DIN A4, a un espacio y medio, incluyendo gráficos, cuadros, tablas y bibliografía. El tipo de letra utilizada deberá ser la misma.
5. Los artículos serán enviados en soporte informático a la siguiente dirección: fegomez@der.deusto.es o a la dirección postal del Instituto de Derechos Humanos.
6. En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca.
7. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables a cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro y la tabla.
8. Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
9. Las notas irán siempre a pie de página. Estas, y las referencias bibliográficas seguirán la siguiente lógica, en cuanto a formato:

LIBROS: WEBER, Max (1944): *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

ARTICULOS: HALFMANN, Jost (1997): "Immigration and citizenship in Germany", *Political Studies*, Vol. 45, nº 2, pp. 260-290.

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 54

Hace ya varias décadas que se debate en torno a la diversidad cultural y los pueblos indígenas. La teoría jurídica, política y filosófica de la modernidad aportó modelos y elementos que produjeron cuestionamientos y retos a este respecto. En el ámbito internacional, la lucha de las minorías culturales es anterior a la creación del propio sistema de las Naciones Unidas; y los planteamientos de los pueblos indígenas se hicieron escuchar casi desde las primeras reuniones de Estados en diversos espacios de la ONU

Lelia Jiménez Bartlett es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UIA), México, y Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado para el Programa sobre Derechos de los Pueblos Indígenas así como para la Oficina para la Igualdad de Género, ambos en la OIT en Ginebra. En México, ha trabajado para el programa de Derechos Humanos de la UIA, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros. Actualmente es Directora de Área en la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ha sido profesora en la Maestría en Derechos Humanos de la UIA y en diversas facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

HURI-AGE
Consolider-Ingenio 2010

