

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESIS

**“MULTICULTURALISMO Y DERECHOS DE LOS ABORÍGENES
EN CANADÁ”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

KARINA ARIADNA HERNÁNDEZ GARCÍA

ASESOR. ALAN ARIAS MARIN

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, padre y hermanos,

A todos mis seres queridos,

Al Centro Nacional de Derechos Humanos,

Gracias.

Capitulado

Introducción

1. El multiculturalismo como motor teórico y político en las reivindicaciones de las minorías-----	15p.
1.2. Tipología de las minorías culturales-----	20
1.3. Taxonomía de las sociedades multiculturales-----	24
1.4 Claves de la política multicultural	
1.4.1 Política del reconocimiento-----	27
1.4.2 Ciudadanía multicultural-----	32
1.5 Los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derechos-----	34
1.6 Multiculturalismo y liberalismo: una relación conflictiva-----	41
1.7 Modelos multiculturales-----	48
1.7.1 Modelo Liberal-----	49
1.7.2 Modelo Comunitarista-----	50
1.7.3 Modelo Pluralista-----	52
1.8. Evolución del discurso de los derechos de las minorías-----	55
2. Caracterización y situación de los pueblos aborígenes	
2. 1 Aproximaciones hacia una definición de los pueblos aborígenes-----	65
2. 2.Datos generales sobre los pueblos aborígenes-----	76
2.2.1Crecimiento demográfico e inconsistencias en los censos poblacionales sobre la población aborígen-----	78
2.2.2 Distribución geográfica y poblacional-----	82
2.2.3 Lenguas-----	86
2.2.4 Estructura por edad y sexo-----	90
2.3. Análisis de las condiciones socioeconómicas-----	92
2.3.1 Recursos federales hacia las comunidades aborígenes-----	94
2.3.2 Ingresos económicos de los aborígenes-----	97
2.3.3 Movilidad y migración-----	99
2.3.4 Salud-----	100
2.3.5 La educación aborígen. El legado de las escuelas residenciales-----	102
2.3.6 Justicia Penal para los Aborígenes-----	108
3. Evolución de las relaciones del gobierno federal con los pueblos aborígenes.	
3.1 Primeros Contactos. Contacto y colaboración desigual-----	115
3.2.Decadencia y asimilación-----	122
3.3 Resurgimiento del nacionalismo aborígen-----	127
3.4La contribución de Trudeau. El libro blanco-----	130
3.5 Reconciliación y renovación. Las discusiones de Lago Meech y Charlottetown-----	132
3.5.1 La Revolución Tranquila y su procesamiento a partir de la adopción del Multiculturalismo-----	133

3.5.2 La lucha de Québec y de las comunidades aborígenes. De la alianza a la confrontación -----	141
3.5.3 Los derechos de los aborígenes en el Acuerdo de Charlottetown-----	143
3.5.4 Los derechos de los aborígenes en el ámbito internacional-----	152
4. El minimalismo autonómico canadiense frente al maximalismo doctrinario.	
4.1. Autonomía, autodeterminación y autogobierno-----	161
4.2. La autodeterminación en el sistema normativo canadiense-----	172
4.3 Los fallos de las Cortes provinciales y de la Suprema Corte de Canadá-----	180
4.4.El Reporte de la Comisión Real sobre Asuntos Aborígenes frente al tema de la autodeterminación-----	184
4.5. Las reivindicaciones territoriales, el camino hacia la autonomía---	193
4.6. Nunavut, un referente autonómico-----	199
Excursus sobre legislación internacional en el tema la autodeterminación-- -----	203
Conclusiones	
Bibliografía	

INTRODUCCIÓN.

La aceleración de los cambios constituye uno de los rasgos característicos del actual periodo histórico. El proceso de globalización tecnológica y científica, las redes financieras, la revolución en los medios de comunicación masivos, los daños climáticos, los progresos médicos, entre otros, son algunos de los cambios que generan impactos distintos en cada región del mundo, de modo que algunos grupos sociales son más vulnerables y débiles que otros para enfrentar las consecuencias que los mismos generan. Una forma de defensa por parte de estos grupos ante los embates modernizadores ha sido la reafirmación de su pertenencia cultural, a través de distintos movimientos que emplazan una demanda política de reconocimiento al Estado democrático contemporáneo.

Este tipo de movimientos han asumido distintas modalidades que se relacionan con el tipo de reivindicación central. Algunas hacen referencia al resurgimiento de los conflictos nacionalistas, ya se trate de las demandas por una mayor autonomía e, incluso, soberanía por parte de las minorías nacionales exigidas a Estados plurinacionales o ya se trate de aquellos relacionados con la defensa a ultranza de la identidad y la etnicidad; otros se asocian con los inmigrantes, exiliados o refugiados que aun cuando luchan por no ser asimilados y no perder, así, su identidad cultural, sí reclaman el respeto a sus derechos fundamentales y pretenden transformar la lógica exclusión-inclusión bajo la cual actúan los Estados receptores; otros relacionados con la exigencia de una política de reconocimiento en la esfera constitucional y política, así como al autogobierno o diversas formas de autonomía, y a la participación en el gobierno compartido a través de mecanismos federales o consociales por parte de los pueblos indígenas o aborígenes, largo tiempo subyugados o relegados al olvido; y por

último, los referidos a la amplia gama de movimientos sociales excluidos o marginados del núcleo mayoritario y/o dominante de la sociedad, desde el movimiento feminista con su calidad *sui géneris*, el movimiento de los homosexuales, el de los discapacitados, que demandan el reconocimiento de su diferenciación en un marco de respeto y tolerancia.

A su vez, la aceleración de estos fenómenos propicia que viejos conceptos devengan obsoletos con rapidez y nuevos términos surjan con el objetivo de describir e interpretar el mundo que vivimos. Uno de ellos es el del multiculturalismo, tema crucial para el presente trabajo, pero en su relación específica con el fenómeno que trata de las demandas de derechos de los pueblos indígenas.

La presente investigación busca analizar en un primer momento la política multicultural en un plano teórico y su instrumentación en el caso canadiense, conocido por ser uno de los pioneros en la adopción de este tipo de políticas dirigidas, principalmente, a las corrientes de inmigrantes que arriban a este Estado en espera de conseguir mejores oportunidades. Sin embargo, el trabajo se acota a estudiar la relación entre la política multicultural y los grupos aborígenes, ya que si bien en la práctica el multiculturalismo está dissociado de las políticas dirigidas a los aborígenes, dado que éstos son sujetos de políticas específicas creadas a partir de documentos históricos particulares como el *Indian Act*, ello no significa que no puedan ser cobijados dentro de las políticas multiculturales, pues son un grupo que también busca la afirmación y el reconocimiento a su diferencia cultural como una parte representativa del mosaico canadiense.

Además, el programa multicultural propuso, más allá de subvenciones públicas para la enseñanza de las lenguas no oficiales, sobre todo, una

redefinición de la identidad nacional¹, en el que los grupos pudieran preservar y enriquecer su cultura y valores propios.

Si bien los aborígenes son reconocidos en el discurso oficial como *Las Primeras Naciones* o *First Nations*, lo que las ubicaría en el mismo nivel que a los ingleses y franceses, ello se descarta cuando se observa que en la edificación social, este sector minoritario es el que enfrenta las condiciones de vida más difíciles. Por esto, es que el trabajo sugiere que sólo a través del ejercicio práctico de un nuevo catálogo de derechos como son los de autogobierno, los poliétnicos y los de representación especial, los aborígenes podrán tener condiciones para la reproducción social de su identidad cultural.

Para algunos, la diferencia que expresan los aborígenes es un integrante de una triada compuesta, a su vez, por el multiculturalismo y la lucha de género². Bajo esta línea de pensamiento, los aborígenes son una esfera distinta de aquella que atañe al multiculturalismo y la equidad de género; sin embargo, a lo largo de la investigación se insistirá que estos temas, aunque cada uno con su particularidad, podrían tener un lugar dentro de un marco general que sería el multiculturalismo, pues éste podría actuar como el escenario más favorable para la realización de arreglos institucionales dentro de las fuerzas políticas que atiendan las demandas particulares de estas minorías.

De hecho, en la parte formal del multiculturalismo, expresada en ciertos instrumentos constitucionales como en el artículo 35 del Acta Constitucional, o en el preámbulo del Acta del Multiculturalismo de

¹ Denise Helly, "Logros y limitaciones del multiculturalismo", *Política Exterior*, n. 120, Noviembre/Diciembre, 2007, p. 112

² Claude Denis, *We are not you. First Nations and Canadian Modernity*, Broadview Press, Canada, 1997, p. 82.

1988, se reconocen los derechos de los aborígenes como parte de la diversidad cultural canadiense que se protege, por lo que podemos asumir que la exclusión de éstos dentro de los ideales multiculturales representa una de las limitaciones del modelo canadiense, ya que a pesar de que el movimiento indígena no tiene un peso demográfico, político y cultural importante, éste apela a que sean integrados al marco multicultural, pero bajo la afirmación de su diferencia cultural.

Para sostener esta sugerencia, el trabajo parte de la siguiente premisa: la presencia de los distintos grupos aborígenes en los territorios que se conocen en la actualidad como Canadá y que antecedieron la creación moderna de este Estado ha sido fuente de diversidad y pluralidad cultural al interior de éste. Sin embargo, esta diferencia ha permanecido bajo un esquema de exclusión y asimetría entre la sociedad mayoritaria y las minorías indígenas, que necesita, de forma urgente reequilibrarse, pues dificulta la integración de los distintos miembros de la sociedad en términos más equitativos y justos.

Con la intención de revertir esta situación, la comunidad aborígen ha ido adoptando nuevas formas de manifestación y acción política que les ha dado una relevancia cultural, social y política y, con ello, han conminado al Estado a reconfigurar las relaciones institucionales y sociales de la convivencia democrática.

Para responder a este nuevo conjunto de demandas, el Estado ha adoptado una serie de políticas multiculturales que se dirigen no sólo a la protección de los derechos civiles y políticos básicos garantizados para todos los individuos en un estado democrático, sino que se extienden hacia un nivel de reconocimiento público y apoyan a las minorías etno-culturales para mantener y expresar sus identidades distintas y prácticas.

Cabe explicar que el término multicultural se entenderá a partir de tres significados: como una realidad, como un ideal o teoría y como una política. Se encontrará que lo multicultural refiere, en un primer momento, a una descripción empírica, a la pluralidad de culturas, razas, y etnias que existen en una sociedad; en un segundo momento, el multiculturalismo como un ideal o teoría se relaciona con las reflexiones y con las herramientas conceptuales que teóricos como Will Kymlicka y Charles Taylor han realizado en torno al tema y, por último; el multiculturalismo como una política, se refiere a la instrumentación o a la puesta en práctica de esas herramientas conceptuales en distintas sociedades que buscan reconocer las diferencias de los individuos.

El término de políticas multiculturales cubre un amplio rango de políticas que pueden incluir la aceptación de autonomía territorial, derechos lingüísticos y autodeterminación. Sin embargo, la aplicación de estas políticas ha sido controversial por una variedad de razones, pero, principalmente, porque alude a un replanteamiento de los principios básicos del liberalismo democrático: libertad individual e igualdad. En relación al primer principio se argumenta que las políticas multiculturales son incongruentes pues privilegian los derechos de grupo sobre los individuales; y sobre el principio de igualdad, se señala que las políticas multiculturales al tratar de forma diferenciada a las personas sobre la base del grupo o la etnicidad, pueden llegar a mermar los esquemas de tratamiento neutral del Estado.

No obstante estas críticas, para el presente trabajo, la afirmación cultural es vista como esencial para la calidad de la existencia humana individual y, como consecuencia de este hecho, se justifica el reconocimiento a las diferencias y el otorgamiento de derechos diferenciados para las minorías etno-culturales. Esto implica, una

defensa de que las políticas de corriente multicultural son, relativamente, congruentes con los principios liberales, pues están interpretados como un compromiso con la libertad de elección y con una forma de la autonomía personal³. Asimismo, este nuevo catálogo de políticas trata de eliminar barreras y pone a prueba estigmas que colocan en situación de desventaja a miembros de minorías étnicas y raciales. En suma, estas políticas pueden interpretarse como consistentes con los principios de libertad individual y de justicia social. En todo caso, podrán ser una herramienta necesaria que ayude a los Estados a lidiar con una realidad conceptual y política a través de distintos arreglos institucionales, negociación y diálogo.

Una expresión de esta congruencia relativa entre la aplicación de estas políticas y la vigencia de los principios liberales se encuentra en el modelo canadiense. En este caso, la política multicultural se estableció debido a distintos acontecimientos como los patrones de inmigración cambiantes, el resurgir del nacionalismo franco-canadiense y el papel cambiante del Estado nacional. En el marco de este último hecho, es que pueden ubicarse las demandas de derechos diferenciados por parte de los grupos aborígenes, quienes reclaman una redefinición de las relaciones del Estado canadiense, la cual les permita la evolución y reproducción de sus culturas en una modernidad efectiva. Sin embargo, el gobierno no ha tenido la disposición necesaria para asumir un giro en su política indigenista y presentar nuevas propuestas de solución a la situación de los aborígenes en la que puedan ser incorporados bajo una óptica multicultural; muestra de ello es la parálisis actual del informe de la Real Comisión para los Pueblos Indígenas, la cual a pesar de ofrecer un nuevo esquema para “descolonizar” las relaciones Estado-aborígenes y presentar distintas propuestas para el ejercicio

³ En esta línea de interpretación del multiculturalismo destacan Kymlicka, Taylor y Walzer.

autonómico, no ha sido adoptada debido a que sus recomendaciones son unilaterales.

El gobierno canadiense ha sido precursor en el establecimiento del multiculturalismo como política oficial; sin embargo, la instrumentación de este paradigma no ha dotado a los aborígenes de mecanismos de poder efectivos y se ha limitado a enfatizar aspectos de carácter más folklórico y simbólico. Por ello, aunque la puesta en práctica del multiculturalismo haya implicado la apertura para la negociación de distintas reivindicaciones de carácter autonómico y territorial, éste no posee una definición clara y concisa que delimite sus límites y alcances y, más bien, ha procurado que el ejercicio de la autodeterminación se resuelva en términos de negociación política, a través de los fallos de las Cortes o de los Tratados firmados.

La relevancia e interés por reflexionar sobre los temas indígenas dentro del marco de la corriente multicultural, nos permite abrir nuevas ventanas en distintas áreas del conocimiento de las ciencias sociales que buscan replantear el dominante procesamiento de la diferencia cultural, usualmente realizado a partir de los modelos históricos de asimilación y homologación de la diferencia. Por ello, consideramos que a partir de la convergencia de distintas disciplinas es que podrá darse un tratamiento integral a la compleja problemática del indígena no sólo en términos de su situación de desventaja, rezago y discriminación, sino en un emplazamiento que pueda responder a sus demandas de reconocimiento de derechos culturales, basado en las nociones de libertad, igualdad y tolerancia.

Asimismo, este interés se debe a una preocupación originada en la radicalización de varios movimientos de carácter etno-político, cuyas manifestaciones y acciones políticas pueden llegar, a veces, al disenso

armado dada la falta de mecanismos institucionales que procesen la diferencia cultural.

Para desarrollar este planteamiento, la forma en que se aborda el trabajo se realiza a partir de distintos enfoques. En el primer capítulo denominado “El multiculturalismo como motor teórico y político de las reivindicaciones de las minorías” se estudia, desde una perspectiva teórica, el significado, los componentes, los sujetos de investigación y el sentido de lo que se conoce como multiculturalismo. Asimismo, se realiza un análisis sobre la relación que mantiene con el liberalismo, exponiendo las debilidades de éste para afrontar, con solvencia, el tema de la diferencia. Por último, se incluyen los modelos multiculturales paradigmáticos y se hace un estudio sobre el desarrollo del discurso del derecho de las minorías, para ubicar el momento del debate actual.

En el segundo capítulo “Caracterización y situación de los pueblos aborígenes en Canadá” se realiza un estudio sobre las condiciones sociales y económicas en las que habitan los aborígenes de Canadá, lo cual se sustenta a partir de diferente material empírico, como: cifras de censos poblacionales, distribución geográfica, tasas de desempleo, alfabetización, ingresos económicos, movilidad y migración, entre otros, el cual se acompaña de cuadros y mapas que buscan ilustrar el sustento documental a las conclusiones finales.

En el tercer capítulo se hace un recorrido histórico sobre la evolución de las relaciones del gobierno federal canadiense y los grupos indígenas, identificando cuatro etapas principales: los primeros contactos entre los europeos y los aborígenes, la etapa de decadencia y asimilación, el resurgimiento del nacionalismo aborígen y, finalmente, la etapa de reconciliación y renovación, en el que se incorporan los

momentos más importantes, las *discusiones* de *Lago Meech* y *Charlottetown*. En cada etapa se señalan las iniciativas políticas más significativas que han impactado la situación de los indígenas y que definen la relación actual entre el gobierno y los pueblos indígenas.

En el capítulo cuarto, titulado “El minimalismo autonómico canadiense frente al maximalismo doctrinario” se realizan una serie de precisiones conceptuales relativas a una tríada de coordenadas problemáticas: tierras/territorios, pueblos/Estado, y autodeterminación/autonomía. La explicación puntual de estos términos es útil debido a que, de esta forma, se podrá avanzar en el análisis del modelo autonómico aborígen reconocido en Canadá. Asimismo, es importante introducir las contribuciones que realizó la *Comisión Real sobre Poblaciones Aborígenes* pues permitirán definir los alcances y límites de este derecho reconocido constitucionalmente. El caso de Nunavut es ilustrativo de una de las modalidades que la autonomía indígena han adoptado en este proceso de reivindicaciones territoriales, por lo que, su inclusión, contribuye a la comprensión de este capítulo.

Como se podrá apreciar en la descripción general del capitulado, el trabajo no pretende realizar un estudio teórico exhaustivo del multiculturalismo y de las políticas multiculturales en Canadá, pero sí busca aclarar que si bien en el ejercicio práctico el multiculturalismo y las políticas indigenistas se encuentran separadas en el aspecto financiero, dado que las primeras fueron diseñadas para los inmigrantes en particular, ello no implica que el multiculturalismo excluya de sus ideales (eliminar la discriminación, propiciar la igualdad de oportunidades, y de desarrollar programas de inclusión socio-cultural) a los aborígenes, pues son grupos que enriquecen el mosaico cultural canadiense, cuyos derechos se encuentran reconocidos en los cuerpos constitucionales más importantes que dan forma al estado

canadiense. Por ello, es que consideramos que realizar un tentativo estudio sobre si la adopción del multiculturalismo ha modificado, en algún sentido, la realidad aborígen canadiense, tiene relevancia y vigencia.

No quisiera terminar esta introducción sin agradecer el apoyo invaluable de mi asesor, el Mtro. Alan Arias Marin, cuyas prolongadas asesorías me han permitido, además de solventar los errores del trabajo, servir de guía para definir con mayor precisión mis intereses académicos. Asimismo, quisiera agradecer la colaboración del Centro Nacional de Derechos Humanos, instancia académica y de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que me ha permitido obtener distintas satisfacciones, tanto académicas como personales.

1. EL MULTICULTURALISMO COMO MOTOR TEÓRICO Y POLÍTICO DE LAS REIVINDICACIONES DE LAS MINORÍAS.

Durante las últimas décadas, hemos presenciado el surgimiento de movimientos sociales de distinto carácter por todo el planeta que han evidenciado la fragmentación de las sociedades aparentemente homogéneas, que son expresión, de igual forma, de una crisis del consenso interno. A los fenómenos de la globalización, la crisis del socialismo real y la interdependencia económica, les correspondieron respuestas de la localidad, la identidad cultural, las llamadas minorías nacionales, los movimientos de género y preferencia, quienes reclaman reconocimiento de derechos por parte de los gobiernos y respeto de los otros grupos de la sociedad.

En otros términos, el mundo moderno, entonces, corre por dos procesos paralelos: la integración de grandes bloques entre distintos Estados impulsados por los procesos globalizadores, y a la vez, ha obtenido la integración de distintas identidades y de demandas de identificación que se oponen a la forma en que se imponen esas relaciones.

En este marco del colapso de los proyectos homogeneizadores, existe un extensivo compromiso hacia el gobierno democrático, el cual se esfuerza por hacer compatible el derecho a la diferencia con su sentido liberal. Sin embargo, los emplazamientos de la diferencia cultural cuestionan profundamente este paradigma en sus aspectos fundamentales: la neutralidad del Estado y las libertades individuales de ciudadanos iguales ante la ley.

Esto, se ve acompañado por la denominada erosión de los universales en el pensamiento post-fundamento¹, lo cual originó que conceptos como los Derechos Humanos² fueran punto de crítica por el esquema uniforme y con pretensión homogeneizante al que pertenecían. De igual forma, derivó en un rechazo al enfoque Estado-céntrico, en correspondencia con la reactivación de la sociedad civil en varios frentes y de la profundización del pluralismo político.

Es en este contexto que el multiculturalismo surge como una posibilidad política ante el ascenso de la diferencia y funge, en la actualidad, como el motor teórico y político de movimientos de variada naturaleza. Su definición no es ajena a diversas connotaciones de acuerdo al contexto problemático al que se le pretenda adscribir, y por eso, es conveniente especificar la que será utilizada a lo largo de la presente investigación. Pero antes, es pertinente detenernos en el concepto de cultura como componente central en la semántica de la palabra.

Existe una gran variedad en los significados sobre la cultura, pero una definición que se ajusta a los objetivos de esta investigación, es la de carácter antropológico y filosófico. En ella se alude a una comunidad que tiene una tradición cultivada a lo largo de varias generaciones y que comparte una lengua, historia, valores, creencias, instituciones y

¹ Ver Benjamin Arditti, "La impureza de los universales" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N. 10, Universidad de Essex, Inglaterra, Diciembre, 1997 y Benjamin Arditti, "El debilitamiento de las certezas" en *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*, CDE y RP Ediciones, Asunción, 1992, esp., p. 160-178

² Definidos como principios generales de derechos relativos a las facultades, potestades y necesidades básicas de cada ser humano, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden legal, que resultan de la eminente dignidad de cada ser humano y constituyen las bases esenciales y necesarias de cualquier organización o sistema político nacional y la comunidad internacional misma. Edmundo Hernández Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 2002, p. 307.

prácticas, mantiene expectativas comunes y se propone desarrollar un proyecto común ³.

En otras palabras, se puede decir que la cultura es un sistema de conocimientos, valores y representaciones simbólicas que son propias de un grupo humano y que además, poseen ideales compartidos. Vale apuntar que no se incluye la necesidad de un territorio para que se le pueda denominar cultura. Las culturas siempre se reproducen en un espacio, pero este no es requisito indispensable para su existencia. Por ejemplo, en muchos casos, los integrantes de una comunidad indígena que reclaman a los Estados en los que se adscriben un territorio para ejercer su derecho a la autodeterminación, se encuentran diseminados en varios territorios, por lo que considerar este elemento como condición imprescindible para la denominación de cultura sería sumamente problemático.

A esta definición un poco restringida, se podría agregar que en la cultura no existe una pureza de origen ni final ya que ésta se expresa en el constante cambio, en la recepción a las visiones externas, en su transformación. Es así como el contacto y la valoración sobre lo diferente no son ajenos a la misma. La cultura siempre incluye las posibilidades de diferencias y conflictos, por lo que no está adscrita a una identidad concreta. Las culturas son cambiantes por las influencias de otras culturas y de fenómenos que se suscitan en su contexto. Resultaría erróneo concebirla como algo estático y hermético a lo exterior.

Asimismo, es importante distinguir entre cultura y comunidad dado que comúnmente varios autores, para dar fuerza estratégica y con evidente intención política, las utilizan en el mismo sentido, aunque de forma

³ León Olive, *Multiculturalismo y Pluralismo*, PAIDOS-UNAM, México, 1999, p. 42

estricta son distintas. Las comunidades son grupos que se identifican acorde a alguna característica en común y pueden ser de variada naturaleza, religiosa, moral, indígena, etc. Las comunidades pueden constituirse en culturas, pero no siempre son cultura⁴.

La importancia de definir el concepto de cultura nos permite distinguir a qué tipos de grupos sociales se les va a considerar como culturas, y con ello, identificar los sujetos que puedan entrar dentro de la discusión multicultural.

Después de la precisión conceptual en el término de cultura, nos podemos adentrar en el de multiculturalismo. El estudio del multiculturalismo posee dos vertientes en su significado, el normativo y el factual. En su vertiente factual, o mejor denominado, multiculturalidad, se explica como de o perteneciente a una sociedad que se compone de grupos culturales variados⁵. De esta forma, se exhibe un hecho empírico o una categoría descriptiva y se remite a una realidad social en donde coexisten diversas culturas, sin dar cuenta del aspecto que ha generado mayor polémica, el normativo.

Una de las conceptualizaciones mejor construidas es la de León Olivé, para quien el multiculturalismo normativo es un concepto que se refiere a modelos de sociedad que sirven como guías para las decisiones y acciones de los representantes de los Estados, de los miembros de las diversas culturas, de los partidos políticos, de los ciudadanos en general, de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales en materia de políticas culturales. Estos modelos incluyen concepciones acerca de las culturas, sus funciones, sus

⁴ *Íbidem* p. 44-45

⁵ Ver. Oxford English Dictionary y para una definición más exhaustiva, León Olivé, *Op. Cit.*

derechos y obligaciones; las relaciones entre culturas e individuos, y las relaciones entre éstas.⁶

Los diversos intentos por construir una definición de multiculturalismo han traído aparejado un abanico de términos relacionados, como la política de identidad, la política de la diferencia, la política del reconocimiento o, de forma más precisa, la política del reconocimiento de las diferencias identitarias, lo cual ha propiciado un desplazamiento en el lugar ocupado por la categoría de análisis de la *política de clases*. Como lo señala Nancy Fraser: “La identidad de grupo ha suplantado al interés de clase como medio principal de movilización política, a la vez que un imaginario socialista centrado en términos tales como interés, explotación y redistribución, ha cedido su lugar a un nuevo imaginario político centrado en las nociones de identidad, diferencia, dominación cultural y reconocimiento”⁷.

No por ello, se pretende desechar las categorías de análisis como interés, explotación y redistribución, las cuales siguen siendo fundamentales en cualquier estudio social, y las que, además, se encuentran respaldadas por los factores de desigualdad y marginación, producto de las diferencias culturales que devienen diferencias sociales. Solamente se pretende reconocer que, en el lenguaje político contemporáneo, esos términos si han sido cuantitativamente reemplazados. Como lo afirma Giovanni Sartori, “los teóricos del multiculturalismo son intelectuales de amplia formación marxista, que quizá en su subconsciente sustituyen la lucha de clases anticapitalista,

⁶ León Olivé, *Op.. Cit.*,, p. 59

⁷ Nancy Fraser, “From redistribution to recognition” Dilemas of Justice in a Post-Socialist Age en Willer Cynthia (ed.) *Theorizing Multiculturalism. A guide to the current debate*, Blackwell, Oxford, 1998, p. 19

que han perdido, por una lucha cultural anti-stablishment que les vuelve a galvanizar”⁸.

1.2 TIPOLOGÍA DE MINORÍAS.

Es importante delimitar quiénes serán los grupos minoritarios que reivindican el derecho a la diferencia y a los cuales van a ir dirigidas las políticas multiculturales. Cuando se hace alusión al concepto de minoría se hace referencia a la relación existente entre mayoría y minoría al interior de determinadas fronteras como las de los Estados. Sin embargo, existen diversos tipos de minorías que han sido tema de preocupación del liberalismo, derivada de las exigencias en sus demandas especiales de representación institucional y de protección constitucional, como las minorías nacionales, las minorías políticas, los grupos étnicos, las de migrantes y las no étnicas.

El primer referente histórico que encontramos en el concepto de minoría son las de carácter político. Éstas, debido a su condición de inferioridad numérica con respecto a otros conjuntos de individuos en los cuerpos electorales, en las asambleas representativas, y en los órganos que éstas nombran, entre otros aparatos políticos⁹ reclaman condiciones más equitativas de representatividad. Aparecen como la primera preocupación del liberalismo y éste otorga estos espacios de reconocimiento como una manera de legitimarse y de enriquecer el sentido deliberativo igualitario, como parte primordial de su forma de operar.

⁸ Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica, Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*, Taurus, 2001, p. 64

⁹ Cfr. Miguel Carbonell, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, Colección FUNDAp Derecho, Administración y Política, México, 2002, p. 25

No olvidemos que la democracia liberal fue, en cierta forma, una respuesta al modo como el feudalismo definía los derechos políticos y económicos, en función del grupo o de la filiación a la que pertenecían; de tal suerte, el reconocimiento de espacios a las minorías políticas se encamina como una nueva manera de incorporar a sectores históricamente excluidos.

Un ejemplo valioso de estas minorías políticas se encuentra en los parlamentos, asambleas o congresos nacionales en los que se otorgan escaños o lugares de representación a las minorías que se congregan en partidos políticos. En el Congreso Estadounidense, los partidos otorgan cuotas especiales a grupos minoritarios significativos como son los latinos y los afroamericanos, los cuales luchan por demandas especiales de reconocimiento a su particularidad. Otro caso puede ser el esquema de representación mexicano, en el que debido a su carácter mixto se combina la forma plurinominal y la de elección directa. En la elección de senadores se eligen tres por cada entidad federativa, más treinta y dos de representación proporcional; y de los 500 diputados, 300 se eligen por el principio de mayoría y 200 por representación proporcional. De ese modo, se complementa la regla de la mayoría con una proporcional que garantiza, en algún sentido, la representación de las minorías.

Posteriormente, han surgido otras minorías ya no circunscritas a los espacios de representación política, sino que se congregan en esferas distintas a las oficiales; y desde ahí, impulsan movilizaciones y promueven la creación de políticas diferenciadas, que toleren y reconozcan sus identidades, como es el caso de las minorías culturales y sus subdivisiones.

Paolo Comanducci se refiere a las minorías culturales como conjuntos de individuos que, aunque no sean menos numerosos que otros conjuntos de individuos, se encuentran -por razones históricas, económicas, políticas o de otro tipo- y dependiendo de sus características raciales, sexuales, étnicas, lingüísticas, en una condición de desventaja -de subalternidad o de menor poder- con respecto a otros conjuntos de individuos de la misma sociedad.¹⁰

Así también, encontramos a las minorías étnicas, definidas como un grupo de personas, diferenciadas a partir de características religiosas, lingüísticas y culturales, que coexisten al interior de un Estado nación y que son resultado, principalmente, de la inmigración. Tal es el caso de las minorías que formaron a los Estados Unidos y Canadá. En esta categorización, también se pueden incluir a las minorías nacionales como aquellos grupos que formaban sociedades completas y operativas en su tierra natal histórica, antes de verse incorporadas a un Estado mayor. La categoría de las minorías nacionales incluye tanto a las naciones subestatales y los pueblos indígenas¹¹.

Las naciones subestatales no poseen un Estado en el cual pudieran ser ellas mismas una mayoría, porque perdieron la lucha en el proceso de formación de los Estados, aunque bien pudieron haberlo tenido o constituido¹². Los pueblos indígenas, por su parte, son grupos que fueron aislados de este proceso y permanecieron fuera de este sistema de Estados europeos.

¹⁰ Paolo Comanducci, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico-neo-ilustrado" en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª. Ed, UNAM-Porrúa, México, 2001, p.194-195.

¹¹ Will Kymlicka, "El nuevo debate sobre el derecho de las minorías", *La política vernácula, Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, España, 2003, p. 33

¹² Ibidem, Nota 15, p. 33

Otra tipología básica, común pero ilustrativa es entre las minorías territorialmente concentradas y las minorías dispersas. Las primeras, son aquellos grupos minoritarios que constituyen la población mayoritaria dentro de una determinada región geográfica de un Estado soberano, y que expresan demandas de autogobierno político de ese territorio (Québec); y, las minorías dispersas, que son las que se encuentran repartidas o diseminadas por distintos territorios y las cuales suelen ser portadoras de demandas de reconocimiento cultural pero no de autogestión política (gitanos en España).

Por otro lado, las minorías no étnicas son consideradas como sectores en desventaja. Tal es el caso de los homosexuales, las personas con discapacidad, las mujeres y otros grupos que se caracterizan por compartir un estilo de vida, metas comunes y buscan no ser discriminados al interior de sus sociedades. Pueden incluirse, aunque en un plano especial, las mujeres dadas sus condiciones de vulnerabilidad y marginación.

De los conceptos anteriores podemos extraer elementos en común. Primero, el aspecto cuantitativo no es determinante para la aplicación del término. Segundo, minoría designa a un grupo que recibe un trato discriminatorio, diferente e injusto, respecto de los demás miembros de la sociedad. Tercero, tal y como lo llama Comanducci, su posición de subordinación o subalteridad en términos de poder. Cuarto, el territorio no es característica imprescindible de una minoría, y finalmente, como se verá más adelante, las minorías culturales poseen una identidad colectiva compartida, fundamentada a partir del reconocimiento de los otros.

1.3 TAXONOMÍA DE SOCIEDADES MULTICULTURALES.

Uno de los retos del multiculturalismo es romper con la visión homogénea que se tiene de la sociedad. Al seguir esa línea de pensamiento, resulta imposible señalar la existencia de un solo modelo multicultural, ya que, por el contrario, somos testigos de la existencia de multiplicidad de modelos de sociedades que son multiculturales y plurales en términos culturales. Kymlicka apunta el término multicultural a partir de dos características o adjetivos, lo multinacional y la poliétnico, y de esta forma, alude a las dos formas principales del pluralismo cultural.

Para tener un criterio en la diferenciación de las sociedades multiculturales, hay que remitirnos al concepto de nación. Will Kymlicka, quien usa como sinónimos los términos de cultura, nación y pueblo, enfatiza el sentido sociológico de nación, al afirmar que ésta significa una “comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas”¹³. De forma complementaria, Alain Touraine es contundente al afirmar que “la idea de nación es más política que cultural o comunitaria... por lo tanto, sólo existe por la asociación de una organización económica y una conciencia de identidad cultural”¹⁴. Cabe insistir que Estado y nación son conceptos distintos. El Estado es un poder político y administrativo unificado, soberano, sobre un territorio limitado, que se reserva a sí mismo el monopolio de la violencia legítima¹⁵, mientras que la nación es un concepto más social que no se enlaza con la soberanía

¹³Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, España, p. 36

¹⁴Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 1997, p.205-206

¹⁵Max Weber, “Conceptos fundamentales sociológicos”, en *Economía y Sociedad*, FCE, p. 45

política y que incluso es anterior al Estado. Así, Villoro¹⁶, señala cuatro condiciones para aplicar el concepto de nación a una asociación humana:

1. Comunidad de cultura como el ámbito cognoscitivo en sus esferas subjetivadas y objetivadas,
2. Conciencia de pertenencia. Asumir una forma de vida, incorporarse a una cultura, hacer propia una historia colectiva,
3. Proyecto común, pues una cultura es continuidad, es el peso de los acontecimientos pasados en el presente y es proyecto, elección de fines y valores que dan sentido a la acción colectiva, es adhesión a fines colectivos comunes.
4. Relación con el territorio.

Estos supuestos pueden presentarse en distintas formas e intensidades y algunas naciones presentan una condición con más fuerza que otras. En esta caracterización de la nación se pueden inferir otras dos, las de carácter histórico y las proyectadas. Las primeras, son en las que el origen y la continuidad cultural son los ejes de la identidad nacional, los que miden la pertenencia a ella, mientras que las segundas son aquéllas en las que el énfasis pasa de la aceptación de una identidad heredada a la decisión de construirla. La pertenencia a la nación se mide por la adhesión a un proyecto hacia el futuro, decidido en común, el cual puede derivar en la edificación de un Estado¹⁷.

La distinción entre Estado, organismo político y el de nación, símbolo de unidad social es útil para explicar cómo la coexistencia en un mismo territorio de diversos pueblos es fuente de diversidad cultural. La relación entre el Estado y las naciones que lo componen ha sido de forma tanto involuntaria como voluntaria. La primera formada a través de distintos mecanismos normativos como la anexión, invasión, la asimilación y la conquista de un territorio por otro, (Canadá, y Estados

¹⁶ Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-UNAM, 1998, p. 13-28.

¹⁷ *Ibidem*, p. 16

Unidos¹⁸). Pero también se ha suscitado de forma voluntaria, donde todas coinciden en sumarse en una federación (Suiza, Bélgica).

Estos modelos en la configuración de los Estados-nacionales mencionados, contribuyen a aclarar la diferenciación de las sociedades multiculturales que utiliza Kymlicka: los Estados multinacionales y Estados poliétnicos. Los Estados multinacionales son aquellos en los cuales coexisten una o más minorías nacionales dentro de un único Estado; los Estados poliétnicos son los que se componen por diferentes grupos de inmigrantes, provenientes de culturas diferentes y que mantienen hasta cierto punto algunas particularidades étnicas.

Actualmente, la gran parte de las sociedades multiculturales comparten características de alguno de los modelos. De hecho, la mayoría de los Estados son multinacionales en virtud de que sus fronteras fueron trazadas donde existían culturas que incluso poseían una forma integral de vida con valores culturales y sistemas normativos, pero también algunos son al mismo tiempo poliétnicos, producto de las oleadas de inmigración individual y familiar que recorren todo el planeta. Un caso paradigmático es Canadá que se caracteriza por ser a la vez multinacional y poliétnico. Multinacional porque estuvo fundada por los franceses e ingleses, así como por los grupos indígenas que habitaban en la región antes de la llegada de los europeos; y poliétnica porque es un mosaico cultural que se recompone día a día con la llegada de inmigrantes de todo el mundo¹⁹.

¹⁸ La construcción estatal de Estados Unidos se hizo a partir de la noción del *melting pot*, entendida como una forma de relacionarse étnica y nacionalmente, en el que los individuos mantienen su identidad originaria, a condición de integrarse culturalmente hacia un sector mayoritario. El *melting pot* está fundado en un enfoque integracionista y su opuesto es el modelo multicultural, que se basa en la diferenciación en la unidad.

¹⁹ Cfr. Will Kymlicka, *Op. Cit.*, La propuesta de Kymlicka se complica puesto que en la caracterización multinacional de Canadá, se incorporan a la vez, aspectos étnicos (de los aborígenes).

No obstante, muchos Estados todavía son renuentes a aceptar su carácter multinacional y por efecto, a otorgar el reconocimiento de los derechos de sus minorías nacionales. La mayoría avala su característica como Estado poliétnico, formado de inmigrantes, pero no de minorías nacionales. La presión en los foros internacionales de protección a las minorías trabaja para que esta tendencia se revierta, pero Estados como Australia y Nueva Zelanda –que se integran por minorías nacionales- se niegan e interpelan que sólo serán aplicables los Tratados a aquellos países con minorías no nacionales, lo cual sigue representando un retroceso en la exigencia por hacer efectivos la defensa de éstas.

1.4 CLAVES DE LA POLÍTICA MULTICULTURAL: POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO Y CIUDADANÍA MULTICULTURAL.

1.4.1 POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO

Uno de los componentes fundamentales del multiculturalismo es la exigencia de reconocimiento del otro en su nexo con la constitución de la identidad; ésta última, entendida como el equivalente a la interpretación que hace una persona de quién es ella misma y de sus características definitorias fundamentales como ser humano²⁰.

Charles Taylor apunta dos cambios que propiciaron la preocupación por la relación entre la identidad y el reconocimiento: el desplome de las jerarquías sociales, que solían ser base del honor entendido bajo el antiguo régimen y, como efecto de esta caída, el surgimiento del concepto de dignidad, empleado en un sentido universalista e igualitario²¹. El discurso del reconocimiento tiene sus aplicaciones en el

²⁰ José Alejandro Salcedo Aquino, *Multiculturalismo. Orientaciones filosóficas para una argumentación pluralista*, UNAM -Plaza y Valdés, México, 2001, p. 42

²¹ Charles, Taylor, *El Multiculturalismo y Política del Reconocimiento*, FCE, México, 1993, p. 43-44

ámbito de lo privado, en la definición de las identidades dialógicas individuales. Sin embargo, ha tenido una mayor práctica en el espacio público, el cual se ve determinado por el momento de la introducción de un universalismo, que subraya la dignidad igual para todos los ciudadanos. Así, es que se afirma y defiende una categoría generalizada, la de la dignidad humana de las personas como un derecho universal.

Por ello, Taylor propone que, dada la demanda de reconocimiento de las diferencias a partir de las identidades propias, surja una política del reconocimiento que atienda a los reclamos de justicia ante las desigualdades, es decir, que funcione como un dispositivo estratégico que servirá para establecer una relación satisfactoria entre las demandas particulares y los criterios generales de la ciudadanía.

Para Taylor, la tesis se funda en que nuestra identidad se moldea, en parte, por el reconocimiento, por la falta de éste, y, a menudo, también por el falso reconocimiento de otros; por lo que un individuo o un grupo de personas pueden sufrir un verdadero daño (*harm*), una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, degradante o despreciable de sí mismo²².

De esta forma se expresa que la identidad de un individuo está determinada por el reconocimiento del otro, pero en el momento en que el otro no lo otorgue o lo haga de forma distorsionada, se estará ejerciendo una opresión, que podría equipararse, como lo apunta Alan Arias, a una privación de la libertad, en virtud de los términos utilizados en la argumentación de Taylor. Se trata de una opresión que puede identificarse como una violación de un derecho universal, derivado de

²² Ibidem, p. 45-46

una demanda particular, que es la de identidad. De ese modo, podría inferirse que las demandas de las minorías alcanzarían el rango universal de una lucha por la libertad, de una lucha por la exigencia de un derecho fundamental como condición para detener su violación sistemática²³.

Esta postura puede implicar un riesgo, ya que podría sugerir que las demandas de reconocimiento identitarias al emplazarse como luchas por derechos universales, conduzcan a la generación de formas extremas de autodeterminación, como la secesión o la creación de nuevos Estados, las cuales sólo estarían justificadas, cuando son derivadas de una violación sistemática, por parte del Estado, de los derechos individuales básicos de la mayoría de su población.

Taylor acepta el carácter dialógico de las identidades humanas, elaboradas en respuesta a nuestras relaciones, dependientes del dinamismo y de la evolución socio-política. Por consiguiente, las identidades humanas se nutren tanto de una visión individualizada (atomista) de los individuos como de aquella que enfatiza lo social (holista)²⁴. No obstante, la cuestión de las identidades colectivas en las sociedades modernas es más compleja; puesto que remite a una percepción de la diferencia y la contraposición con los otros, que producen, como resultado, diversas formas de acción colectiva²⁵. Esta multiplicidad les otorga capacidad política para el emplazamiento de fuerzas, actores políticos y movimientos, lo que ha permitido que la noción de identidad colectiva se haya concentrado en las minorías vulneradas y discriminadas, donde la dependencia en la conformación

²³ Alan Arias Marin, "Claves críticas del multiculturalismo. Política del reconocimiento y ciudadanía multicultural", en *Gaceta CNDH*, n.143, junio, 2002, p.26

²⁴ Para el estudio de la cuestión del atomismo y holismo filosóficos. Ver Charles Taylor, *Argumentaciones filosóficas*, Paidós, España, 1997, p. 239 y ss.

²⁵ Alan Arias Marin, *Op. Cit.*, p.24

de la identidad agudiza las demandas con un sentido radical y urgente. En esta época moderna, el reconocimiento deberá ganarse por medio de un intercambio, surge de la ponderación de las condiciones en que el intento de ser reconocido puede fracasar²⁶.

El cuestionamiento sigue abierto: ¿Hacia dónde orientar el reconocimiento y hasta dónde tolerarlo?. Si bien existen sociedades liberales intolerantes a la diferencia, porque insisten en la aplicación igualitaria de las reglas, también se hallan aquéllas en las que se puede adoptar una postura intermedia, y se llegue a ponderar cuáles son los presupuestos del trato uniforme que resulten imprescindibles para la sobrevivencia cultural (derechos colectivos).

Las aproximaciones para resolver la pregunta son variadas. Taylor reivindica una postura en la que se formulen auténticos juicios de valor igualitario que se apliquen a las costumbres y a las creaciones de aquellas culturas diferentes²⁷, es decir, apela a la fusión de horizontes²⁸ normativos que puedan conllevar una valoración más equitativa y justa de las culturas ajenas o no estudiadas. Es decir, el estudio de otras culturas, exige que los criterios de evaluación propios se transformen de acuerdo al reconocimiento de otros sistemas normativos, aunque, finalmente, como señala Olivé, éstos estándares, aún transformados, seguirán siendo nuestros²⁹.

John Rawls, por su lado, propone la idea de un consenso traslapado (*overlapping consensus*), como un consenso construido a partir desde

²⁶ Ibidem, p. 56

²⁷ Charles Taylor, *Op. Cit.* p. 101

²⁸ Concepto utilizado por Charles Taylor en su ensayo *La política del reconocimiento*, pero acuñado por Gadamer, en el que trata del desarrollo de nuevos vocabularios de comparación, por cuyo medio es posible expresar estos contrastes.

²⁹ León Olivé, "Multiculturalismo: ni universalismo, ni relativismo" en *Filosofía moral, educación e historia*, UNAM, México, 1996, p. 136

diversas concepciones políticas y culturales, que logra estabilizarse en virtud de que los discursos valorativos incluidos en el consenso son afirmados por los actores políticos y las comunidades, siempre y cuando, los reclamos de justicia diferenciados, no supongan una conflictividad mayor respecto de los derechos individuales, de carácter universal, que son los que garantizan, en última instancia, la capacidad de legislación de todos los derechos, incluidos los de reconocimiento cultural, particulares y diferenciados de suyo³⁰.

Por su lado, Michael Walzer, aborda los criterios de valoración respecto de los otros y sus culturas, a partir de la distinción entre comunidad moral, definida como aquella en la que los miembros se hallan unidos entre sí por la comprensión que comparten respecto de los bienes sociales (poder, riqueza, educación), es decir, por la afirmación de consensos duros con fuerte carga identitaria; y por otro lado, la comunidad política, en la que los individuos se vinculan a través de actos de consentimiento que crean o delimitan una autoridad soberana, también denominados consensos débiles.

Para este filósofo, el criterio para la coexistencia entre culturas antagónicas se encuentra en la confluencia limítrofe entre estos acuerdos o esferas. Me explico con un ejemplo. Se puede comprender a quienes luchan en contra de un régimen tiránico sin entender sus necesidades para rebelarse, ni los motivos de sus decisiones internas, que se configuran como un junto de consensos duros; sin embargo, ambos estaríamos en desacuerdo con el régimen tiránico. Esto es, apoyamos su lucha en contra de la tiranía sin tal vez comprender su

³⁰ En el consenso traslapado, las doctrinas razonables suscriben la concepción política, cada una desde su punto de vista. La unidad social se basa en un consenso sobre la concepción política; y la estabilidad es posible cuando los ciudadanos políticamente activos, y cuando los requisitos de justicia no entran en demasiado conflicto con los intereses esenciales de los ciudadanos, según se forman y promueven mediante sus acuerdos sociales. Ver John Rawls, *Liberalismo político*, FCE-UNAM, México, 1995, p. 137

moralidad máxima. Son estos puntos de acuerdos fronterizos o mínimos, los que pueden constituirse como valores universales, como premisas para la coexistencia pacífica entre culturas diversas e, incluso, antagónicas. Para Walzer, estos consensos mínimos no son expresión de una moralidad neutral sino el mínimo común denominador de las moralidades densas³¹. Son estas ideas básicas las que configuran el designado minimalismo moral.

1.4.2 CIUDADANÍA MULTICULTURAL.

A la luz de las demandas por derechos culturales minoritarios, los ciudadanos que postulan una integración en la diferencia, replantean la condición tradicional del ciudadano como receptor de derechos universales. El debilitamiento de la figura de la ciudadanía, mecanismo homogeneizador de derechos del hombre en sus inicios, se encuentra vinculado a la crisis por la que atraviesan los Estados en su esfera social, de cara a los fenómenos globalizadores. Asimismo, la ciudadanía en su sentido primero, demuestra su incapacidad para modificar el tratamiento de las demandas de los grupos culturalmente diferenciados.

El reconocimiento de las minorías, dice Kymlicka, corresponde no a una simple ampliación de los derechos individuales hacia los colectivos, sino a un nivel cualitativamente superior³² donde el establecimiento de mecanismos de compensación socioeconómica o la apelación a la tolerancia como modo para lograr la integración social, no son suficientes.

³¹ Rafael del Águila, "Estudio introductorio" en Michael Walzer, *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Alianza Universidad, Madrid, 1996, p. 14-18

³² Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural...*, p. 226 y ss.

Los valores comunes que alguna vez fungieron como articuladores de la unidad dentro de los Estados, como la historia común, la lengua, la religión dominante y la cultura compartida, ahora no se corresponden a las características del pluralismo cultural de los Estados multinacionales o poliétnicos. Por lo tanto, es necesario una ciudadanía que persiga una auténtica integración, que tenga presentes las diferencias culturales y esté en condición de asumirlas,³³ como podría serlo –en la propuesta de Kymlicka- la ciudadanía multicultural o diferenciada.

Se trata de transitar de un paradigma común e indiferenciado, es decir, de una categoría que trata a las personas como individuos, con iguales derechos ante la ley, a otro que recoja las especificidades culturales, pero mantenga un signo de identidad cívica, uno que no pierda el nexo con el Estado en el que se reproduce.

Esta ciudadanía multicultural es un modelo que está en proceso de construcción y se relaciona con el plano de la solidaridad³⁴, que es un requisito que garantiza la estabilidad social y de promoción de derechos y satisfactores, que responden a las demandas asociadas a los grupos culturales. El plano de la solidaridad es uno superior al de la tolerancia liberal y en él se incorporan toda una serie de derechos. Tales derechos pueden ser clasificados como sigue: 1) derechos poliétnicos, destinados a proteger prácticas culturales y religiosas específicas a través de sus propias instituciones (las comunitarias); 2) derechos de representación para grupos especiales, dentro de las instituciones políticas de la sociedad mayoritaria; y 3) derechos de autonomía, política territorial y autogobierno que están restringidos a los grupos etnonacionales y buscan garantizar el desarrollo total y libre

³³ Alan Arias Marin, *Op. Cit.* p. 28

³⁴ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural...*p.240 y ss.

de sus culturas a través de alguna forma de autonomía política o jurisdicción territorial.³⁵

Los derechos poliétnicos y de representación contribuyen al sentido de solidaridad entre las comunidades, pues tejen vínculos que se expresan en mayores niveles de participación y de inclusión. Estos derechos son manifestación del deseo de los grupos excluidos por integrarse y para que sus prácticas sean reconocidas y aceptadas, dentro de las democracias liberales. Como se podrá ver, no es correcto pensar que esas prácticas puedan conducir al desmoronamiento estatal y a la pérdida de una identidad común, ya que sus acciones se guían por una lógica integracionista y de unidad política y no por la amenaza de secesión o balcanización.

De modo que, en la medida en que el Estado responda a estas reivindicaciones, el ciudadano percibirá que sus diferencias son alentadas, no sometidas y subordinadas, y en efecto, desarrollará una lealtad hacia el Estado en el que siente que su identidad nacional será respetada y enriquecida.

1.5 LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHOS.

Uno de los actores que han visto históricamente violentados sus derechos a la diferencia, son los pueblos indígenas, objetos de estudio en la presente investigación, por lo cual, es pertinente explicar las características que los pueden perfilar como sujetos de derechos.

Dentro de la sistematización que hace Kymlicka sobre las minorías, los pueblos indígenas son un subconjunto de las denominadas minorías nacionales, grupos que han habitado dentro de un territorio ancestral o

³⁵ Ibidem. p. 46-55

natal, antes de que fueran incorporados al Estado, la cual generalmente ha sido violenta y sin su consentimiento. Esta incorporación obligada ha sido a través de figuras como la colonización, conquista, o cesión de territorios; aunque también pudo haber sido mediante la figura de la federación.

Sin embargo, en el derecho internacional, se afirma, deben ser considerados como una categoría enteramente distinta, provista de derechos *sui generis* y resultado de ello, existe la tendencia a adoptar convenciones y declaraciones concernientes a los pueblos indígenas, y otras, hacia las minorías nacionales.

No obstante, la justificación para el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos, se enriquece por esta vertiente y no se encuentra en conflicto, aunque si diferenciada. Como señala Luis Villoro³⁶, la argumentación para otorgarles el carácter de sujetos de derechos, se sustenta en tres aspectos fundamentales:

- a) se puede fundar apelando a un convenio constituyente del Estado nacional en el que se les incluya como una comunidad política libremente consentida;
- b) puede justificarse, también, en el derecho internacional vigente;
- c) y, por último, se puede basar en la doctrina de los derechos humanos.

En relación a la primera fuente (a), existen dos hechos asociados al Estado, que han conducido a la destrucción de estos grupos minoritarios: el no reconocimiento de la soberanía política de los pueblos indios que los ha dejado aislados y sin defensa, y la

³⁶ Luis Villoro, "Los pueblos indios y el derecho de autonomía", en *V Jornadas Lascasianas. Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, UNAM, México, 1996, p. 123

integración forzada de las culturas minoritarias, la cual las ha conducido a su desintegración³⁷. Villoro señala que “si bien reconocer la multiplicidad de las culturas puede implicar la destrucción del Estado, imponer la unidad genera un Estado opresivo”³⁸. En virtud de ello, él apuesta por una redefinición del Estado³⁹, que puede encaminarse hacia una especie de síntesis entre unidad y diversidad, donde quepa la posibilidad de una tercera opción, la creación de una asociación fundada en el consenso de las partes.

Una asociación de esta naturaleza debe contener, en primera instancia, el reconocimiento de los sujetos como tales, en el que se incluya el respeto a la vida del otro, la aceptación de su autonomía, en un doble sentido, de capacidad de elección conforme a sus propios valores y como facultad de ejercer esa elección, aceptación de igualdad de condiciones para la negociación del convenio, y la ausencia de toda coacción entre las partes.

Éstas serían las condiciones para una deliberación legítima, o en los términos de Habermas, para la construcción de una situación ideal de habla⁴⁰, el cual se presentaría como la base de cualquier convenio político voluntario, imprescindible para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

En la segunda fuente de derechos de los indígenas (b), el complejo y extenso cuerpo jurídico existente, en materia de derechos indígenas, vigente a nivel internacional, contiene ambigüedades e, incluso,

³⁷ Ibidem, p. 126

³⁸ Ídem.

³⁹ Esta propuesta –de fuente historicista- posee un fuerte contenido utópico, pues aspira a la creación no sólo de nuevos órdenes jurídicos dotados de autoridad, normas y ámbitos de competencia restringidos; sino a que los pueblos y comunidades indígenas sean entidades territoriales independientes, pilares del nuevo orden de Estado constitutivo.

⁴⁰ Jürgen Habermas, *La inclusión del Otro*, Paidós, España, 199, pp. 231 y ss.

contradicciones en la definición del derecho de los pueblos, pero aún así, representa un gran avance en el esfuerzo por legislar a favor de los pueblos indígenas. Mientras el derecho internacional fue eminentemente un derecho intra-estatal, los pueblos indígenas fueron excluidos de ser sujetos de dicho derecho, pero con el reconocimiento de la noción de derechos grupales en instrumentos internacionales recientes y después de gestiones intensas, por parte de los voceros indígenas, se dieron los primeros pasos para incorporar este tema en la legislación⁴¹.

En primera instancia, el término pueblo ha atravesado por una evolución sin precedentes después de la Segunda Guerra Mundial. Los debates de Naciones Unidas y en sus organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo, demuestran que la falta de acuerdo para delimitar tal concepto, debido a cargas políticas, ideológicas e históricas, ha influido decisivamente sobre el ejercicio de la libre determinación y de los procesos autonómicos⁴².

A pesar de las ambivalencias y de la falta de acuerdos respecto de la definición de pueblos, podemos decir que un pueblo sería aquel que, a saber: a) designa a una identidad evidente y de características propias; b) se reconoce a sí misma como una unidad, es decir, la mayoría de sus miembros se identifican con esa cultura; c) comparte un proyecto común; d) está relacionado con un territorio geográfico específico, aún si el pueblo del que se trata, ha sido injustamente expulsado de él y reemplazado artificialmente por otra población⁴³. Como se expuso

⁴¹ Natan Lerner, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, CNDH. Serie Folletos, 1991/17, México, p.132

⁴² Para el concepto y distinción de los términos autodeterminación y autonomía, véase Capítulo 4.

⁴³ Definición propia realizada con los textos de José Emilio Ordóñez Cifuentes, *Etnicidad, Etnodesarrollo y derecho indígena*, en Cuadernos Centroamericanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Febrero, 2002, p. 134

arriba, algunos autores utilizan pueblo, nación y comunidad de manera indistinta, lo cual, muchas veces se realiza para dar mayor agilidad a la lectura o con intenciones políticas. Sin embargo, para el presente trabajo se considera pertinente distinguir cada una de las categorías y evitar así, confusiones terminológicas.

El derecho de los pueblos en el ámbito internacional respondió a un fin específico: legitimar los nuevos procesos de descolonización que se impulsaban en los países de Medio Oriente y de África en el contexto de la Guerra Fría. De esta forma, la expresión pueblo terminó por equipararse en la práctica a la de Estado nacional. Sin embargo, los derechos de autodeterminación y el derecho de no injerencia eran considerados como propios de los Estados, lo que obedecía al interés de las antiguas colonias por detener el surgimiento de nuevos Estados soberanos. Con el paso del tiempo, los términos pueblo y estado se fueron diferenciando, y, con ello, los derechos propios de cada uno.

Por otro lado, James Anaya, afirma que la base para la protección internacional de los pueblos indígenas no reside en las dimensiones del maltrato pretérito, sino en las dimensiones de la diferencia cultural, de donde podremos obtener, las normas específicas para los pueblos indígenas, es decir, a partir de su propia alteridad cultural es que se pueden extraer parte de sus derechos⁴⁴. A lo anterior, hay que agregar que el sentido reparador de los derechos indígenas hacia las injusticias históricas tiene un signo transitorio. En la medida en que éstas se resuelven, esos derechos desaparecerían, por lo que sólo los derechos sustantivos, fundados en las particularidades culturales serían más permanentes y su invocación sería de igual forma constante.

⁴⁴ James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 183

Por último (c), dado que los derechos de los pueblos son posteriores a la promulgación de los derechos humanos, los primeros encuentran su fundamento último en éstos. Los derechos humanos, inherentes a toda persona por el sólo hecho de serlo necesitan, para su defensa efectiva y protección, que se hayan afirmado históricamente los derechos civiles y políticos, así como la figura del ciudadano. Esta es la premisa de la inclusión equitativa de todos al reconocimiento y disfrute de los derechos. Del mismo modo, los derechos humanos encuentran en el derecho de los pueblos, otra forma posible de su aplicación.

El derecho de los pueblos es la figura del derecho internacional que reconoce la dimensión colectiva de los derechos humanos. No puede oponerse a los derechos individuales; por el contrario, permite su ejercicio. Esto muestra como, los derechos individuales no pueden ser abstraídos en las sociedades reales de una dimensión colectiva⁴⁵.

El objetivo final, cargado de una dosis de realismo, consistiría en ofrecer garantías para la coexistencia de los derechos humanos como derechos individuales, con los derechos de las minorías como derechos colectivos, y así, no quebrantar el necesario equilibrio entre la pretensión universalista de todo Estado democrático de derecho y el particularismo inherente a toda comunidad histórica.

Los derechos humanos individuales comprenden el derecho a la autonomía de la persona que tiene la capacidad de elegir conforme a sus propios fines y valores y de ejercitar esa elección. Por lo tanto, en la perspectiva multiculturalista, el reconocimiento de la autonomía de las personas implica el de las comunidades culturales a las que pertenecen. El derecho de los pueblos sólo puede contarse entre los derechos humanos fundamentales, en la medida en que el pueblo sea

⁴⁵ Luis Villoro, *Op. Cit.*, p.136

una condición para la autonomía de las personas; en caso contrario, los derechos humanos quedarán oprimidos por la pertenencia interna, de ahí la importancia de limitar e, incluso, eliminar las restricciones internas⁴⁶, como ha señalado Kymlicka. De ese modo, no podrán invocarse los derechos colectivos para suprimir la expresión de los disidentes en el seno de la comunidad, bajo el argumento de la solidaridad grupal y de la unidad indisoluble de la comunidad.

Por lo tanto, cuando en el marco de una comunidad cultural se pueda tener la libertad para tomar una decisión autónoma, como bien podría ser el abandono de ésta o la crítica a los parámetros identitarios que prevalecen; en esa medida, el derecho de los pueblos no sería contraria a los derechos del individuo, sino por el contrario, los reforzaría. Pero, cabe introducir la posibilidad de que si una sociedad está organizada de forma jerárquica, será más difícil para un individuo, que ha decidido quedarse y discutir sobre los valores y reglas que los rigen, exponer sus ideas de forma libre y sin coacción. De ese modo, sólo será en aquellas sociedades con mínimos acuerdos sobre el respeto a la autonomía de la persona, en las que se podrá ser consecuente con los derechos individuales.

Una vez expuestos los argumentos de los pueblos indígenas en tanto nuevos sujetos de derechos, nos adentramos al difícil y complejo proceso que implica la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas para los Estados de matriz liberal.

1.6 MULTICULTURALISMO Y LIBERALISMO: UNA RELACIÓN CONFLICTIVA.

⁴⁶ Aquellas que pretenden restringir las libertades civiles o políticas básicas de sus propios miembros dentro del grupo minoritario.

Los principales teóricos del multiculturalismo sostienen la matriz liberal de este pensamiento y mantienen por ello y en todas sus formas, una discusión que toma la forma de una revisión obligada de la tradición liberal-democrática.

El reto más importante que plantea el multiculturalismo al liberalismo estriba en cómo integrar en nuestras actuales sociedades democrático-liberales, las demandas particularistas formuladas por los diversos grupos que cohabitan en su seno, las cuales reivindican un *status* especial o derechos específicos para sus identidades distintivas. Estas demandas parecen trascender el horizonte teórico-normativo liberal (principios, instituciones y reglas de decisión), de ahí que, el multiculturalismo compele a replantear los fundamentos de la democracia liberal. Estos fundamentos liberales de dichas sociedades consisten en reglas y principios regidos por principios abstractos y neutrales, así como por derechos universales que son asignados a los individuos, independientemente de su pertenencia de grupo y organizados de forma contractual

Las soluciones planteadas por el multiculturalismo buscan ser una respuesta alternativa al modelo centralista y uniforme de ciudadanía que se impuso de manera más o menos paradigmática, con sus particularidades en cada caso, en el conjunto de los Estados modernos, tras la Revolución Francesa. Este modelo de ciudadanía fundado en la idea de que la identidad cultural representaba una cualidad secundaria y accidental del hombre universal, montaba su estrategia sobre la asimilación de los individuos a los valores igualitarios y universalistas de la República. De esta forma, la integración debía conducir hacia una comunidad política de ciudadanos, y no a una federación de grupos étnicos o culturales. Las particularidades de los valores y tradiciones

de los individuos no eran trascendentales e, incluso, figuraban como elementos potenciales de fragmentación.

Esta perspectiva unidimensional en la configuración de los Estados-nacionales, ha derivado en las últimas décadas, en una crisis que se exhibe de forma más cruda en los conflictos de nuevo tipo, y en los que, debido a una aguda crisis de legitimidad y a la falta de soluciones disuasivas y preventivas efectivas, han estallado, a menudo, en violencia. Ante tal situación, el multiculturalismo ha tratado de ofrecer un nuevo panorama de respuestas que abren posibilidades de legitimación y de criterios de posibles mayorías. No obstante, como lo señala Alan Arias, prevalecen en el discurso multicultural contradicciones derivadas, principalmente, de una politización (ideologización) de algunos de los conceptos claves que distorsionan el debate del multiculturalismo con la teoría política liberal.

La confluencia del multiculturalismo con la teoría liberal, habrá de ser conflictiva y difícil:

“En el plano teórico, los equívocos y las contraposiciones entre el contenido de los conceptos y las orientaciones de las líneas de argumentación parecen ofrecer un escenario de dificultades insuperables. En el ámbito político, los arreglos, de difícil consecución, serían, si acaso, de carácter muy limitado y siempre provisionales, debido a los elementos de tensión y de conflicto siempre presentes producto de las cambiantes correlaciones de fuerzas. Por último, en el terreno jurídico el reconocimiento de las minorías podrá suponer, en el límite, el establecimiento o reconocimiento de órdenes jurídicos tradicionales, así como la instrumentación de acciones afirmativas compensatorias, pero muy improbable habrá de ser la conformación de un cuerpo teórico o un discurso fusionado de ambas perspectivas, dada la incompatibilidad de las premisas de los discursos involucrados.”⁴⁷

A pesar de lo señalado, los esfuerzos realizados por diversos teóricos

⁴⁷ Alan Arias Marin, *Op. Cit.*, p.19-20

para ventilar la problemática de los derechos de las minorías frente al liberalismo democrático, independientemente del énfasis comunitarista, liberal o pluralista en las interpretaciones, han contribuido, en sus contraposiciones, a enriquecer el debate y a ampliar el horizonte sobre los derechos específicos de ciudadanía de algunos grupos minoritarios.

Por su parte, en la arena política, los distintos Estados que han llevado a la práctica variadas políticas multiculturales, en especial, motivados por la creciente migración en sus países y por la presencia de pueblos aborígenes, han generado una diversidad de resultados distantes entre ellos, producto, a la vez, de las múltiples formas que dichos arreglos políticos han adquirido

En estos acuerdos procedimentales, las herramientas del constitucionalismo democrático han servido para acomodar, en los distintos órdenes constitucionales, nuevas formas jurídicas, así como la instrumentación de acciones positivas que tratan de re-equilibrar y redistribuir las oportunidades entre los géneros, razas, y entre personas con diferentes capacidades, a través de un trato preferencial que, a menudo, implique el aumento de presencia de un grupo infrarrepresentado en una determinada posición.

El constitucionalismo y la teoría política dominante asumieron la homogeneidad cultural y la composición uninacional de los Estados, obviando el tema de las minorías, principalmente en su vertiente cultural, pues sólo manifestaron su interés en las minorías de carácter político. Las minorías eran grupos que *políticamente* no tenían el mayor número de representantes populares, y en esa medida, había que protegerlas contra eventuales decisiones de las mayorías y no como

grupos diferenciados *culturalmente*⁴⁸. Con ello, se subraya que las minorías políticas aparecen como la primera preocupación del liberalismo, y, en este caso, del constitucionalismo.

Como lo afirma Sartori, “en el ámbito constitucional, lo que preocupa son las minorías no las mayorías”. En ese sentido, el constitucionalismo ha tratado de limitar y regular los posibles abusos que las mayorías puedan infringir hacia las minorías, mediante mecanismos de control constitucional y a través de la regulación de los derechos fundamentales, los cuales no pueden ser eliminados por la postura de la mayoría. Asimismo, el constitucionalismo moderno ha impuesto restricciones sobre la producción legislativa de las mayorías.

La idea de crear *status* jurídicos diferenciados, en específico, destinados para las minorías étnicas y culturales, no se encuentra en concordancia con los mandatos de igualdad bajo los que se rigen los cuerpos constitucionales, aunque esta situación cambia cuando aparece la diferencia cultural⁴⁹. Las diferencias son definidas como los rasgos específicos que individualizan, haciéndolas distintas a las demás, a las personas y que, en cuanto tales, son tuteladas por los derechos fundamentales⁵⁰.

Las diferencias conforman las distintas identidades, mientras que las desigualdades –relacionadas a posiciones de poder y sujeción– configuran las diversas esferas jurídicas⁵¹.

⁴⁸ Miguel Carbonell, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, Colección FUNDAp Derecho, Administración y Política, México, 2002, p.24

⁴⁹ Miguel Carbonell, *Op. Cit.*, p. 28

⁵⁰ Luigi Ferragoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés y Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 1999, p. 82

⁵¹ Ídem

Acorde a Ferrajoli, existen cuatro modelos de relación entre el derecho y las diferencias, o dicho en otros términos, cuatro formas de procesamiento jurídico de las diferencias:

- a) el primero es el modelo de la “indiferencia jurídica de las diferencias”, modelo en el que las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan, ni se reprimen, simplemente se las ignora;
- b) el segundo es la “diferenciación jurídica de las diferencias”, con el que se valorizan algunas identidades y se desvalorizan otras, las cuales se convierten en *status* discriminatorios, fuentes de exclusión y de sujeción, o a veces incluso de persecución;
- c) el tercer modelo es la “homologación jurídica de las diferencias”, en el que las diferencias son negadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad;
- d) el cuarto modelo es la “igual valoración jurídica de las diferencias”, que se basa en el principio de igualdad en los derechos fundamentales y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad.⁵²

Según Ferrajoli, este último modelo no ignora las diferencias sino que al asegurar la igualdad de todos en los derechos fundamentales, permite la afirmación y tutela de la propia identidad en virtud del reconocimiento del igual valor de todas las diferencias.

El cuarto modelo aparece como el más apropiado para la acción constitucional de los Estados en el tratamiento de las diferencias culturales. Su búsqueda por cumplir con el imperativo igualitario desde una perspectiva normativa, protege los derechos fundamentales e incorpora las distintas identidades que hacen de cada persona, un individuo distinto a otro. La igualdad, desde esta óptica, quiere decir que los diferentes deben ser respetados y tratados como iguales, por lo que, no basta su enunciación, sino su efectiva observancia y, en caso de infracción, su sanción. Es así que, este modelo no soslaya las

⁵² Ibidem, p. 74-76

diferencias, sino que busca reconocerlas como aspectos que determinan las relaciones sociales, y dado el riesgo de que las diferencias se conviertan en factores de desigualdad social, enfatiza la importancia de otorgarles una igual validación jurídica.

De esta manera, la idea de que los buenos gobiernos son aquellos que gobiernan sin fines diferenciados, sólo podría significar la permanencia indistinta de las diferencias y desigualdades tratadas de forma generalizada, lo cual no podría dar solución a las reivindicaciones en materia cultural. Por lo que, como lo señala Miguel Carbonell, “un aspecto es que el Estado, sus reglas y sus instituciones no sean neutrales y otra muy distinta es que el propio Estado sea administrado como si perteneciera a uno sólo de los grupos que conforman una sociedad”⁵³.

La acción del Estado, al romper con su neutralidad, podría encaminarse hacia el campo de los derechos diferenciados, los cuales, son los que pueden permitir que se mantengan y garanticen las peculiaridades culturales, a las que apelan dichos grupos minoritarios.

Estas particularidades culturales son manifestaciones que no tienen una forma de expresión estrictamente personal ni reservada a la esfera privada, por lo que el reconocimiento de las diferencias culturales no puede quedar relegado al ámbito de la privacidad, sino que precisa una serie de medidas políticas públicas, que de esta forma, logren revertir la condición de exclusión y discriminación de las minorías culturales.

Por otra parte, la instrumentación de las políticas multiculturales sólo tendrá fecundidad cuando exista un régimen al menos tendencialmente democrático, o en fase de transición; pues bajo un régimen autoritario,

⁵³ Miguel Carbonell, *Op. Cit.*, p. 79

lo más probable es que no se tengan las condiciones de diálogo y de libertad necesarias para llevar a cabo dicha implementación. El terreno social y cultural que propicia el multiculturalismo es el de las sociedades abiertas⁵⁴ que han superado la lucha por la defensa de los derechos humanos, y que poseen una calidad democrática. Para Popper una sociedad abierta se expresa por la presencia, en diversos grados y modalidades, de tres rasgos principales: racionalismo crítico, libertad individual y tolerancia.

Finalmente, y a pesar de las contradicciones y dificultades, se puede sostener que el debate en torno a las relaciones de la democracia liberal y el multiculturalismo, está contribuyendo sustantivamente en tres terrenos:

- 1) A entender mejor los límites culturales de la tradición liberal-democrática, tanto en la teoría como sobre todo, en la práctica institucional y de los procesos de tomas de decisión;**
- 2) A entender la interculturalidad no como un hecho empírico inevitable, sino como un valor político y social que es preciso proteger;**
- 3) A contribuir a una mejor realización, ética y funcional, de los valores universales del liberalismo democrático, que se sitúa más allá de los sesgos culturales que han sido introducidos en la práctica de las democracias liberales durante los dos últimos siglos.⁵⁵**

De esta forma, las políticas multiculturales dirigidas hacia las minorías no se encuentran en conflicto irresoluble con los principios liberales y por el contrario, pueden ser consistentes y enriquecedoras, pues contribuyen a exigir libertad dentro del grupo minoritario y a buscar esquemas de igualdad entre los grupos minoritarios y mayoritarios.

⁵⁴ Ver referencia en Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992.

⁵⁵ Ferran Requejo y Ricard Zapata-Barrero, "Multiculturalidad y democracia" en Joan Antón Mellón (coord.), *Las ideas políticas del siglo XX*, Ariel, Madrid, 2002, p. 23-24.

Sólo en este sentido, los derechos de las minorías sí podrán tener cabida dentro de los principios liberales, como podrá apreciarse en la segunda fase del discurso multicultural, el cual será tratado enseguida⁵⁶.

1.7 MODELOS MULTICULTURALES

Existen distintas versiones sobre el tema del multiculturalismo, que varían acorde al distinto énfasis que se les da a las problemáticas que le subyacen, tales como: la moral, la relación entre los individuos y las comunidades, el papel que juegan éstas, el rol de la identidad personal y el diálogo entre culturas. En la historia, han predominado tres modelos de multiculturalismo, los cuales, no deberían entenderse como teorías empíricas que busquen describir cómo es realmente la realidad, sino como tipos ideales que en su caso, permitan sustentar políticas y orientar la acción de los individuos, los grupos y el propio Estado. Estos modelos son:

1.7.1 VERSIÓN LIBERAL

El multiculturalismo en su vertiente liberal, enfatiza la noción de persona como agente moral y, con ella, se asienta el punto de partida individualista. Desde esta perspectiva, se defiende un compromiso con la libertad de elección y con la autonomía personal. Se aduce que el individuo es moralmente anterior a la comunidad y que ésta sólo es importante, en tanto que contribuye al bienestar del individuo. De la misma forma, se sostiene que en el momento en que los integrantes de una comunidad consideran que sus prácticas culturales ya no tienen vigencia en su cotidiano, los individuos pueden abandonarlas y no hay razón para impedir que alguien lo haga.

⁵⁶ Ver Punto 1.8.1

Otro principio central sobre el que se modula la vertiente liberal del multiculturalismo es su universalidad, el cual establece que ninguna máxima de conducta podría ser elevada a la condición de la ley moral, si no admite ser universalizada, de modo que valga para cualquiera otros sujetos que se hallen en situación parecida⁵⁷. En otros términos, el hombre debe procurar que sus acciones valgan para el conjunto y no sólo para él, pues debe actuar buscando validez universal. La cuestión problemática es como conciliar esas aspiraciones de universalidad y mantener la autodeterminación en los actos del individuo.

Los multiculturalistas liberales, si bien reconocen la diversidad cultural, no están dispuestos a evaluarlas en sus propios términos, debido a que imponen y colocan a la libertad individual y a la dignidad humana como valor universal en sociedades no liberales. De tal modo, el concepto de dignidad humana tiene, desde su perspectiva, ganada la categoría de valor verdadero -Joseph Raz-. Sin embargo, sus alcances carecen todavía de una universalidad y todavía son punto de conflicto dado su condicionamiento histórico, la forma de comprensión y de aplicación.

Los multiculturalistas liberales sostienen que los derechos de las minorías son consistentes y congruentes con los principios de igualdad y libertad, pues afirman que un eventual trato desigual, a través de la figura de los derechos diferenciados, podría ser una forma de construir un esquema igualitario sustancial o material, más eficiente, que rompa con las condiciones de exclusión, rezago y discriminación de las minorías.

⁵⁷ José Alejandro Salcedo Aquino, *Op. Cit.*, p. 56-57

1.7.2 VERSIÓN COMUNITARISTA.

Por su lado, la concepción comunitarista del multiculturalismo se fundamenta en la defensa de los derechos de las comunidades, los cuales son necesarios para la preservación, reproducción y prosperidad material y cultural de las mismas. En este modelo, se otorga prioridad al papel del colectivo sobre el del individuo. Si bien los liberales y los comunitaristas reconocen la importancia del grupo como condición de posibilidad de las elecciones de los individuos; los comunitaristas no consideran que la razón por la que sea preciso defender los derechos colectivos provenga únicamente del papel que tienen las comunidades para garantizar la posibilidad de elecciones individuales, sino, por el contrario, sostienen la existencia y legitimidad de los derechos colectivos, de manera que parecen no admitir que los derechos colectivos se subordinen a los derechos individuales⁵⁸.

Luis Villoro, postula que en las sociedades existen valores del mismo rango, incluso superiores, respecto de los valores individuales, como la libertad individual y la igualdad ante la ley; y que esos valores pueden ser superiores, ya no son individuales sino comunitarios. Su premisa es: “obra de manera que tu acción esté orientada en cada caso por la realización en bienes sociales de valores objetivos”⁵⁹. Así, Villoro, introduce cuatro premisas sobre las cuales se argumenta a favor de una postura comunitaria:

- 1. Una voluntad ética, en política, postula valores objetivos cuya realización constituiría un bien común, más allá de los bienes específicos de cada grupo. Proyecta de esta forma una “sociedad otra”;**

⁵⁸ Ibidem p. 66

⁵⁹ Luis, Villoro, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, FCE, México, 1997, p. 245-247

2. **Una voluntad ética, en política, orientada por la sociedad proyectada, donde la elección puede expresarse en un programa que guía el comportamiento colectivo;**
3. **Una voluntad ética, en política, quiere la realización de bienes sociales;**
4. **Una voluntad ética considera los valores objetivos por realizar en cada caso.**

Ahora bien, esta proposición apela a la construcción de un otro Estado, como lo denomina Villoro, fundado en valores que se perfilan al bien común sobre el individual y ello es lo que los determina como valores objetivos. El individuo no puede disociarse del intercambio con su realidad social, ni de sus creencias, participaciones, actitudes y comportamientos que se van forjando de la mano de su colectivo. Como se mencionó con anterioridad, esta óptica, de fuente historicista, está cargada de un fuerte contenido utópico pues aspira no sólo a nuevos órdenes jurídicos dotados de autoridad, normas y ámbitos de competencia restringidos; sino a que los pueblos y comunidades indígenas sean entidades territoriales independientes (autonomías en sentido fuerte), pilares constitutivos del nuevo Estado.

Bajo la perspectiva multicultural comunitaria, la identidad de un colectivo se entiende por lo que un sujeto representa cuando se reconoce a sí mismo o reconoce a otra persona como miembro de ese pueblo. En otros términos, la identidad del pueblo no es estática y hermética, es una representación intersubjetiva, por lo cual se reconstruye constantemente⁶⁰.

⁶⁰ Luis Villoro, "Sobre la identidad de los pueblos", en Olivé y Salmerón, *La identidad personal y la colectiva*, UNAM, México, 1994, p. 89

1.7.3 VERSIÓN PLURALISTA

El multiculturalismo pluralista surge como una tercera opción, que busca recuperar las virtudes de los dos esquemas anteriores y proponer una postura intermedia. Los multicultural pluralistas consideran que las sociedades reales se componen de comunidades y de culturas diversas, cada una con diferentes estrategias y formas de obtener conocimientos acerca del mundo, criterios de evaluación cognoscitiva moral y estética. Asimismo, acepta que todos esos sistemas cognoscitivos y morales son inconmesurables, es decir que no es posible hacer una evaluación de ellos bajo un grupo único de estándares⁶¹. El pluralismo multicultural rechaza los absolutos y los relativos, los universales y los particulares, y, más bien, se esfuerza por aceptar y respetar la diversidad en los componentes culturales, morales y religiosos de las sociedades. León Olivé defiende la perspectiva multicultural pluralista y afirma que este tercer tipo de multiculturalismo está basado en una concepción flexible sobre el conocimiento, sobre las normas y los valores, es decir, sobre la ética⁶². Olivé retoma los puntos clave de una posición pluralista que introduce Rescher:

- 1) **La legitimidad de la diversidad.** Las variadas experiencias de las personas hacen que sea normal, natural y racional que procedan de diferentes maneras en cuestiones cognitivas, evaluativas y prácticas,
- 2) **Disonancia restringida.** Un sistema social debe ser de tal manera que prevalezca la armonía y la interacción constructiva a pesar de la diversidad, el disenso y la disonancia entre los individuos y los grupos, lo cual requiere:

⁶¹ Rescher, N, *Pluralism*, Oxford Univeristy Press, Oxford, 1996, p.3

⁶² León Olivé, "Multiculturalismo: ni universalismo, ni relativismo" ... p. 138

- 3) **Aceptación de las diferencias, en el que las personas requieren asimilar que existen opiniones distintas, en evaluaciones, costumbres y modos de acción, y**
- 4) **Respeto por la autonomía de los otros. La reacción racional y productiva al disenso no es tanto que toleremos a los otros, sino que respetemos su autonomía, que les concedamos el derecho a seguir su propio y distinto camino, dentro de los límites que deben imponerse en el interés de mantener un orden común, pacífico y productivo, que conduzca a la realización de los intereses de todos.**

De este modo, el pluralismo se fundamenta en que los individuos actúan y eligen acorde a las doctrinas (religiosas, pautas morales, valores) en los que se han influenciado, por lo cual es necesario aceptar, comprender y tolerar la autonomía de los individuos en sus diferencias tanto al interior del grupo como en su relación con los demás.

En las dinámicas entre los contenidos de culturas disímiles, el pluralismo reconoce la necesidad del respeto a otras sociedades, aunque desde los patrones de alguna de ellas en particular, otras culturas no sean igualmente valiosas. De tal suerte, se contempla la posibilidad de una interacción, incluso dialógica, entre miembros de diferentes culturas, mediante esfuerzos de interpretación y de construcción de acuerdos, aunque no necesariamente serán acuerdos completos en todos los asuntos de orden cognitivo o moral⁶³. Asimismo, no es necesario suponer estándares universales de racionalidad, ni conceptos homogeneizantes, por ejemplo acerca de conceptos sustanciales como el de dignidad.

⁶³ Es importante observar que los acuerdos completos ni siquiera se dan en el interior de una misma cultura, por más homogénea que sea.

Bajo esta perspectiva, los conceptos de aspiración universal deben buscar ser redefinidos constantemente, aun cuando se trate de un concepto fundamental. Sin embargo, es pertinente que las sociedades con un mínimo de moralidad, posean conceptos equivalentes; de ese modo, lo importante es que en cada caso de interacción, se acuerden las reglas básicas de procedimiento y los conceptos sustanciales básicos, a partir de los cuales, se puedan proseguir interacciones que interesen a las partes.

Por otro lado, es importante puntualizar las coincidencias y diferencias entre el pluralismo y los relativismos, ya que usualmente llegan a confundirse. Éstos coinciden en una premisa básica, el rechazo a los estándares de evaluación como absolutos e inmutables; pero difieren en que el relativismo considera que no tiene sentido plantearse el problema de la corrección de los estándares de validez y va más allá, pues propone que la evaluación de creencias o de acciones depende sólo del grupo humano cuyas creencias o acciones han de ser evaluadas, es decir, depende sólo del propio sistema de creencias, valores y fines de ese grupo; mientras que la visión pluralista sostiene que los estándares de validez sí son susceptibles de considerarse como correctos o no, es decir, se conciben como corregibles, y se reconoce que eso obedece a la existencia de restricciones que impone la realidad para las normas metodológicas, tanto en el terreno epistémico, como para las normas morales.

Este tercer modelo tampoco ofrece una solución a la dicotomía del liberalismo y comunitarismo, e, incluso, sus mismos partidarios declaran su solución en suspenso. En el momento en que desplazan la respuesta del plano esencialmente multicultural y lo llevan al terreno de lo ético y lo filosófico –imperativos categóricos-, se apuesta por una salida universalista, y por ende, de fuerza e imposición. Los avances

del multiculturalismo se pueden apreciar más en el plano político que en el conceptual, de ahí que, su apropiada valoración tendría que realizarse estudiando los arreglos institucionales que en los casos prácticos se han producido. Si se le analiza a partir de premisas teóricas, ello nos podría conducir a un debate interminable que contrapone conceptos universales contra particulares.

1.8 EVOLUCIÓN DEL DISCURSO DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS.

El debate filosófico en torno al multiculturalismo y los derechos de las minorías ha cambiado drásticamente en los últimos años, tanto en su ámbito de investigación, (el cual se ha ampliado) como en su terminología básica. Hacia mediados de la década de los ochenta, pocos eran los filósofos o teóricos políticos que se interesaban en esta área y de hecho, los temas de la etnicidad eran marginales a los estudios de filosofía política.

Esta situación puede explicarse por la asociación extrema que varios teóricos apuntaban, entre los estudios acerca de las identidades nacionales con los totalitarismos que habían surgido en la primera mitad del siglo XX, como el nacional socialismo alemán y el fascismo italiano. Realizar trabajos sobre los nacionalismos buscaba evadirse en todo estudio, pues significaba atentar contra los valores liberales. Cualquier tipo de estudio sobre el nacionalismo podría conducir al regreso del tribalismo, a la sociedad cerrada y a la limitación de la libertad humana. El caso de Karl Popper, era más radical, pues consideraba los historicismos del S. XX (el nazismo y el comunismo) como el principal enemigo de la sociedad abierta ⁶⁴.

⁶⁴ Karl Popper, *Op. Cit.*, p. 15.

A pesar de esa tendencia en el pasado, hoy día el tema del multiculturalismo ha experimentado un reacomodo en su posición dentro de los estudios de teoría y filosofía política ocupando un lugar privilegiado, que se hace evidente en los amplios e interdisciplinarios trabajos que se realizan bajo la impronta de la diferencia.

Will Kymlicka, reconoce varios factores que ayudaron a detonar los temas multiculturales, pero el más importante –afirma- es el colapso del comunismo que desató una ola de nacionalismos étnicos en Europa del Este, lo cual afectó dramáticamente los procesos de democratización de los Estados que confirman tal región. Este tipo de conflictos étnicos y nacionalistas, cuestionaron las creencias optimistas de que la democracia liberal surgiría como la alternativa o el proceso posterior al comunismo. Además, se suscitaron otros acontecimientos que despertaron el interés por los tópicos de los derechos minoritarios, tales como: el endurecimiento en las políticas contra inmigrantes y refugiados en muchos países occidentales, el resurgimiento de la movilización política de los pueblos indígenas, cuyo resultado fue el borrador de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas, y la constante amenaza de secesión en varios países de Occidente (Québec, por mencionar uno)⁶⁵.

Estos sucesos demostraron que los problemas considerados como superados, eran sólo una bomba de tiempo que se mantuvo reprimida y que podría estallar en cualquier momento. Los nuevos conflictos de matriz étnico-nacionalista demostraron que, los presupuestos bajo los cuales se construyó el Estado democrático liberal no correspondían a las condiciones de diversidad etnocultural que existía en cada Estado.

⁶⁵ Ibidem p.336

Ahora, para plantear la evolución en el debate sobre los derechos de las minorías, utilizaré la periodización de Will Kymlicka, la cual es sistemática, clara y apropiada para este punto.

La primera etapa se considera el predebate que se desarrolla durante la década de los 70 y 80, donde se afirma que la polémica sobre los derechos de las minorías puede ser englobada dentro de la discusión entre liberales y comunitarios. La cuestión central es definir cuál es la postura ante la libertad individual. Los liberales, por su parte, afirman que los individuos son libres para decidir su propia noción de la vida buena, y rechazan cualquier tipo de subyugación del individuo a alguna condición impuesta. Asimismo, sostienen que el individuo es anterior a la comunidad y que ésta es sólo trascendental en la medida que otorga bienestar al individuo. Por su lado, los comunitarios critican esta idea de la autonomía liberal ya que la consideran un factor de destrucción de las comunidades, al argumentar que los individuos son producto de relaciones sociales y se ubican dentro de distintos roles, por lo que la autonomía, sólo contribuiría a erosionar la preeminencia de la comunidad sobre el individuo.

Los derechos de las minorías también son asumidos como parte de estas posturas antagónicas. Mientras que los liberales consideraban que otorgar dichos derechos mermaba el énfasis del individuo y resultaba innecesaria; para los comunitaristas era la forma apropiada de proteger a las comunidades de las acciones del individualismo. Los defensores de los derechos de las minorías creían que los inconvenientes o contradicciones entre este discurso y el liberalismo -el cual subraya el individualismo moral y la autonomía individual-, eran algunas de las evidentes carencias de éste último para procesar y entender la diversidad.

La segunda etapa (2) del debate puede denominarse como la discusión de los derechos de las minorías en el seno del marco liberal, donde se sostiene que los diversos grupos etno-culturales, ubicados en las democracias liberales, no buscan protección ante los embates de la modernidad, sino una plena incorporación a la sociedad, lo que manifiesta una adhesión hacia los principios liberales que dominan en tales sociedades (como podría ser la disposición que demuestran los inmigrantes hacia los países a los que llegan). Sin embargo, lo anterior no deja de implicar una renegociación en los términos en que se acomodan dentro del marco de las instituciones y sociedades democráticas. En algunos casos, las minorías buscan asumir los valores liberales, pero no a partir de una visión unívoca y etnocéntrica. El debate, ahora, se centra en la interpretación de esos principios, en particular, en materias como el lenguaje, nacionalidad e identidades étnicas. Los sectores que reivindican los derechos de las minorías, afirman que el adecuado reconocimiento público y el apoyo hacia la permanencia de sus lenguas natales, prácticas e identidades no sólo son congruentes con los principios liberales-democráticos, incluyendo la autonomía individual, sino que, de hecho, los complementan, por lo cual, deben ser requeridos por éstos.

Esta postura es la que conduce a la pregunta que caracteriza esta etapa: ¿cuál es la posible salida para el multiculturalismo dentro de la teoría liberal?. La cuestión ya no es la protección de las comunidades frente a las exigencias de los liberales, sino que los grupos que comparten principios liberales también requieren que se les otorguen derechos de minorías. A esta corriente suele denominársele como liberalismo cultural, la cual subraya el privilegio de la pertenencia cultural de los individuos, en el momento en que éstos eligen entre sus variadas opciones.

A pesar de ello, el liberalismo cultural no deja de reconocer que existen derechos de las minorías que puedan socavar o minar la autonomía individual en lugar de fortalecerla. Debido a ello, Kymlicka realiza una adecuada distinción entre aquellos derechos que implican restricciones a los derechos individuales, y aquellos que, pueden considerarse como complementarios o una ampliación en el catálogo de los mismos. Kymlicka se refiere a estos tipos de derechos como grupales o colectivos, aunque cada uno posee distintas problemáticas. El primer conjunto se relaciona con el derecho a la disensión interna o también llamados de restricciones internas, las cuales pueden servir más como elementos de protección individual, en los momentos en que alguien decide renunciar o simplemente deslindarse de su pertenencia hacia algún grupo, es decir, están dirigidos hacia una relación más intragrupal. El problema de estas restricciones surge cuando algunos miembros del grupo argumentan que otros integrantes del mismo, no poseen el derecho legal para cuestionar algunas de las creencias en las que se circunscriben.

Kymlicka se refiere a estos tipos de derechos como grupales o colectivos, aunque cada uno posee distintas problemáticas. El primer conjunto se relaciona con el derecho a la disensión interna, llamado restricciones internas, -que puede servir más como protección individual en los momentos en que alguien decide renunciar o simplemente deslindarse de su pertenencia hacia algún grupo, es decir, en un sentido más intra grupal-. El problema de éstas surge cuando algunos miembros del grupo argumentan que otros integrantes del mismo no poseen el derecho legal para cuestionar algunas de las creencias en las que se circunscriben.

El segundo conjunto, denominado de protecciones externas, implica el derecho de los grupos a protegerse de las presiones externas de

sociedades más amplias o de la sociedad mayoritaria, para asegurar que los recursos y las instituciones de los que depende la minoría no queden vulnerados por decisiones de la mayoría. Estos derechos implican relaciones en un sentido intergrupales, es decir, en la manera en que se relacionan con otros grupos.

Los dos anteriores derechos pueden ser oportunidades para generar situaciones congruentes con los principios liberales, como podría ser la defensa de la autonomía de los individuos al interior de su comunidad. De la misma forma, podrían fungir como mecanismos para reducir la vulnerabilidad del grupo minoritario hacia el más amplio, en términos de discriminación y exclusión, y en este sentido, podrían contribuir a tener relaciones más equitativas entre los distintos grupos que componen una sociedad.

Kymlicka afirma que las restricciones internas y las protecciones externas no necesariamente deben ir unidas, ni presentarse al mismo tiempo. Algunos grupos pueden buscar protecciones externas de la sociedad más amplias sin buscar, al mismo tiempo, restricciones internas sobre sus propios miembros. Pero también pueden presentarse de forma paralela. Por ejemplo, existen comunidades indígenas cuyos consensos impiden que sus integrantes contraigan matrimonio con individuos ajenos a su comunidad, lo que podría figurar como una restricción a la libertad de elegir. Sin embargo, puede suceder que, a la vez, este núcleo minoritario, invocando su derecho a la autodeterminación, exija respeto y protección de los grupos externos hacia esa situación. Por ello, los liberales ven con precaución y, a veces, asumen una posición escéptica hacia las demandas de las restricciones internas, ya que el liberalismo cultural rechaza la idea de que los grupos puedan, en el nombre de preservar la pureza o autenticidad de las tradiciones grupales, restringir derechos civiles o

políticos a sus miembros. Sin embargo, autores como Kukhatas⁶⁶ señalan que las restricciones internas son válidas siempre y cuando permitan que el individuo pueda renunciar a su comunidad cuando lo considere conveniente.

Finalmente, Kymlicka, afirma que dicha etapa sí representa un avance en la forma de abordar el tema, pues se tienen nociones más claras de la naturaleza y origen de las demandas y particularidades de los grupos etno-culturales, aunque malinterpreta la naturaleza del Estado liberal y las demandas que éste dirige a las minorías, efecto que se explica en la fase siguiente.

En la etapa subsecuente (3), el multiculturalismo es entendido como una respuesta a la forma en que se produjo la construcción nacional y, para explicarla, Kymlicka, parte de una de las características del Estado nacional, la neutralidad etnocultural. El Estado es neutral respecto de las identidades etno-culturales de sus ciudadanos, e indiferente (*benign neglect*) a la capacidad de los grupos etno-culturales para reproducirse a lo largo del tiempo⁶⁷. La ceguera a las diferencias es una noción diferente y mucho más fuerte que la neutralidad del Estado, dado que, la indiferencia hace que el Estado no jerarquice los méritos intrínsecos de las diferentes concepciones de la buena vida y excluya determinados tipos de argumentos o justificaciones para la política pública. En otros términos, el Estado al ser neutral, es como un espacio vacío que es cubierto por distintas identidades, pero el hecho de que sea ciego a las modalidades que toman esas identidades, mantiene la forma discriminadora y segregacionista del trato del Estado hacia esas diferencias, y de hecho,

⁶⁶ Kukhatas Chandran, "Are there any cultural rights?", *Political Theory*, vol. 20, núm. 1, febrero de 1992, p. 105-139

⁶⁷Ídem.

inhabilita la exigencia de derechos por parte de los sectores minoritarios.

La neutralidad estatal no estuvo presente en la configuración inicial de los Estados, donde la promoción de una lengua, religión y cultura mayoritaria fueron condiciones fundamentales para crear una conciencia nacional, hecho que ha permeado las relaciones de inequidad que se presentan en la actualidad entre las sociedades dominantes y el resto. Se ha tratado de equiparar esa neutralidad cultural con la relación del Estado y la religión, y de reproducir este modelo en los aspectos culturales. No obstante, la tolerancia liberal hacia la libertad de credo no puede aplicarse de igual forma en el tratamiento de las demandas de carácter cultural y de hecho, Kymlicka lo considera completamente engañoso⁶⁸ como explicación de la relación entre el Estado liberal democrático y los grupos etno-culturales.

Existen países cuyo carácter neutral se expresa en distintos ámbitos, como Estados Unidos, el modelo neutro por excelencia, para el que es más trascendental la edificación de una identidad cívica en común, que aspectos culturales, lingüísticos o religiosos que compartir. Este ejemplo nos conduce a la distinción entre las naciones étnicas de las naciones cívicas. Las naciones étnicas asumen la reproducción de una cultura e identidad particular como una de las más importantes metas, mientras que las naciones cívicas se asemejan más al modelo democrático liberal que predomina, donde la definición de los miembros que componen un Estado, se hace a partir de la simple adhesión a los principios democráticos y de justicia y no de una pertenencia cultural. De esta forma, la demanda de derechos minoritarios, bajo esta perspectiva, es una novedosa alteración radical para la forma

⁶⁸ Ibidem, p. 39

tradicional de operar del Estado liberal, por lo que, en una nación cívica nadie desearía abogar por esos derechos minoritarios.

Sin embargo, para Kymlicka, la idea de que las naciones cívicas son indiferentes hacia las identidades culturales debería ser considerada como falsa, dado que las adscripciones culturales necesitan ser reconocidas. Para él, se necesita replantear el hecho de que el Estado sea ciego a las diferencias con un modelo más preciso, un nuevo modelo de Estado liberal democrático, el cual reconozca el rol central de la construcción nacional dentro de las democracias liberales debido a la posibilidad y –de hecho, a la frecuencia- de que las políticas gubernamentales favorecen el desarrollo de dos o más culturas societales dentro de una misma cultura, como sucede en los países multiculturales de avanzada, Canadá, Suiza, Bélgica. Por ello, sería un gran avance que los Estados, a pesar de haber favorecido históricamente a una cultura sobre otra, buscaran no la simple integración de las culturas minoritarias sino la preservación de éstas en un esquema de respeto y coexistencia pacífica que valore las aportaciones de estos sectores, al diseño del Estado en el que se ubican.

Después de lo señalado, vale la pena realizar un pequeño apunte crítico. Se ha tratado de explicar que el multiculturalismo es un híbrido teórico cuyos avances se ubican más en los arreglos institucionales pragmáticos –como se aprecia en la experiencia canadiense- que en la esfera de lo teórico. Asimismo, no podemos referirnos a los modelos multiculturales, como una tipología básica, y tampoco hablar de una evolución del discurso, sino de un debate que mantiene muchos perfiles abiertos en donde los puntos intermedios entre las posiciones radicales -por ejemplo, Taylor y Kymlicka-, sirven para ubicar los puntos en común y los de desacuerdo respecto de una temática

compleja, que se enriquece por las nuevas formas que adaptan las relaciones entre los integrantes de los Estados.

2. CARACTERIZACIÓN Y SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS ABORÍGENES DE CANADÁ.

2.1. APROXIMACIONES HACIA UNA DEFINICIÓN DE LOS PUEBLOS ABORÍGENES.

Existen dos posturas importantes que se pueden identificar en la clasificación de los pueblos indígenas. Por un lado, tenemos la propuesta de Kymlicka, quien las ubica como un sub-grupo de las minorías nacionales, la cual, a pesar de no fundarse en ningún criterio globalmente aceptado, se modula sobre el lugar que ocuparon durante la formación estatal. En este proceso, las naciones sin Estado (minorías nacionales) fueron partícipes en la construcción del Estado nacional, aunque fueron derrotados, mientras que los indígenas se mantuvieron aislados de este proceso, por lo cual, aún conservan una forma de vida tradicional¹. Esta tendencia de ubicar a los indígenas como minorías nacionales no es aceptada por la mayoría de los Estados, debido a las implicaciones –en términos de soberanía- que podría tener el reconocimiento de sus derechos en el ámbito internacional.

La otra tendencia, arraigada principalmente en el derecho internacional, plantea que aunque en un principio no eran reconocidos como sujetos de derechos, ya comienza la disposición a aceptarlos como minorías étnicas o grupos raciales, en virtud de que no se les puede colocar al mismo nivel que los Estados. Sin embargo, existe una corriente de interpretación de algunos instrumentos internacionales, sobresalientemente interpretaciones que comienzan a respaldarlos como sujetos de derechos, como algunas tesis del Convenio 169 de la

¹ Will Kymlicka, "Teoría de los derechos indígenas", *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía...* p. 169-170

Organización Internacional del Trabajo y del Proyecto de Declaración Internacional de Derechos Indígenas.

De hecho, son muy pocos gobiernos los que han reconocido verdaderamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos diferenciados, con especificidad cultural, equiparable a las culturas dominantes.

Después de esta distinción básica entre minorías nacionales e indígenas, entramos a estudiar el concepto de indígena, para posteriormente, explicar la categoría de aborígen en los términos al uso en Canadá. A través del tiempo han surgido muchas definiciones de indígena, pero ninguna ha tenido una aceptación universal, y mucho menos, aprobación entre los involucrados. El concepto de indio o su expresión menos ofensiva, el de indígena, conforma una categoría social², que se acerca más a conceptos de casta o clase social que a los de identidad cultural. Esto se debe a que, a diferencia de otras identidades que tienen un único y nítido signo distintivo, las identidades indígenas se conforman de variables múltiples, pues en la diversidad de componentes ninguno es el definitorio o principal. Este tipo de identidades son fluidas, inasibles y hasta confusas, por lo que esa flexibilidad elusiva es la que también explica su transformación y recreación constantes³.

Arturo Warman señala, que el concepto de indígena es una categoría supraétnica⁴, pues se aplica a todos los pueblos originarios del Nuevo Mundo, a los nativos o aborígenes, con las imprecisiones que ello implica. En la categoría de indígena se agrupa un mosaico de

² Arturo Warman, *Los indios en el umbral del milenio*, Fondo de Cultura Económica, México 2003, p.15

³ Ibidem, p. 16

⁴ Ibidem, p. 51

identidades culturales distintas, algunas con mayores diferencias entre sí que las que tienen respecto de sus vecinos no indígenas. Debo a estas ambigüedades terminológicas, comúnmente, se usan algunos de los componentes convencionales (raza, lengua, cultura y religión) para su definición, estudio, clasificación y descripción.

No obstante estos criterios, el medio más frecuente para definir y posteriormente, realizar estimaciones sobre la población indígena, es el lingüístico. Para muchos, las identidades étnicas indígenas se refieren a los hablantes de la misma lengua entre la gran diversidad de idiomas presentes, antes de los contactos con el Viejo Mundo. Sin embargo, esto tampoco es completamente cierto, puesto que no existe existencia de una identidad en común.

Además, hay casos en que los indígenas dejan de practicar su lengua natal y adoptan la lengua de la sociedad dominante, ya no sólo como el idioma que les permitirá integrarse a la sociedad más amplia, sino como el idioma más usado en su comunidad. Por efecto de este abandono de su lengua, en las estimaciones poblacionales dejan de ser considerados indígenas, lo que podría conducirnos a datos equívocos. Por ello, el criterio lingüístico puede llegar a ser muy difuso, pues la lengua también evoluciona y las personas hablantes de una lengua originaria cambian en el intercambio con otras culturas y adquieren otras identidades, además de la del idioma. Imponer la definición del indígena a partir de este componente podría ser reduccionista y engañoso; aunque aparece como imprescindible para un primer acercamiento hacia lo indígena.

Como consecuencia de las limitantes de este criterio basado en la lengua, se recurre a otros elementos definitorios de los indígenas, entre ellos, principalmente, el de la autopercepción, como una

identidad fundada principalmente en su pertenencia a la comunidad, ésta última entendida como unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, y en la que se reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres ⁵. La comunidad como organización social selecciona los rasgos culturales que se adoptan como distintivos de la identidad: las fiestas, las danzas o representaciones, el uso y giros del idioma, el traje y adorno característico, o hasta el conflicto con otra comunidad⁶.

Este criterio de autoadscripción, entendida como la definición propia o asumida de un grupo de referencia, enfatiza lo que alguna vez se llamó el criterio subjetivo. Warman señala que es desatinado definirlo como criterio subjetivo, pues el conjunto de elementos que los integrantes de una comunidad reconocen como propios, se perfilan como la genealogía de una comunidad que en sentido estricto, serían sus condiciones objetivas de origen, desarrollo y de la conciencia que de esos elementos tienen como rasgos de unión o identidad. En ese sentido, José R. Martínez Cobo, toma como base la auto-percepción o autoadscripción y define las poblaciones indígenas como:

“comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, teniendo continuidad histórica con sociedades que se desarrollaron en sus territorios antes de la invasión colonial, se consideran a sí mismos como distintos de otros sectores de las sociedades ahora prevalecientes en esos territorios, o en partes de ellos. En la actualidad son sectores no-dominantes en la sociedad, y se muestran determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica,

⁵ Definición de comunidad del Artículo 2do. Constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado en 2001. Se reconoce su adscripción territorial sólo como el espacio en el que se reproducen, no en el sentido del derecho internacional.

⁶ Arturo Warman, *Op. Cit.*, p. 20

como base de su existencia continua como pueblos, de acuerdo con sus moldes culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales propios"⁷

Si bien estos distintos criterios sirven como aproximaciones conceptuales para la definición de indígena, no hay que soslayar que el indígena es una construcción colonial⁸, en la que subyace una situación de poder en la que se busca ejercer un dominio y conservarlo, a partir de la expresión de los bienes que poseían, de la expansión de una ideología dominante y del despojo de una identidad propia, que los englobaba bajo una categoría que desconocía las afiliaciones, las prácticas o creencias culturales y, simplemente marcaba el contraste entre quienes estaban y los que llegaban para conquistar e imponerse.

A la llegada de los europeos (finales del S. XIII y principios del S. XIV), la supresión y extinción de las identidades indígenas fueron la política dominante y por ello, la categoría supraétnica (como la llama Arturo Warman) fue impuesta sobre poblaciones heterogéneas y plurales. Las particularidades de cada grupo eran consideradas como atributos menores y eran subsumidos bajo el trato global de indio, el cual, desde el punto de vista de los europeos, era un término más significativo y universal.

En Canadá, durante los primeros contactos entre los pueblos nativos o aborígenes con los europeos (S. XIV y S. XVII) no existió ninguna problemática en determinar quién era o no indígena. No existía

⁷ J.R. Martínez Cobo, "Study on the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations", doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4, Naciones Unidas, 1997, p.29. El autor es Relator Especial de la Subcomisión para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

⁸ Guillermo Bonfil Batalla, "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial" en Lina Odena Güemes (selec.), *Obras escogidas de Guillermo Bonfil*, 4ta. Versión, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995, vol. 1, p.243

necesidad alguna para lograr alguna definición legal. Los ancestros y el estilo de vida se convirtieron en factores determinantes para su definición. Esto, debido a la influencia del *Common Law* en el andamiaje normativo e institucional basado, principalmente, en el derecho consuetudinario (a diferencia del *Civil Law*, de inspiración contractualista) Fue hasta 1850 que el primer estatuto sobre indígenas surgió; sin embargo sus características se reducían a una mezcla entre términos biológicos y culturales, puesto que se reconocían como indígenas a aquellos que tuvieran sangre indígena; estuvieran casados con algún indígena cuyos descendientes residieran entre ellos; hayan sido adoptados en la infancia por algún indígena y de nuevo, cuya residencia fuera en el mismo lugar.

En el siguiente periodo, llamado de Decadencia y Asimilación (1800-1976), los atributos culturales y lingüísticos se convirtieron en los aspectos determinantes asociados con lo indígena, por lo que las personas que evidenciaban un cierto estilo de vida eran designados como indígenas o blancos. Dicha situación provocó un sistema dividido en dos categorías étnicas: los indígenas y los no indígenas, simplificación que sigue denotando la posición jerarquizada: el dominador y el dominado, el colonizador y el colonizado. En otras palabras, se puede decir que los antagonismos producto de dos segmentos definidos por su asimetría lograron manifestarse en todos los órdenes de vida y conformar una situación total.⁹

Para 1876, se estableció el *Indian Act*¹⁰ con la finalidad de crear un mecanismo de identificación de la población ancestral. A partir de este

⁹ Guillermo Bonfil, *Op. Cit.*, p. 347

¹⁰ El *Indian Act* de 1876 controla sus tierras, el uso de sus recursos naturales e inclusive el acceso al crédito, ubicándolos económicamente como productores de bienes selectos, generadores de servicios y obreros, teniendo los menos educación universitaria, en Mónica González, "Las etnias en México y Canadá: un estudio comparativo", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, Vol. 2, Núm. 2, p. 87.

sistema unilateral se otorgó *status* de indígena o *indígenas legales*, el cual era una reproducción normativa e incipientemente categorizada de la ideología colonial prevaleciente.

Desde finales del S. XIX, los tres mayores subgrupos indígenas han sido –legales o con *status* indígenas, los *indígenas sin status*, y los *Métis*. Si bien no existe un reconocimiento legal de estos tres grupos, si están reconocidos tácitamente por la mayor parte de la sociedad. Dentro de estos tres subgrupos, la categoría de los *indígenas sin status* devino muy difusa al entrar al S. XX, debido a que no se encontraban adscritos a alguna legislación; sin embargo, los afectados han trabajado por un reconocimiento oficial y derechos legales. Por su parte, el caso de los *Métis* era distinto, ya que no entraban en una categoría simple debido a su propia naturaleza mestiza, por lo que, fue hasta el Acta de Manitoba de 1870 que los *Métis* fueron reconocidos con un estatuto. Uno de los motivos principales detrás de esa acción, era la búsqueda por establecer ciertos mecanismos de pacificación y, con ello, poder se encuentra en la búsqueda de la paz y en ese sentido, poder establecer un gobierno de control a través de las zonas habitadas por ellos, donde coexistían con las otras categorías señaladas y con la población de origen europeo.

A mediados del S. XX, se introdujo una definición más compleja legal, que establece que sólo aquellos individuos que se protegían bajo el *Indian Act* serían clasificados como indígenas. Hoy, mientras el gobierno federal sólo reconoce ciertas obligaciones legales para los indígenas registrados, en los hechos reconoce también sus obligaciones hacia el grupo referido como los *Métis*.

Los aspectos de cultura y raza han dejado de gravitar determinante en la definición del indígena, y hoy, la definición es una de carácter legal. Los términos legal, registrado, o con *status* son generalmente utilizados de forma similar para denotar al indígena en una relación de o de atención por parte del gobierno. En el mismo sentido, y de forma global, un indígena se refiere a aquellas personas que, de acuerdo al *Indian Act*, están registrado como un indígena o se encuentra bajo el título de indígena.

Pero la complejidad en la identificación de los grupos indígenas es aun más amplia, pues existen subdivisiones dentro de los *indígenas legales*. Primero, los *indígenas legales* o aborígenes legales pueden ser categorizados de acuerdo a si ellos tomaron parte o no de un tratado, lo cual se extrae a partir de la participación de sus ancestros en algún tratado con el gobierno federal. Además, los indígenas son a la vez, subdivididos entre los que habitan en reservas o fuera de ellas, de acuerdo a si sus ancestros fueron provistos de tierras en esas reservas.

El *status* actual de los indígenas está regido por el *Indian Act*, que con las reformas realizadas en 1985 denominadas como la enmienda C-31¹¹ (de ahora en adelante *Bill C-31*) crearon una nueva legislación, la cual redefinió quién era considerado o no un indígena. La *Bill C-31* fue aprobada, y este hecho obligó a que la *Indian Act* fuera reconsiderada a la luz de la *Carta de Derechos y Libertades Canadiense* (secciones

¹¹ Otro de los principios fundamentales de la legislación suplementaria conocida como *Bill C-31* fueron: 1. Eliminación de las prácticas discriminatorias en contra de las mujeres señaladas con anterioridad, y a fin de enmendar tal injusticia, el gobierno dio oportunidad a las mujeres afectadas y a sus hijos de adquirir el status de indio; 2. La posibilidad de que las comunidades de este grupo –conocido como Primeras Naciones- obtuvieran mayor autonomía en el control de sus asuntos internos incluyendo el manejo de las listas de sus miembros; y 3. La oportunidad de que las personas que habían perdido la categoría de indios como resultado de la práctica conocida como *enfranchisement* (se les ofrecía el derecho a voto a cambio de renunciar a su origen indio) pudieran recobrarla.

15 a 28). Con las reformas también abolió el concepto paternalista que privaba en la cultura canadiense dominante, el de liberación¹² y, se otorgó la reintegración del *status* a aquellas personas que lo habían perdido. Esto se hizo evidente en los incrementos en los registros poblacionales. Estas reformas al Indian Act, también redefinieron varias obligaciones que tenía el gobierno federal hacia los indígenas; sin embargo, la restauración de indígenas presentó problemas, pues varias de las reservas a las que se iban a dirigir, carecían de vivienda. Solamente cerca del 2% de las personas restauradas pudieron ser absorbidas en sus comunidades entre 1985-1990.¹³

La nueva acta ha establecido cuatro nuevos tipos de indígenas: 1) con *status* miembro parte de un bando¹⁴ o grupo, 2) con *status* con no pertenencia a un bando o grupo; 3) sin *status*, pero miembros de algún bando y 4) sin *status* y sin bando. Como resultado, los indígenas pueden mantener o adquirir la legalidad sin ser miembro de algún bando (anteriormente dicha distinción no era hecha). En suma, aquellas personas que perdieron su *status* indígena a través del matrimonio pueden ahora replicar por su *status*, y algunos, también pueden reclamar por su pertenencia a algún consejo nativo. Aquellos individuos cuyos ancestros (más de un generación de aborígenes que inmigraron de los territorios nativos) perdieron su *status* y ya no son elegibles. El *status* indígena es revisado y determinado por el Departamento de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá y las

¹² Bajo la ideología colonizadora, el europeo llegaría a liberar de sus prácticas paganas al indígena y lo conduciría hacia lo considerado por ellos como "la civilización"-

¹³ Alan Cairns, *Citizens Plus Aboriginal Peoples and the Canadian State*, UBC Press, Vancouver, 2001, p. 74

¹⁴ Una banda o bando indio es un grupo de personas de las Primeras Naciones para quienes el gobierno federal ha destinado tierras y un presupuesto. Cada bando tiene su propia forma de gobierno constituido por uno o dos jefes y varios consejeros (band council).

decisiones son tomadas para determinar si un individuo tiene el derecho legal para demandar derechos indígenas.

Finalmente, se puede afirmar que formas tradicionales de organización que eran parte integral de la cultura nativa, han sido reemplazadas por un tipo de estructura administrativa diseñada, principalmente, para servir a la conveniencia de los gobiernos federal y provincial. Hoy las comunidades indígenas expresan, de forma debilitada, su sentido de pertenencia a la comunidad, y se presentan como una construcción político-legal que posee cierta relación con otras estructuras en la sociedad.

La identidad nativa se ha vuelto compleja y fragmentada y, como resultado, encontramos que el sentido de pertenencia es diverso, toda vez que los nativos son forzados a actuar como unidades políticas individualizadas. En resumen, las culturas aborígenes sufren el efecto de las lejanas consecuencias de la colonia; sin embargo, la relación con el gobierno ha evolucionado con el resultado de tendencias aparentemente contradictorias.

En la actualidad, para los indígenas canadienses, el término indígena o aborígen como es usualmente utilizado, resulta para ellos un tanto ofensivo y, por ello, han apelado a su reemplazo por el término *First Nations* o Primeras Naciones, que se hizo de uso común en la década de 1970. Aunque el uso de esa expresión está muy extendido, no tiene una aceptación oficial. En particular, se utiliza la expresión “pueblos de las Primeras Naciones” para designar a los pueblos indígenas en Canadá, posean o no el estatuto de indígena¹⁵.

¹⁵ La resolución de reivindicaciones aborígenes. Guía práctica de las experiencias canadienses. Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, Ottawa, 2003, p. 40

En las palabras del Jefe Nacional de la Asamblea de las Primeras Naciones, principal órgano representativo que aglutina a la mayor parte de los aborígenes en Canadá, se sostiene que “los indios de Canadá son naciones y, no puede aplicárseles la definición de “comunidad”, “grupo”, o “minoría” ya que nunca –afirma- hemos renunciado a nuestra soberanía total a favor de ninguna otra potencia de la tierra”.¹⁶ Sin embargo, esta consideración no ha sido aceptada por el gobierno canadiense, en virtud de que ello implicaría reconocerles soberanía. Este tema ha buscado ser soslayado de la agenda nacional y matizado bajo otras modalidades, como las de asociaciones soberanas.

Por su parte, Alan Cairns, considera que la aparición de la expresión “Primeras Naciones” les ha permitido tener una mejor posición, y también les asegura su existencia colectiva, los distingue de la categoría de minorías étnicas y establece y garantiza su incorporación al Estado nacional y al debate constitucional, facilitándoles algunos movimientos hacia la autodeterminación¹⁷. No obstante, no les otorga soberanía en sentido fuerte, tema que paradójicamente no se encuentra en el cuerpo de sus demandas.

Una vez precisado el término general del indígena, y en el caso canadiense, el de aborígenes y Primeras Naciones, con las variadas subdivisiones que le acompañan, podemos avanzar al siguiente momento de la caracterización, un momento centralmente empírico y documental.

¹⁶ Ver carta de David Ahenakew, Jefe Nacional de la Asamblea de las Primeras Naciones, Canadá, en *Canadian Bar Review*, N. 61, 1983, p. 912

¹⁷ Alan Cairns, *Op. Cit.*, p. 8

2.2. DATOS GENERALES SOBRE LOS PUEBLOS ABORÍGENES.

Los pueblos aborígenes viven en el territorio que hoy se conoce como Canadá desde tiempos inmemoriales. Forman numerosas sociedades individuales, con sus propios patrimonios culturales, idiomas, costumbres, creencias espirituales y problemas contemporáneos. Se calcula que en el año 2005, los aborígenes registrados sumaban 746, 371 (un 3.3.%) del total de la población de Canadá, alrededor de 32 millones de habitantes.

Como se explicó en el punto anterior, la población aborígen está diferenciada en cuatro grupos según su *status* étnico y legal: los *indígenas con status*, quienes están registrados bajo el *Indian Act* de Canadá, los *indígenas sin status*, quienes perdieron por alguna razón o nunca tuvieron *status* legal bajo el *Indian Act*; *Métis*¹⁸, quiénes son una mezcla de los indígenas y de los no indígenas ancestrales; y los *Inuits*¹⁹ quiénes habitan principalmente en el Canadá Ártico, en el Yukon y en los territorios del Noroeste, Norte de Québec, y Labrador. Todos ellos hablan lenguas pertenecientes a 11 grupos lingüísticos: algonquino, iroqués, siouan, atabasco, kootenayan, salishan wakashan, tsimbshiam, haida, tlingit y esquimal (innuit-aleuriano).²⁰

¹⁸ *Métis* es la palabra francesa para mestizo. La Constitución canadiense reconoce a los *Métis* como uno de los tres pueblos aborígenes. En el pasado, el término *Métis* se aplicaba en las Praderas, a los hijos nacidos de mujeres crees y comerciantes de pieles franceses, y en el norte, a los hijos nacidos de mujeres denes y comerciantes ingleses y escoceses. Hoy día, el término se usa ampliamente para designar a personas de ascendencia mixta, que poseen tanto antepasados europeos y como de Primeras Naciones, y que se consideran ellas mismas como *Métis*. Nótese que las organizaciones *Métis* en Canadá han establecido sus propios criterios para definir quién tiene derecho a la designación de *Métis*.

¹⁹ La palabra *Inuit* significa pueblo en el idioma de los *Inuits*, el inuktitut. Es el término que han elegido los *Inuits* para denominarse a si mismos. Se debe evitar la expresión "pueblo *Inuit*", por cuanto es redundante. El término "esquimal" dado a los *Inuits* por los primeros explotadores europeos, ya no se usa en Canadá.

²⁰ José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, en *Pluralismo Jurídico/Interculturalidad y derechos humanos en Guatemala. Pueblos Indios de América*, IIJ-UNAM, Instituto de la Defensa Pública Penal, Guatemala/México, 2005, p. 38.

Pero más allá de estos grandes grupos étnicos reconocidos a partir del componente lingüístico, existen más de 600 comunidades de Primeras Naciones, que conforman 52 naciones o grupos culturales y 11 grandes familias lingüísticas y hablan más de 50 idiomas aborígenes. Entre ellos destacan: abnakis, acadios, algonquinos, wakash, atapascos, attawapiskats, baffins, beavers, bella-balla, bella-coolas, canadienses európidos, caribúes, cobres, cree-cris, chipewyanes, dokotas, dogribs, esquimales, hares, hurones, inuktitut, iroqueses, kaskas, kimats, kutchins, kutenais, kwaiuls, labradores, mackenzies, menominis, micmacs, montagnais, nadenés, naskapis, ojbwas, okanagons, penutios, pies negros, potawatomis, salishes, sekanis, southamptons, netsilikis, nez percés, nootkas, stoneys, tahlans, takamiuts, tsimshian y vakkashes. ²¹ Ver Cuadro.

Las 20 bandas más grandes en Canadá, Diciembre 31, 2004.

BANDO	Region	Población indígena registrada
Seis naciones del Gran Río	Ontario	22, 086
Mohaks de Akwesasne	Ontario	10, 052
Blood	Alberta	9, 679
Kahnawake	Québec	9,275
Saddle Lake	Alberta	8, 253
Lac La Ronge	Saskatchewan	7,840
Peguis	Manitoba	7,698
Peter Ballantyne Cree Nation	Saskatchewan	7,561
Mohawks of the Bay of Quinte	Ontario	7,420

²¹ Con datos del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, 2003. Ver cuadro.

Wikwemikong	Ontario	6,801
Fort Alexander	Manitoba	6,384
Bigstone Cree Nation	Alberta	6,337
Cross Lake First Nation	Manitoba	6,325
Samson	Alberta	6,295
Norway House Cree Nation	Manitoba	6,002
Siksika Nation	Alberta	5,882
Oneida Nation of the Thames	Notario	5,040
Nisichawayasihk Cree Nation	Manitoba	5,008
Sandy Bay	Manitoba	5,005
Montagneis del Lago St. Jean	Québec	4,738

2.2.1 CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO E INCONSISTENCIAS EN LOS CENSOS POBLACIONALES.

Existen significativas diferencias en los censos poblacionales de los aborígenes que obligan a tener cierta precaución al momento de su interpretación. A lo largo del tiempo han cambiado los patrones para las estimaciones de los pueblos aborígenes; en algunos momentos se enfatizan los criterios sobre la auto-identificación y, en otros, el lingüístico. Asimismo, como lo señala Cristina Rosas, “parte del debate para tener una cifra consensuada estriba en que existen algunas discrepancias legales para determinar quienes pueden ser considerados indígenas, además de que existen comunidades en situaciones excepcionales como los *Métis*, mestizos producto de la vinculación de los indígenas con los europeos”²².

²² Ibidem, p.187

En años recientes, un creciente número de personas que no tenían anteriormente una identificación con algún grupo aborígen, están ahora haciéndolo, y, del mismo modo, están aumentando los niveles de participación aborígen en los censos, lo que ha generado problemas al momento de comparar los datos de distintos censos.

Algunos de los factores que dificultan la medición de ese sector son los cambios en las preguntas, instrucciones, respuestas individuales y grupales y la forma en que los datos son capturados. A esto, debemos sumarle que también son datos limitados debido a la opacidad informativa, a la enumeración incompleta y a los malos reportes en los censos, hechos a destiempo y mal reportados en los registros.

Un aspecto fundamental para determinar el número de pueblos aborígenes proviene de la distinción realizada entre la identidad aborígen y el origen de las poblaciones. El criterio de la identidad puede ser riesgoso, pues recordemos que las identidades indígenas se conforman por variables múltiples, por lo que, a veces, un indígena enfatiza una sobre otra y a partir de ésta, es que declara su identidad; y, por su parte, el origen nos remite al grupo ancestral en el que se han ubicado históricamente.

El concepto de identidad aborígen fue utilizado por primera vez en el estudio sobre pueblos aborígenes de 1991 y se refiere a aquellas personas que reportan su identidad, con al menos alguno de los grupos aborígenes, los indígenas del Norte, *Métis* y *Inuits*; o aquellos que se reportan como parte de los Tratados indígenas o indígenas registrados bajo la definición del *Indian Act*.

Los censos y los datos de los estudios sobre aborígenes están basados en contabilizaciones de los propios reportes y características. Estos

datos pueden variar en comparación con otras estimaciones de la población de los grupos aborígenes, especialmente *Métis* y los *indígenas sin status*, dado que no hay registros para estos grupos. En el caso de los *indígenas con status*, los censos y los registros poblacionales son diferentes en varias formas. Por ejemplo, las listas registran todas las personas que son legalmente indígenas bajo el *status* del *Indian Act*, incluyendo mujeres que no poseen origen nativo que han ganado el *status* por casarse con hombres que poseen el *status* indígena, pero excluye a los residentes institucionales considerados como aquellos que están en prisión, en clínicas de enfermedades crónicas, aquellos en dormitorios, hoteles, etcétera, y aquellos que oficialmente no residían en Canadá.

Después de las advertencias señaladas, falta mencionar que los datos que se presentan y analizan son los extraídos del censo general poblacional realizado en 2001, por lo que su punto de comparación será el censo pasado, el de 1996. Sin embargo, en algunos cuadros y gráficos se incluyen datos del año 2004, que debido a su fácil acceso por su pronta publicación, fueron también incorporados. Por último, no podemos olvidar que los datos son, en su mayoría, de los aborígenes registrados, por lo que se excluyen a otros que no fueron considerados a la hora de las contabilizaciones, como ya se explicó en el primer punto.

Se ha demostrado que un indicador de la emergente importancia de la población aborígen ha sido su crecimiento a través de la segunda mitad del siglo veinte. Hubo un reconocido aumento en el número de la identidad aborígen reportado desde 165,000, en 1951, hacia 720,000, en 2001.

Con la pregunta del censo de 2001 sobre la identidad étnica, no el origen: ¿Usted se considera como una persona aborígen, que sea indígena del Norte, *Métis* o *Inuits*?, se estimó una población de 983,090 o el 3.3% de la población total canadiense. Sin embargo, una pregunta dirigida hacia los orígenes ancestrales, como fue: ¿Hacia que grupo étnico o cultural sus ancestros pertenecieron?, produjo cerca de 1 millón de personas, en 1991, indicando sólo o parte de sus orígenes aborígenes, equivalente al 4% de todos los canadienses. Para 2001, la población aborígen había crecido a 1,319,890 o en un 4.4% de la población total²³. Del mismo modo, la población indígena registrada ha presentado un crecimiento similar, de 317 000, en 1980, 490 000, en 1990 y 690 000, en 2001. Estos datos incluyen el marcado salto producido después de las reformas al *Indian Act*, en 1985 (*Bill C-31*), que permitieron recuperar el registro para muchos indígenas.

La población censada comprende una distribución por grupo de la siguiente forma: los *indígenas del Norte* representan el mayor porcentaje (62%), crecimiento que se atribuye principalmente a las tasas de fertilidad y al aumento de la participación en el censo. Posteriormente, siguen los *Métis*, quienes son alrededor del 30% del total. Esto se configura como el crecimiento poblacional más grande (en un 43%), ya que 5 años antes eran 204 120, mientras que, en el 2001, se registraron 292 310. En este caso, los factores que propiciaron dicho aumento fueron los atribuidos a la demografía, el aumento en la conciencia de los problemas de los *Métis* (proveniente de los casos relacionados con sus derechos y con discusiones constitucionales en las Cortes), así como a la mejor contabilidad de las comunidades de *Métis*. Por último, encontramos a los *Inuits*, con cerca del 5%, lo cual representó un aumento del 12% desde el último censo.

²³ The USA and Canada 2004. *Regional Surveys of the World*, Europa Publications, 6th Edition, London-New York, 2003, p. 428

Las tasas de fertilidad y la expectativa de vida son altos para este grupo, aunque recientemente están decayendo. Sin embargo, en contraste, la población no aborígen de Canadá creció sólo en un 3.4% entre 1996 y 2001. ²⁴ Ver cuadro.

Tamaño y crecimiento de la población que se reporta con algún ancestro aborígen e identidad aborígen, Canada, 1996- 2001.

	2001	1996	Crecimiento porcentual 1996-2001
Total: ancestros aborígenes*	1, 319, 890	1, 101, 960	19.8
Total: identidad aborígen	976, 305	799, 010	22.2
<i>Indígenas del Norte</i>	608, 850	529, 040	15.10
<i>Métis</i>	292, 310	204, 115	43.2
<i>Inuit</i>	45, 070	40, 220	12.1
Múltiples y otras respuestas aborígenes	30, 080	25, 640	17.3

*También conocido como de origen aborígen

2.2.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POBLACIONAL

Canadá se divide política y administrativamente en diez provincias y tres territorios. Estas provincias son Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Terranova y Labrador, Ontario, Islas del Príncipe Eduardo, Québec y Sásatchewan; y los tres territorios son Nunavut, los Territorios del Noroeste y Yukon. La población aborígen se distribuye de manera muy desigual en estas provincias y territorios. En esta división territorial, un factor influyente

²⁴ Información de la Oficina de Estadísticas de Canadá.

ha sido el reconocimiento de los territorios autónomos aborígenes, el cual se ha otorgado, en especial, en zonas con climas extremadamente difíciles, principalmente en el Norte, lo cual ha sido una decisión del gobierno para forzar a los indígenas a habitar regiones en condiciones en suma delicadas (como sucede con los Inuits).

Además, también se distribuyen por su posición dentro de reservas o fuera de éstas, generalmente en zonas urbanas que se amplían por procesos de industrialización. Las reservaciones fueron creadas como una forma de protección de las comunidades indígenas frente a los poderes externos que buscaban arrebatar sus propiedades. A ello se suma el carácter colectivo de la explotación de las tierras y de las modalidades de organización y convivencia, lo cual sigue dificultando ese proceso. Como consecuencia, su capacidad de endeudamiento es relativamente bajo, puesto que tienen menos propiedades alienables para emplear como garantía, a lo cual se agrega la prohibición constitucional de venta de sus tierras, lo que ha inhibido el proceso de explotación de las tierras aborígenes, inaugurado en la Conquista.

En relación a su distribución por reservas, las comunidades aborígenes se encuentran distribuidas a través de 2,617 reservas en un área aproximada de 26, 525 km². La proporción de los *indígenas con status* que viven en reservas ha declinado de un 80% de mediados de los 70 a sólo un 53% en 2001.

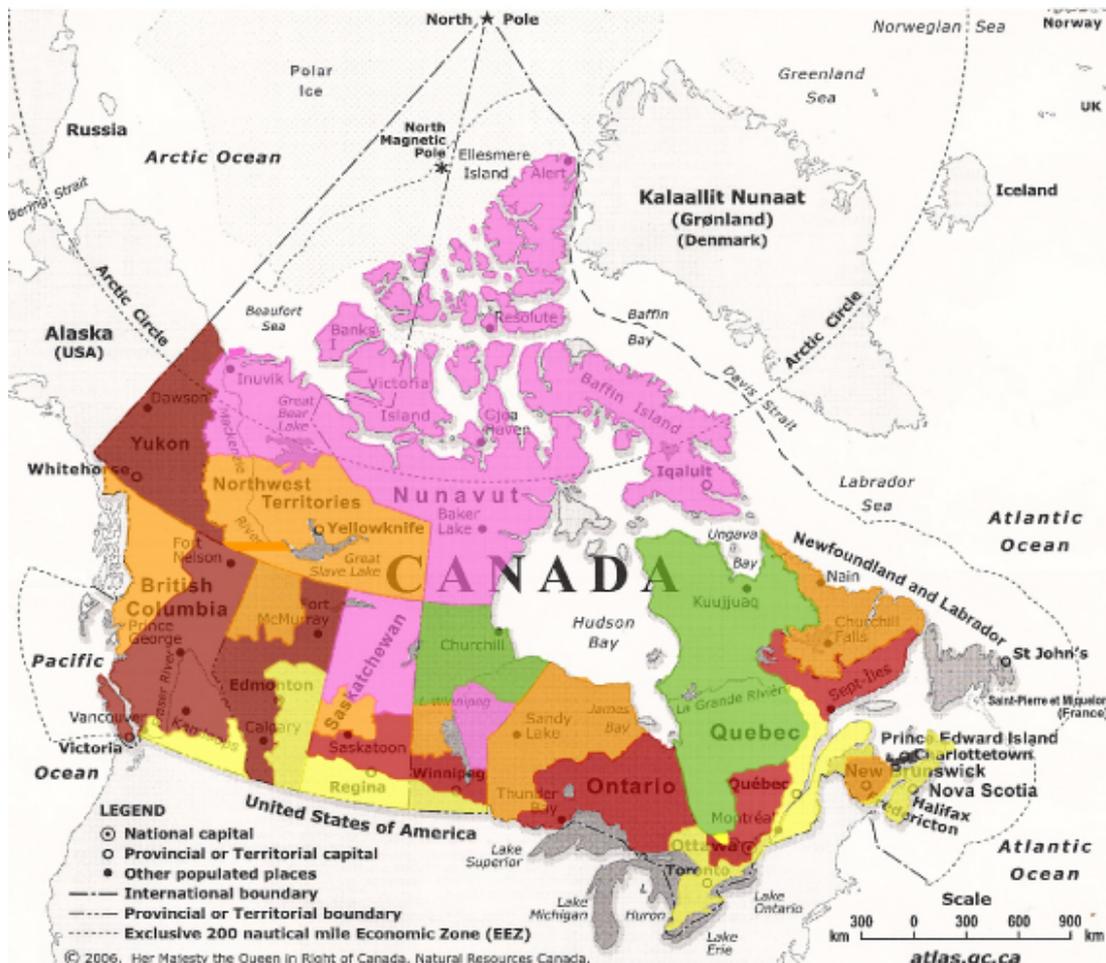
Menos de la mitad de los indígenas (47%) vivía en reservas para 2001. La mayoría vive en zonas urbanas o en rurales fuera de las reservas. Un 24% del total de los *indígenas del Norte* habitan en alguna de las áreas metropolitanas censadas en 2001. Es importante señalar que, de acuerdo a datos en migración, son más los indígenas que migran hacia fuera de las reservas que aquellos que entran a ellas.

En relación a su localización geográfica en las provincias y territorios, los lugares en los que están más concentrados son las provincias de Ontario (19.3% de la población total), le sigue British Columbia,(17.4%), y las tres provincias de la Pradera: Manitoba, (15.4%), Alberta (16.0%) y Saskatchewan, (con un 13.3%).

Por su parte, los *Métis* habitan en su mayor parte Alberta, (23% del total), sigue Manitoba (19%) y Ontario (17%) y, posteriormente, se distribuyen de forma más esporádica. Casi el 68% de su población habita en zonas urbanas, mientras que el 29% vive en áreas rurales. Sólo 7,315 *Métis* viven en reservas, lo que representa el doble, en comparación con la cantidad de hace 5 años.

Los *Inuits*, casi la mitad exacta (22 560 del total 45 070), habitan en el nuevo territorio de Nunavut. Québec tiene un distante segundo lugar con 9 535, el 21% de la población *Inuit* total. Son seguidas por Terranova y Labrador con un 10% y los territorios del Northwest con un 9%. Cambios como la transferencia de nuevas constructoras en los poblados del Norte han obligado a los *Inuit* a reubicarse, por lo que ha habido una expansión de la población aborigen que habita zonas urbanas. Ver mapa.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN ABORIGEN



En los siguientes cuadros se ejemplifica su distribución por región o provincia, y también se incluye uno sobre su registro en reservas o fuera de éstas. Ver cuadro.

**Población reportada con identidad aborígen, por provincias y territorios.
2001.**

	Número	Porcentaje
Canada	976, 310	100.00
Terranova y Labrador	18, 780	1.9
Prince Edward Island	1,345	0.1
Nova Scotia	17,015	1.7
New Brunswick	16,990	1.7
Québec	79, 400	8.1
Ontario	188,315	19.3
Manitota	150,040	15.4
Saskatchewan	130,190	13.3
Alberta	156,220	16.0
British Columbia	170, 025	17.4
Yukon Territorio	6,540	0.7
Northwest Territorios	18,725	1.9
Nunavut	22,720	2.3

Población aborígen registrada en reservas y fuera de éstas.

Año	Número de bandos	En reservas	Fuera de reservas
1996	609	331, 289	256,505
2001	612	373, 121	293, 413
2004 Aprox.	614	391, 459	318, 204

2.2.3 LENGUAS

Del total de la población registrada en el censo de 2001, un cuarto de la población reportó que poseían suficiente conocimiento de una lengua

aborigen para poder establecer una conversación. Esto representó un 29% menos que en 1996, aunque no todas las lenguas aborígenes demostraron una declinación. Ocho de 14 lenguas, con al menos 2000 hablantes en 2001 han aumentado desde 1996, mientras que seis lenguas mostraron reducciones.

Un total de 40,836 personas registraron que ellos podían establecer una plática en Inuktitut, la segunda lengua más común, con un aumento de 4.7% desde 1996. La lengua más practicada es el cree que pertenece a un grupo más amplio, la familia algonquina. La práctica regular de una lengua es la clave para mantener su vitalidad, por lo que 9 de cada 10 personas que declararon hablar una lengua aborigen, lo practican en sus hogares, indicativo de que su uso es frecuente.

De forma global, el censo de 2001 demostró una reducción en el uso de las lenguas aborígenes como lenguas madre, es decir, como la primera lengua aprendida en casa durante la niñez y todavía entendida. En el 2001 se redujo un 3.5% en comparación de 1996. Sin embargo, no todas las lenguas presentan una declinación en el uso de la lengua madre. Las mismas lenguas que presentaron incrementos en su conocimiento, así como altas tasas de uso en casa, también demostraron incrementos en las lenguas madres. Estas lenguas fueron: Inuktitut, Montagnais-Naskapi, Dene, Micmac, Oji-cree, Attikamekw y Dakota /sious. Sus datos iban de un 0.2% para el Dakota/Sioux hacia un 18.6% para Attikamekw entre 1996 y 2001. A continuación se presenta un cuadro²⁵ con la mayor parte de las lenguas aborígenes y el número de las personas que la practican, y posteriormente, se incluye un mapa con la distribución geográfica de las lenguas aborígenes. Ver cuadro.

²⁵ Minister of Indian Affairs and Northern Development, *Aboriginal languages in Canada, 1996*, Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 2002 en www.ainc-inac.gc.ca.

Familias	# de hablantes
Familia Algonquina	146, 635
Cree	87, 555
Ojibway	25, 885
Montagnais-Naskapi	9,070
Micmac	7, 310
Oji-Cree	5,400
Attikamak	3, 995
Blackfoot	4,145
Algonquin	2,275
Malecita	350
Inuitut Family	27, 780
Athapaskan Family	20, 090
Dene	9,000
South Slave	2, 620
Dogrib	2, 085
Carrier	2, 190
Chipewyan	1,455
Athapaskan	1,310
Chilcotin	705
Kutchin	430
North Slave	290
Siquan Family	4,295
Salish Family	3,200
Salish	1,850
Shuswap	745
Thompson	595
Tsimshian family	2,460
Gitksann	1,200
Nlshga	795
Taimashian	465
Wakashan family	1,650
Wakashan	1,070

La población aborígen registrada en el 2001 es mucho más joven que la no aborígen. La edad media de la población aborígen es 13 años más joven que la del resto de la población canadiense, como resultado de las altas tasas de natalidad entre la población aborígen. La tasa de natalidad de los aborígenes fluctúa por región. Por ejemplo, los aborígenes del Norte registraron, en 2001, una tasa de 10.2%, los del Yukon, una tasa de 11.5%, y los de Nunavut, una tasa de 16.1%. En comparación, el resto de la población de Canadá posee una tasa 10.6%.

La edad promedio de la población aborígen es de 23.5 años, comparada con los 37.7 años de la población no aborígen, aunque cabe resaltar que un tercio de la población aborígen, en el 2001, tenía niños de 14 años o menos, a diferencia del 19% que representa este sector en la población no aborígen.

Aunque la población aborígen sólo representa el 3.3% de la población total de Canadá, los niños aborígenes representan el 5.6% de todos los niños en general. En la medida en que los niños aborígenes se introduzcan al sistema educativo y, posteriormente al mercado laboral, se contarán como una parte en expansión de la población en edad laboral.

El territorio de Nunavut y dos provincias tienen la población más joven. La población aborígen de Nunavut tiene como edad promedio 19.1 años, en Saskatchewan fue ligeramente alto de 20.1, y en Manitoba de 22.8. En las anteriores provincias, las tasas de natalidad siguen siendo altas.

Otro dato que resalta es que la gente de edad avanzada, la cual es relativamente pequeña, se elevó a 39, 700 personas, lo que representa

un 40% entre 1996 y 2001. Este fue el incremento más grande en todas las categorías de edad, mientras que en la población no aborígen sólo creció el 10%.

Mejorías en las expectativas de vida de los últimos 25 años han comenzado a afectar el crecimiento de la población aborígen de 65 años y más. La expectativa de vida al nacer entre la población con *status*, por ejemplo, en hombres, se ha extendido desde 59.2 años en 1975 a 68.9 años en 2000, y las mujeres, desde 65.9 años a 76.3 años. A pesar de lo anterior, la expectativa de vida en los aborígenes todavía es menor que en la población en general. Sin embargo, la distancia se está achicando a través del tiempo. En 1975, la expectativa de vida para los hombres canadienses era de 11.1 años más alta que para los hombres con *status*. Para el 2000, esta marca ha disminuido a sólo 7.4 años. Ver cuadro.

Estructura por edad media sobre la población registrada por identidad aborígen y población no aborígen, por provincias y territorios, 2001.

Edad Media

	Aborígen	No aborígen
Canada	24.7	37.7
Terranova y Labrador	27.7	38.5
Prince Edward Island	24.6	37.4
New Scotia	25.3	38.7
New Brunswick	28.2	38.5
Quebec	27.9	38.5
Ontario	27.9	37.1
Manitoba	22.8	38.5
Saskatchewan	20.1	38.5
Alberta	23.4	35.4
British Columbia	26.8	38.7

Yukon Territory	28.6	37.7
Northwest Territories	24.0	34.5
Nunavut	19.1	35.2

En relación a la composición por sexo resalta, como se expresa en el cuadro, que la proporción es desigual, que corresponde un porcentaje mayor a las mujeres que los hombres, generalmente con un rango entre 2.5 y 3.0%.

Estructura por género en la población aborígen registrada, de 1996 a 2001. Canadá.

HOMBRES

MUJERES

TOTAL

Año	Población	% Cambio	Población	% Cambio	Población	% Cambio
1996	299,040	3.1	311,834	3.0	610,874	3.0
1997	307,211	2.7	320,224	2.7	627, 435	2.7
1998	314, 577	2.4	327,837	2.4	642, 414	2.4
1999	323, 140	2.7	336,750	2.7	659,890	2.7
2000	330,208	2.2	344,616	2.3	675,499	2.4
2001	338,208	2.2	351,893	2.1	690,101	2.2

2.3 ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS.

La calidad de vida de los canadienses se encuentra en función de su posición dentro del sistema social. El denominado mosaico cultural es, a la vez, un mosaico vertical²⁶ en el que la identidad étnica es

²⁶ John Porter, *The Vertical Mosaic*, University of Toronto Press, Toronto, 1965. En su libro, Porter realiza un análisis de las clases sociales y del poder en Canadá, concluyendo que la etnicidad es un factor determinante en la configuración de las clases sociales y por consecuencia, en la situación del poder.

determinante para el lugar de los individuos dentro de la jerarquía social. En esta pirámide social, los aborígenes son los que se localizan en los estratos más bajos y sus condiciones son la problemática social más grave que enfrenta Canadá. Los aborígenes que viven en las reservas y, de forma más acentuada, los que habitan en las zonas del Norte del país, son los que enfrentan los niveles de vida más bajos, mientras que los aborígenes que se ubican fuera de las reservas poseen condiciones de vida semejantes a la de los otros grupos minoritarios, aunque evidentemente inferiores en comparación con las del canadiense promedio²⁷.

Las condiciones de vida social y económica que viven los grupos indígenas son contrastantes con el contexto al que pertenecen. Los aborígenes no participan de forma equitativa en una sociedad con una economía en crecimiento, con un Estado de bienestar que, no obstante, no logra estandarizar los niveles de vida y, en sentido opuesto, amplía las diferencias sociales entre los sectores de su población, especialmente entre la población aborígen y la no aborígen.

El origen de las condiciones actuales de los nativos remite a una conexión con el pasado precolonial y a la radical alteración que la colonización tuvo en las comunidades y las colectividades. No obstante, conviene tener presente un doble punto de vista como metodología explicativa para entender su situación contemporánea.

En este doble plano, encontramos la dimensión diacrónica que nos remite a la recuperación histórica de las diversidades y diferenciaciones de las comunidades, colectividades y territorios a lo largo del proceso de modernización capitalista, en el cual es pertinente

²⁷ Friederes James y Rene R. Gadacz, *Aboriginal People in Canada. Contemporary Conflicts*, Prentice Hall, Toronto, 6ª ed, 1993, p. 90-99

realizar estudios microhistóricos que nos permitan conocer los orígenes, desarrollo y evolución de cada una de las comunidades referidas, pues es imposible generalizar una historia tan compleja y distinta; y a la vez, es importante considerar el plano sincrónico, que establezca las características y consecuencias de la coexistencia de las poderosas formas mercantiles de producción e intercambio que destruyen o desestructuran el sentido y las modalidades de las relaciones precapitalistas.

No es objeto de la investigación hacer este tipo de reconstrucción, toda vez que con demasiada frecuencia y, derivado, a menudo, de concepciones político-ideológicas solidarias con las comunidades indígenas y sus modos de operar, se adscribe de forma inmediata la relación de la situación colonial y sus consecuencias con las condiciones contemporáneas de los indígenas.

2.3.1 RECURSOS FEDERALES HACIA LAS COMUNIDADES ABORÍGENES.

Debido a ello, considero que la comprensión de las condiciones actuales socioeconómicas de los indígenas se posibilita sintomáticamente a través del conocimiento y análisis de los recursos financieros federales destinados, las modalidades que toman y la forma en que se distribuye entre este sector vulnerable

El presupuesto que se designa a las comunidades indígenas se realiza a través de subsidios que se otorgan directamente al Ministerio de Asuntos Indígenas, el cual lo distribuye entre las distintas provincias y también de forma directa con Las Primeras Naciones. Este presupuesto asciende anualmente a unos 9 billones de dólares, el cual representa un 0.004% del PIB Canadiense. Sin embargo, sólo 5.4 billones son los que realmente se entregan o transfieren a las comunidades como

concesiones o contribuciones. La mayor parte de estos fondos no son otorgados directamente hacia los *indígenas con status* y, en su lugar, son transferidos a través de programas como el *medical care* o el de vivienda, o por medio de transferencias financieras hacia la comunidad y el gobierno aborígen.

Los principales beneficiarios del sistema son la denominada elite aborígen, pues son ellos los que deciden a que parte de la comunidad se destinan los recursos. Generalmente, las familias más grandes son las que se encuentran en las posiciones más altas y reciben un trato preferencial en el acceso a trabajos y a diversos programas y servicios. Por ello, es importante el papel que puedan jugar mecanismos reguladores como la transparencia y la rendición de cuentas, en el momento de realizar las evaluaciones a las aplicaciones de las partidas presupuestales.

Por otra parte, las comunidades sufren de una discriminación fiscal debido a que el sistema federal los fuerza a depender, casi exclusivamente, de los fondos federales para todos los servicios básicos, como educación, vivienda, infraestructura y salud. Por tanto, los aborígenes no reciben, generalmente, recursos de las provincias. Esta dependencia presupuestaria hacia la Federación se agudiza, pues mientras la población aborígen crece a un ritmo más acelerado que la población de Canadá en su conjunto, los presupuestos se han congelado considerando una tasa de crecimiento del 2 o 3% anual, lo que significa que los gobiernos aborígenes no pueden ajustarse a las demandas del aumento de su población, como tampoco a la inflación, a la edad y a las pobres condiciones de salud. Los recursos para servicios básicos destinados a los que habitan en las reservas, han declinado en un 6.4% desde 1996-1997. Asimismo, los recursos que reciben los residentes de las reservas son menos que los de los

territorios, a pesar de las similitudes en las referencias demográficas y en los desafíos geográficos y climáticos.

Los aborígenes conservan los recursos provenientes de la explotación de sus tierras y de recursos naturales, conocidos como los derechos de superficie y además, también se quedan con las asignaciones financieras del gobierno nacional. A pesar de estos dos ingresos, la situación de las comunidades aborígenes sigue manteniendo como constante la marginación y rezago.

La solución a la pobreza que padecen las comunidades aborígenes no sólo es cuestión de dinero, sino que implica un cambio estructural que arregle el sistema de transferencia fiscal. Las políticas fiscales actuales, a menudo, impiden que los gobiernos de las Primeras Naciones puedan actuar en el interés de los miembros de su comunidad y limitan la flexibilidad para planear, manejar y tomar decisiones sobre el futuro bienestar de sus integrantes. Es indispensable que el cambio estructural no se acote al *Indian Act*, y más bien, logre reformar el papel que juega la burocracia, lo cual permitirá construir e invertir en gobiernos aborígenes estables, capaces y responsables. De hecho, los indígenas más radicales plantean la desaparición del *Indian Act* y no dudan en calificar de irresponsables a los encargados del gobierno para los asuntos indígenas.

En suma, las simples asignaciones financieras federales no resuelven los problemas de falta de recursos de los indígenas, pero si figuran como un punto de inicio para que el autogobierno indígena establezca una interlocución que posibilite el diálogo entre las comunidades indígenas y el gobierno.

A continuación se presenta un breve análisis con información sobre indicadores en los ingresos económicos, migración, salud, educación y justicia penal sobre los *indígenas registrados o con status*, que habitan en las reservas y, en algunas ocasiones, se podrán incluir datos sobre los que viven fuera de ellas. Cabe subrayar que los censos y estadísticas a partir de los cuales se realizan los análisis, consideran también como indígenas registrados a los que viven fuera de las reservas, dado que el criterio principal para ubicar al indígena o al que no lo es, como ya se mencionó, descansa en la identidad aborígena y no en su localización dentro o fuera de las reservas. En todo caso, el seguimiento del gasto presupuestal dirigido a los aborígenes sólo puede hacerse respecto de las erogaciones del gobierno federal –a través del Ministerio de Asuntos Indígenas- a las comunidades indígenas registradas.

2.3.2 INGRESOS ECONÓMICOS DE LOS ABORÍGENES.

Un punto en común del conjunto de los aborígenes canadienses son los reducidos ingresos económicos que reciben en comparación con los otros miembros de la sociedad. Una explicación de esa situación de desigualdad –incluso respecto de otros grupos minoritarios- surge por el mal empleo de los recursos que provienen del subsidio federal, los cuales no alcanzan a la mayor parte de las comunidades y son malgastados por la burocracia gubernamental y también por el liderazgo indígena. A ello, hay que sumar que los niveles de desempleo en la población aborígena son mucho mayores que los del resto de la población, por lo que, como efecto, los ingresos que perciben son mucho menores que los de los demás. En el censo del 2001²⁸, del total

²⁸ Cabe advertir que los datos utilizados son los del censo del 2001, aunque en ciertas ocasiones, se incluyen datos parciales de años intermedios entre los censos del 2001 y el 2006. En el último censo, los datos indígenas sobre temas específicas aún no se encuentran disponibles en las fuentes consultadas.

de la población aborigen, sólo el 61.4% de las personas se encontraba en la fuerza laboral (PEA), del cual el 49.7% trabajaba en alguna actividad regular y el 19.1% restante estaba desempleada. En comparación, a nivel nacional, la fuerza laboral era del 66.4%, del cual el 61.5% se encontraba empleada, y sólo un 7.4% desempleada. Esto ha hecho que los niveles de pobreza en los indígenas registrados se aproximen a un 41%, en comparación con el 15% nacional.

Según datos del 2001, sus ingresos oscilaban cerca de \$17,000 dólares al año, mientras que para la población en general éstos eran alrededor de \$24, 000 dólares, casi un 50% mayor. Los ingresos percibidos por ambos grupos se derivan tanto de los salarios recibidos por su trabajo, como de subsidios erogados por el gobierno.

Las principales actividades económicas, de acuerdo al censo del 2001, eran aquellas dedicadas a la administración pública (49, 225 aborígenes), seguidos por servicios de asistencia social y salud pública (42, 860), venta al menudeo (35, 875), y actividades manufactureras (33,525)²⁹.

No obstante este cuadro generalizado de reducidos ingresos, las diferencias -en términos económicos-, entre las comunidades aborígenes también son marcadas. Algunos consejos nativos, como la *Schelt of British Columbia* poseen un menor nivel de desempleo y un ingreso per cápita más alto que el promedio de la provincia. Asimismo, existen algunas comunidades prósperas y bien manejadas, con amplios ingresos provenientes de la venta del gas y la gasolina, las cuales, empero, no logran distribuir los beneficios de forma equitativa entre los miembros de su comunidad. Por ello, las brechas de inequidad ya no

²⁹ Tabla de *Características de la fuerza laboral por identidad aborigen*. Ottawa, Statistics Canada, November 19, 2003.

sólo existen entre los pueblos aborígenes y los no aborígenes, sino entre ellos mismos.

2.3.3 MOVILIDAD Y MIGRACIÓN

La situación mencionada ha generado que la población aborígen tienda a migrar más que la mayoría de los canadienses en general. Después de 12 meses de realizado el censo del 2001, 22% de población aborígen migró, en comparación con el 14% de la población no aborígen. Sin embargo, el patrón de migración de los indígenas que los distingue, de otros grupos minoritarios, es el movimiento hacia dentro o fuera de las reservas. En las reservas, el carácter colectivo en su forma de organización, las condiciones empobrecidas del nivel de vida y las restricciones internas impuestas por los liderazgos nativos, han hecho que se conviertan en un expulsor de inmigrantes, indígenas que las abandonan en búsqueda de mejores oportunidades sociales y económicas en sociedades más flexibles, organizadas de forma individualizada.

Las ciudades grandes y chicas se han transformado en destinos de una proporción significativa de inmigrantes de reservas. Actualmente, casi dos tercios de inmigrantes de comunidades en reservaciones migran hacia zonas urbanas (23 000). De forma global, independientemente del origen de los indígenas, el destino de uno de cada tres inmigrantes indígenas registrados son las grandes urbes, seguida por ciudades pequeñas, reservas y el remanente de un porcentaje pequeño que migra hacia zonas rurales en donde no existen reservas.

Aquellos que se identifican con su origen ancestral tienen, ligeramente, una tendencia mayor a cambiar de residencia, pero están menos

inclinados a cambiar de comunidades³⁰, es decir, su migración no implica una renuncia a la pertenencia en la comunidad.

2.3.4 SALUD

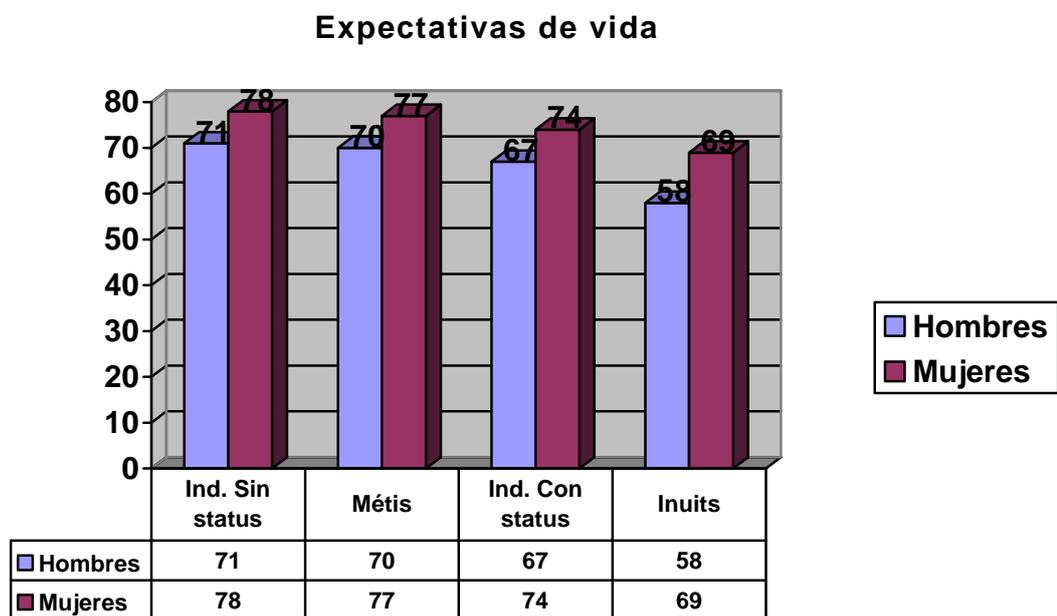
Otro de los elementos en este cuadro de desventajas se encuentra en el ámbito de la salud. Canadá ocupa el tercer lugar mundial dentro de los Estados con mayor calidad en el ámbito de la salud, pero de forma contrastante, los aborígenes sufren de condiciones de salud equiparables a Estados subdesarrollados. Las Primeras Naciones viven en condiciones de pobreza, insalubridad y con acceso limitado a los servicios de salud, los cuales se ubican muy alejadas de las comunidades o son insuficientes, lo que obliga a sus habitantes a transportar a los enfermos a centros hospitalarios ubicados en centros urbanos para recibir atención médica³¹.

La diferencia entre la expectativa de vida de los aborígenes y la población canadiense en general es de alrededor de 7 años. Las estimaciones sobre la expectativa de vida en el nacimiento para los indígenas registrados, al inicio de la década de los 80, y, para los *Inuit*, en 1991, son comparables con los niveles globales de los canadienses durante los años 40, cuando las expectativas de vida fluctuaban entre los 65 y los 69 años de edad (para hombres y mujeres respectivamente). Las expectativas de vida para estos grupos son cerca de 10 años menos que de la población en general. En el caso de los *Métis* y de los *indígenas sin status*, los datos sobre mortalidad no están disponibles. Sin embargo, dado que estos dos grupos están

³⁰ David Alan Long y Olive Patricia Dickason, *Visions of the Heart, Canadian Aboriginal Issues*, Harcourt Brace Company, Canada, 1996, p. 306

³¹ Ángela Vázquez de Forghani, *Aspectos sociológicos, criminológicos y jurídico-penales de los pueblos aborígenes de Canadá*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002, p. 74

mucho más urbanizados que los indígenas registrados o los *Inuit*, se puede especular que los niveles de mortalidad de los *Métis* y de los indígenas sin registro serían mucho más similares que los de la población en general y, por lo tanto, mucho más bajos que aquellos de los indígenas registrados y de los *Inuit*. De hecho, las expectativas de vida para los 4 grupos aborígenes principales reflejan dicha relación. Ver gráfico.



Las expectativas de vida son más altas para los *indígenas sin status* (71 y 78 años para hombres y mujeres respectivamente), seguido por los *Métis* (70 y 77), y los *indígenas con status* (67 y 74) y para los *Inuit* (58 y 69).

Las principales causas de muerte de la población en general de Canadá son enfermedades del sistema circulatorio, cáncer y enfermedades respiratorias, y, en último lugar, aparecen los casos de suicidio, accidentes vehiculares, ahogos, incendios, entre otros. En contraste, para los aborígenes, éstos últimos son las causas

principales de muerte, seguida por enfermedades del sistema circulatorio y cáncer. Un estudio de 1999 encontró que en 9 de 12 regiones con expectativas de vida más cortas en todo Canadá, al menos 20% de sus residentes pertenecían a un grupo aborigen. Los suicidios y accidentes juegan el rol principal en la mortalidad aborigen (32 de cada mil personas mueren por estas causas, comparadas con las 12 personas muertas en las regiones con poca presencia aborigen). Las personas que se suicidan y mueren por accidentes vehiculares en las comunidades con alta presencia aborigen son casi el doble (nueve de cada mil) que de las que poseen poca presencia.

Un dato alarmante se encuentra en la mortalidad prematura. Para 1997, el 54% de las muertes en las regiones con mayor densidad poblacional aborigen se encontraban por debajo de los 75 años, en comparación con el 45% de otras regiones. Estas muertes también están asociadas al abuso de sustancias tóxicas lo que, a su vez, es generador de violencia y asaltos en lugares públicos. Pero, el dato más preocupante se encuentra en el rango infantil, puesto que la mortalidad de niños que tienen hasta un año alcanzaba el 5%. No obstante, en una serie más larga, en el periodo de 1955 a 1999, la mortalidad infantil en las reservas ha declinado de 82 a 8 muertes por cada 1000 nacimientos.

2.3.5 EDUCACIÓN ABORIGEN. EL LEGADO DE LAS ESCUELAS RESIDENCIALES.

Los Estados liberal-democráticos han promovido históricamente -y en ocasiones forzado-, un proceso de construcción nacional que busca enfatizar en los habitantes de una sociedad, un lenguaje común y un sentido compartido de pertenencia e igual acceso a las instituciones. Para alcanzar ese objetivo, los Estados han utilizado distintas herramientas y estrategias, entre las que se incluyen las leyes de ciudadanía, naturalización, las leyes educativas, las leyes lingüísticas,

las políticas relacionadas con la incorporación a la función pública, el servicio militar, los medios de comunicación nacional, entre otros³².

En el contexto canadiense, el dato más decisivo y significativo dentro de las políticas de construcción nacional dirigidas hacia las minorías aborígenes ha sido el educativo. Éste se ha presentado como uno de los ejes sintomáticos en las políticas hacia la población aborígen. La herramienta educativa, como es sabido por los países colonizados, ha sido utilizada como medio para segregar la cultura, promover la individualización y la división de los pueblos aborígenes.

Se puede decir que la educación ha sido un elemento de asimilación histórica a la cultura dominante y ha permanecido como una constante en la relación del gobierno con sus pueblos aborígenes³³. Para Jean Barman³⁴, las políticas educativas hacia la población aborígen se han caracterizado por cuatro particularidades:

- 1) la presunción, por parte del gobierno federal, de que no existe diferencia entre los diversos pueblos aborígenes;**
- 2) la dedicación, por parte de los alumnos, de menor tiempo a las clases;**
- 3) la suposición de la poca calidad en la enseñanza;**
- 4) y, por último, la carencia de fondos federales para la operación de las escuelas.**

Las anteriores características ilustran la forma en que la política educativa hacia los pueblos aborígenes no ha sido considerada

³² Cfr. Will Kymlicka, "Introducción", *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*... p. 9

³³ En cierto modo, se puede afirmar que en términos históricos, la política educativa de Canadá para con los aborígenes cabe en la noción de una política de integración subordinada.

³⁴ Jean Barman, "Aboriginal Education at the Crossroads: the legacy of the residential schools and the way ahead" en Alan Long, David y Dickason Olive *Visions of the Heart. Canadian aboriginal issues*, Harcourt Brace Company, Canada, 1996, p. 271

prioritaria en su proceso de incorporación como ciudadanos, no se ha cuidado que se realice en condiciones de igualdad a la sociedad dominante, y, más bien, ha fungido como un elemento que ha perpetuado su rezago y exclusión a través de una educación sin calidad. En una perspectiva histórica, se puede sostener que el problema indígena se habría resuelto, de acuerdo a los argumentos del gobierno, mediante la adopción, por parte de los indígenas, de las formas europeas de vida, de su “civilización” y del alejamiento de sus viejos estilos tradicionales. No obstante, en los últimos años, derivado de la fuerte presencia de argumentos multiculturales, ésta idea dominante se ha debilitado.

Para cumplir con los objetivos de integración y subordinación, se crearon las *Residential Schools* en 1889, como resultado de una enmienda federal de 1879 que abogó por una educación para los infantes de Las Primeras Naciones³⁵. Estas escuelas se construyeron bajo el modelo de internados o albergues que, en coordinación con las iglesias católica, protestante y evangélica, separaban a las familias de sus hijos, los cuales eran enviados a vivir a estos lugares, en donde recibían la educación en inglés o francés, con la consecuente desvinculación de su cultura y lengua nativas³⁶.

Las escuelas residenciales fueron instauradas a lo largo de Canadá como parte de la política “asimilacionista”, que duraría hasta la mitad del siglo XX, y se dirigieron al actor que resultaba más vulnerable: los niños y jóvenes. De esta forma, se establecieron dos modelos de escuelas: las escuelas internado para jóvenes y las escuelas industriales para sus compañeros más grandes (con objetivos de

³⁵ Carlos Gastélum, “Las escuelas residencias para aborígenes desde una perspectiva sociológica”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, Vol. 1, nueva época, número 11, verano 2006, p. 2

³⁶ Ángela Vázquez de Forghani, *Op. Cit.*, p. 48

capacitación técnica y tareas de entrenamiento). En ambas instituciones se prohibía comunicarse en sus lenguas nativas y los involucrados, con cierta frecuencia, eran víctimas de constantes abusos físicos y sexuales, lo cual configuró una tendencia negativa cuestionada con fuerza al finalizar la vida institucional de estas escuelas (década de los ochenta). A ello se agrega que los niños aborígenes estaban menos tiempo en los salones de clase; la enseñanza era, en gran parte, impartida por misioneros cristianos (quienes estaban más preocupados por “salvar almas” que por educar); y, por último, los fondos que recibían eran escasos y fueron disminuyendo periódicamente³⁷. No obstante, la principal característica cultural de dicho proyecto educativo era la nula consideración de las diferencias inherentes a cada grupo, pues se concebía al aborigen como un objetivo singular de educación y no en función de su colectivo, lo que ha sido considerado por las posiciones más radicales como una especie de genocidio cultural³⁸.

Es hasta la década de los cuarenta en el S. XX, que comenzaron las recomendaciones para que se permitiera la entrada de los niños a las escuelas provinciales, por lo que, después de un proceso que duraría cuatro décadas, el gobierno termina por cerrar la última escuela residencial (1986, Saskatchewan), situación que también se aceleró debido a la ruptura entre el gobierno federal con las distintas iglesias (1969). En este año, la propuesta del Primer Ministro Pierre Trudeau denominada como “El Libro Blanco”, fue considerada una nueva estrategia para la integración de los aborígenes en una “sociedad justa”, la cual encontró en gran parte, por su contenido, el rechazo por parte de los aborígenes. Sin embargo, un aspecto que logró rescatarse

³⁷ Jean Barman, *Op. Cit.*, p. 274

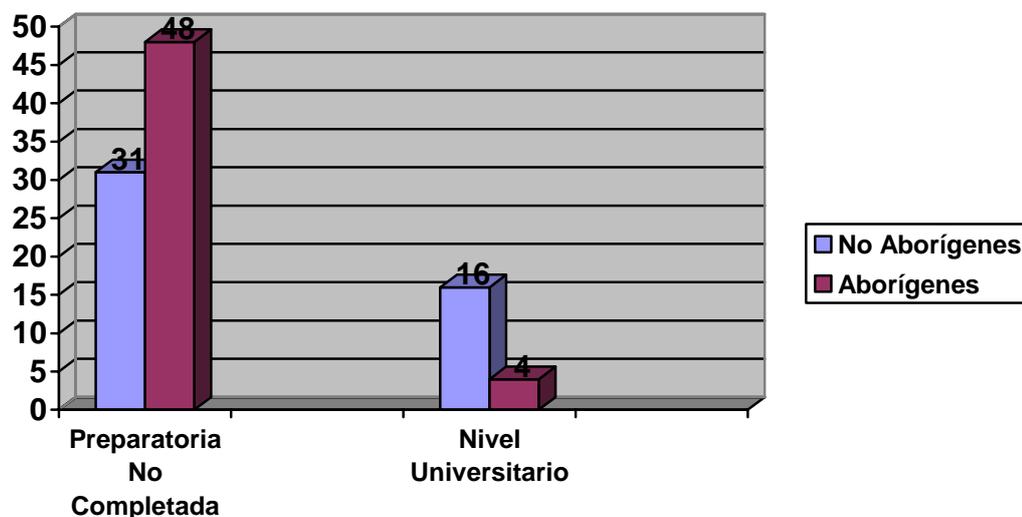
³⁸ Chrisjohn R., et. al., “The circle game: shadows and substance in the Indian Residential School experience in Canada” Penticton, Theytus Books, Canada, 1997, citado en Carlos Gastélum, *Op. Cit.*, p. 1

fue el educativo, mismo que pudo expresarse en el slogan: “control indígena sobre educación indígena”, que se convertiría en un medio para fortalecer el orgullo por las lenguas aborígenes y por su cultura.

El legado del modelo educativo impuesto desde las escuelas residenciales ha permeado las relaciones de los aborígenes y la población no aborígen; y ha mantenido una sociedad con un altísimo grado de desigualdad en la distribución de oportunidades educativas. Una clara expresión, en la actualidad, del legado de las escuelas residenciales se encuentra en los bajos niveles educativos y de acceso a la educación de los aborígenes. En el 2001, del total de la población con una identidad aborígen (690, 101), casi el 48% de aborígenes de 15 años y más no habían completado la educación media superior, en comparación con el 31% del resto de la población; el 4.18% (28,845) habían terminado la educación superior; el 0.49% (3,425) tenían algún estudio de maestría; y el 0.07% (525) tenían algún estudio de doctorado³⁹. Ver Gráfico.

Porcentaje de población de 15 años y mayor. 2001

³⁹ Tabla sobre *Características educativas de los grupos aborígenes*. Ottawa: Statistics Canada, November 19, 2003.



Aunque se puede reconocer que existen avances en la educación aborígen que se expresan en el mayor número de alumnos que acuden a escuelas públicas, los problemas persisten y están aún lejos de encontrar total solución. Las demandas que reclaman indemnizaciones por los maltratos infringidos en las escuelas residenciales, sólo encuentran respuesta en materia de abuso físico, emocional y sexual y no las relativas a la pérdida del lenguaje, cultura y tradiciones⁴⁰.

Otra manifestación de este relativo viraje respecto del modelo educativo de integración subordinada se dio en el año de 2003, a través del mensaje de reconciliación emitido por el Ministerio de Asuntos Aborígenes en relación a los abusos cometidos en las escuelas residenciales, el cual fue acompañado de un fondo de \$350 millones de dólares canadienses para subsidiar en las comunidades programas de ayuda psicológica a las víctimas⁴¹.

⁴⁰ Jean Berman, *Op. Cit.*, p. 48-49.

⁴¹ *Ibíd.*, p.50

Con base en lo anterior se puede sostener que, si bien la instrumentación de las políticas multiculturales se ha traducido en una serie de cambios en las políticas educativas que se han manifestado en el creciente número de niños y jóvenes que ingresan a instituciones generales de enseñanza, en los recursos federales erogados hacia las instituciones educativas, en la disposición gubernamental por atender las demandas de indemnización por los daños causados en las escuelas residenciales, y en el abandono, al menos oficialmente, de la política de asimilación educativa, todavía es palpable la desigualdad y marginación en la que se ubican frente a otros grupos minoritarios, por lo que resultaría más preciso definir el sentido de la política educativa hacia los indígenas como una de integración subordinada.

2.3.6 JUSTICIA PENAL DE LOS ABORÍGENES.

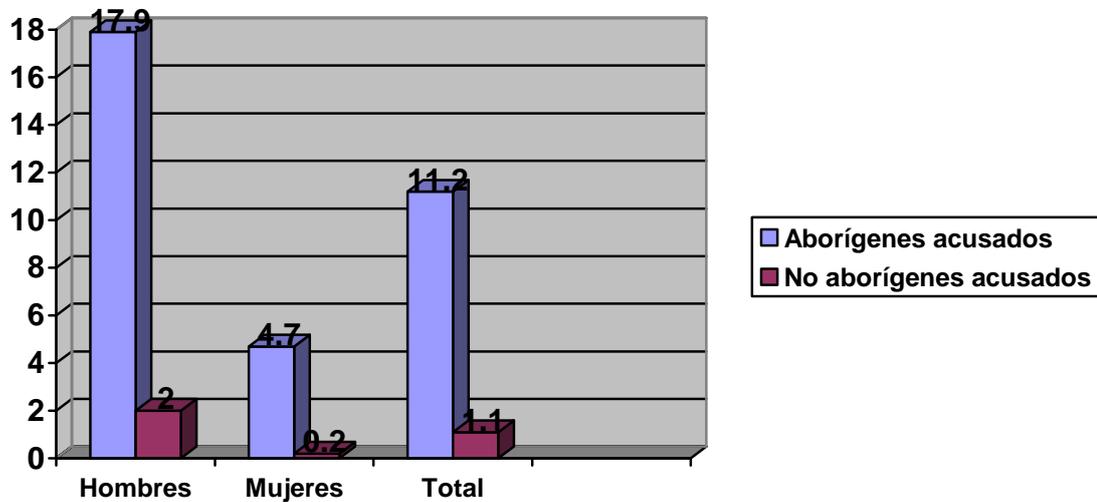
En este breve esquema que incluye tan sólo datos básicos de los aborígenes, es también necesario incorporar el tema de la justicia, debido a los alarmantes índices de criminalidad que se presentan. Para explicarse tal situación existen distintos acercamientos: uno de éstos alude a la confrontación entre el mundo aborígen y el no aborígen; otro, se explica por la discriminación que sufren dentro del sistema de justicia penal y; finalmente, otro, lo aborda a partir de un contexto social más amplio que incluye tanto experiencias individuales como las desigualdades socioeconómicas que sufren como grupo. Algunos de los factores –en términos de justicia- que han sido reconocidos como determinantes en esta situación de desventaja son: la edad joven de la mayor parte de la población aborígen; los bajos niveles educativos; los altos niveles de desempleo; los bajos ingresos económicos; las viviendas de mala calidad; y la alta movilidad de residencia.

Si bien los aborígenes son reconocidos como el sector que más comete determinados crímenes, son al mismo tiempo el grupo más vulnerable que resulta víctima de distintos delitos. De acuerdo con un estudio general social de 2004⁴², la tasa de aborígenes que han reportado ser víctimas de algún delito, al menos en una ocasión, era mucho más alta que la de la población no aborígena (40% comparado con un 28%). Asimismo, la violencia hacia mujeres aborígenes era 3.5 veces mayor que la de las mujeres no aborígenes (343 incidentes de mujeres aborígenes frente a 96 incidentes de mujeres no aborígenes, por cada 1000 mujeres). El patrón es similar para los hombres, quienes son víctimas de un promedio de violencia criminal cercano al 3% mayor que los de los hombres en general (292 casos frente a 197 incidentes por cada 1000 hombres). En este contexto, el delito que más cometen los integrantes de Las Primeras Naciones es el homicidio, que se presenta diez veces más en comparación con los no aborígenes (11.2 homicidios perpetrados por aborígenes frente a 1.1 de los cometidos por el resto de la población).

Ver Cuadro.

⁴² Statistics of Canada, General Social Survey, 2004.

Promedio de las personas que cometen homicidio. 1997-2000

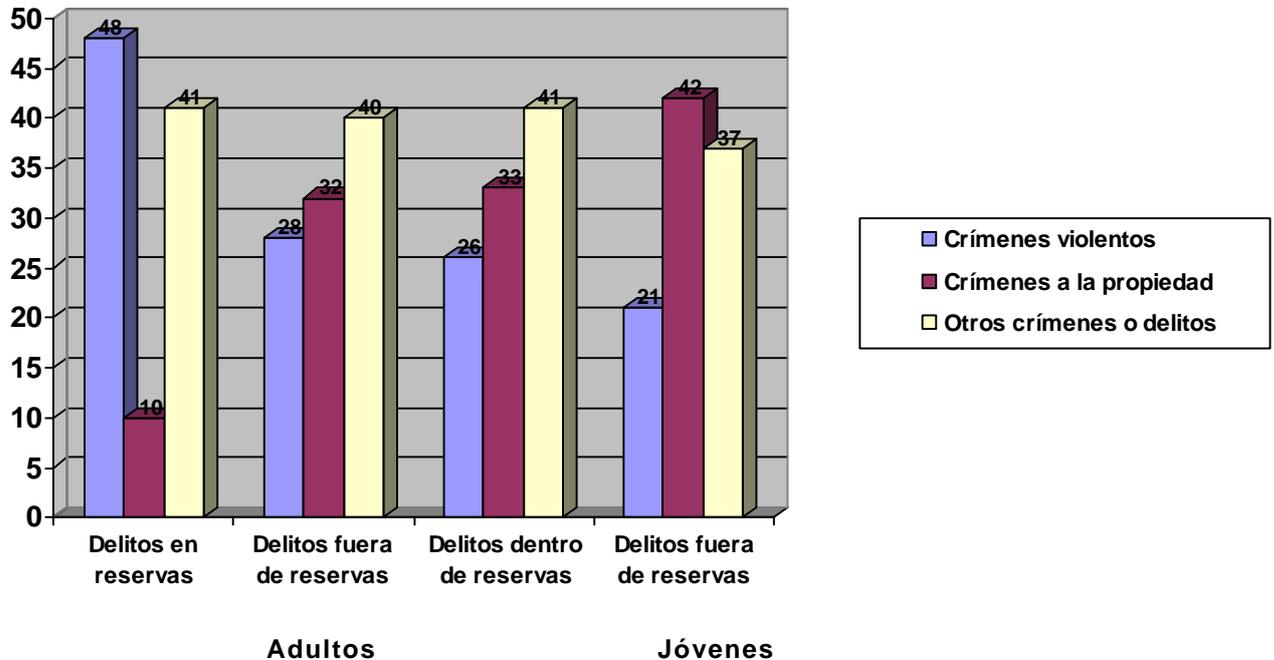


Asimismo, según estadísticas del 2004, existe una mayor frecuencia de delitos que se cometen en las reservas indígenas (sólo 3 de cada 10 aborígenes viven en ellas) en comparación con los acontecidos en el resto de Canadá. Estas diferencias se atribuyen, en un sentido, a las divergencias entre las autoridades de las reservas y las policías provinciales⁴³, así como a las diferencias en el registro de los incidentes que la policía hace. Las tasas de los crímenes cometidos en las reservas son tres veces mayores que las tasas del resto de la población. En particular, comparado con la mayoría de Canadá, las tasas de asalto fueron ocho veces mayores, las relacionadas con asaltos sexuales fueron siete veces mayores y seis veces mayores en homicidio. El único delito que posee un mayor promedio fuera de las

⁴³ En 1991, el gobierno federal anunció la creación de una política policial para las Primeras Naciones, la cual otorga a las comunidades aborígenes la oportunidad de participar con los gobiernos provinciales y federales en el desarrollo de los servicios policiales de sus reservas. Las Primeras Naciones pueden escoger entre desarrollar y administrar su propio servicio policial, o pueden entregar esta función a un cuerpo de oficiales de Las Primeras Naciones que trabajen dentro de una fuerza policial. En suma, esta política otorga a las Primeras Naciones mayor control sobre la entrega y el manejo de los servicios policiales en sus comunidades.

reservas es el robo, el cual se presenta casi al doble que en las reservas⁴⁴. Ver cuadro.

Crímenes más comunes para adultos y jóvenes en reservas, 2004



A pesar de que el Código Penal de Canadá establece la obligación de los jueces a considerar para todos los infractores, pero en especial para los aborígenes, la aplicación de otras sanciones, instancias oficiales han reconocido la falta de equidad y la carga discriminatoria hacia la población aborígen durante su proceso judicial. Esto explica los altos ingresos de los aborígenes al sistema penitenciario, los cuales -en el periodo de 2003/2004-, representaban el 21% de las admisiones en sentencia bajo custodia provinciales o territoriales; el 19% en sentencias condicionales; el 18% en prisión preventiva; y, el 16% bajo libertad condicional. Asimismo, ellos representaban el 18% de todas las admisiones carcelarias a nivel federal⁴⁵.

⁴⁴ Statistics of Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, 2004.

⁴⁵ Canadian Centre for Justice Statistics, "Victimization and offending among the aboriginal population in Canada" *Canadian Centre for Justice Statistics Profile Series*, Catalogue n. 85-002-XIE, Vol. 26, n. 3.

Diversas medidas y programas han tratado de ser adoptados durante la última década para tratar de revertir esta tendencia. Tal es el caso del programa de restauración de justicia que se enfoca a reducir el uso de la pena de prisión por otras sanciones dentro de la propia comunidad y a otorgarle mayor capacidad de decisión y control a las comunidades en la impartición de la justicia.

En ese sentido, también se reconoce la participación de círculos comunitarios en la imposición de sentencias basadas en principios aborígenes como la conciliación, la mediación y la toma de decisiones por consenso. Asimismo, se encuentran los programas de tratamiento integral por consejeros tradicionales basados en la idea de que el delito es una falta de balance espiritual del individuo que lo cometió, por lo que el tratamiento para curar el daño es recuperar ese balance a partir de cuatro elementos: lo espiritual, lo emocional, lo físico y lo mental. Además, encontramos el programa maestro para atender casos de violencia doméstica, abuso sexual y otras conductas delictivas. Éste ha sido muy exitoso por su visión integral y por los bajos costos para el Estado; y por último, la integración de los empleados aborígenes como auxiliares en las Cortes de Justicia, cuyas funciones están dedicadas a auxiliar en diversas etapas del proceso judicial al acusado⁴⁶.

Es importante mencionar que esos programas han sido considerados e incorporados en los sistemas provinciales de justicia, primero por el reconocimiento hacia las particularidades de los aborígenes en sus valores, lengua, cultura, entre otros, pero también por la activa participación que éstos han tenido en la reforma del sistema de justicia.

⁴⁶ Ibidem.p. 104-118.

En resumen, lo contrapuesto de los sistemas de justicia penal entre la sociedad canadiense y el aborigen; el primero, regido por un conjunto de normas del orden jurídico positivo anglosajón (*Common Law*,) y, el otro, a partir de los usos y costumbres que forman parte de su representación normativa producen diferencias en el tratamiento de los delitos que comete la población aborigen, lo cual ha generado esquemas de inequidad en la aplicación de justicia. No obstante, es importante que se comience a trabajar en la búsqueda de esquemas confluyentes entre los usos y costumbres y el *Common Law*, al menos en los momentos finales, esto es, en la aplicación de penas y castigos.

De esta forma, se puede sostener que dadas las condiciones de marginación y rezago de los pueblos indígenas o mejor llamados “Primeras Naciones” de Canadá, su situación es similar a la de los habitantes del denominado Tercer Mundo. Esto se evidencia en el crecimiento demográfico mucho más acelerado que de la población aborigen, en su ubicación en regiones muy al norte y aisladas del país, ricas en recursos naturales, pero con un grave empobrecimiento económico, lo que dificulta las posibilidades de desarrollar proyectos productivos no sólo de subsistencia. Además, se expresa en los bajos niveles educativos, situación que influye directamente en las pocas posibilidades por adquirir empleo (casi el 40% del PEA se encuentra desempleado), y en sus escasos ingresos económicos. A ello se suman las cortas expectativas de vida, las altas tasas de mortalidad, en especial en niños, los deficientes servicios de salud, y la incidencia criminal.

Con este breve esquema que incluye documentación empírica se busca indicar que la situación de los pueblos indígenas sólo podrá cambiar como resultado de un proceso, primero y ante todo, político, en el

sentido de otorgar reconocimiento a sus demandas de derechos diferenciados. Sin embargo, esto no podrá revertir su situación si no se acompaña de la aplicación de políticas redistributivas que puedan reducir las inequidades y desigualdades en la sociedad canadiense.

Gran parte de la situación actual de los indígenas ha sido resultado de la política gubernamental de asimilación (cuyos rasgos centrales se han denominado como de integración subordinada), la cual fue “abandonada” de forma oficial en la década de los setenta – explícitamente en el plano educativo-, pero que continúa expresándose en muchas prácticas. Con la intención de ampliar los argumentos de la hipótesis anterior, se realizará un recorrido histórico sobre las distintas formas que ha adoptado la relación de los pueblos indígenas con el gobierno federal. Se comienza en la época colonial, otorgando énfasis especial al papel de los indígenas antes de la formación del Estado canadiense, para, posteriormente, analizar las etapas subsiguientes y llegar al momento actual. No se pretende que esta breve reconstrucción histórica circunscriba y abarque todos los detalles y momentos de la relación; sin embargo, busca ofrecer una primera aproximación para comprender los aspectos que influyen y determinan el periodo que corre.

3. EVOLUCIÓN EN LAS RELACIONES DE LAS PRIMERAS NACIONES CON EL GOBIERNO FEDERAL CANADIENSE.

3.1. PRIMEROS CONTACTOS. COLABORACIÓN DESIGUAL

La historia oficial de Canadá divide en cuatro periodos las relaciones de los aborígenes con el gobierno federal. La primera etapa se conoce como los Primeros contactos y cooperación y abarca desde el año 1600 hasta 1800; posteriormente, se ubica el largo periodo denominado “Decadencia y asimilación” que corre desde 1800 hasta 1945; le sigue el periodo llamado “Resurgimiento aborígen” que se extiende hasta la década de los setenta y, finalmente, la etapa de “Reconciliación y Renovación” que no concluye todavía.

La primera etapa designada como los **Primeros contactos y cooperación** (1600-1800), se caracterizó por la llegada de los franceses e ingleses a los territorios del denominado Nuevo Mundo, con el objetivo general de extraer recursos naturales (principalmente pieles, maderas, y de la pesca), y de apropiarse de las tierras de los pobladores nativos a través de la imposición de un régimen colonial articulado sobre una economía mercantil. Sin embargo, su arribo no fue a una zona deshabitada y abandonada, sino a una región poblada por una comunidad diversa de grupos aborígenes que se distinguían por diversos aspectos: desde las comunidades complejas y muy estratificadas de la costa occidental, hasta las bandas de organización simple de las regiones del bosque septentrional y de la tundra, en donde la gente vivía en pequeños grupos de parentesco¹. Respecto de su presencia numérica, existen discrepancias en los datos de los indígenas que poblaban esa región de América, pero las aproximaciones más cercanas calculan entre 300,000 y 500,000 nativos

¹ Arthur Ray, “El encuentro de dos mundos” en Brown Craig (comp.) *La historia Ilustrada de Canadá*, Fondo Cultura Económica, México, 1994, p.33-36.

distribuidos de manera muy desigual. Asimismo, en cuanto a su localización, existen contradicciones derivadas de los primeros registros, por lo que han surgido diversas interpretaciones en las reclamaciones que -hoy día- hacen los indígenas sobre sus tierras, ya que muchas están basadas en estos primeros registros².

Los contactos iniciales entre los europeos e indígenas comenzaron con el establecimiento de puestos comerciales y con el tráfico de utensilios hierro y cobre, originando con ello un aumento en la interacción social entre los grupos que se materializó en un incremento en los intercambios económicos y en un crecimiento de una población mestiza indoeuropea (posteriormente denominada como *Métis*). Sin embargo, con estas rutas comerciales y de tráfico, también llegaron enfermedades europeas como el sarampión y la viruela, causantes principales de la reducción de la población nativa. A largo plazo otro de los factores de esta disminución fue la expropiación de las tierras indígenas que para 1870, había llegado a ser de un 80 por ciento³.

En este periodo, existieron dos modelos colonizadores: el extensivo francés y el intensivo inglés. Dados los amplios dominios de los colonos franceses en la denominada, por ellos, Nueva Francia, se impuso el modelo extensivo francés de 1610 hasta 1758, caracterizado por la explotación agrícola y un sistema de señoríos que se limitó a la parte media del valle de San Lorenzo, cuya función principal era permitir a Francia el control y la entrada a la zona peletera más rica (Los Grandes Lagos y la Bahía de Hudson). Bajo este modelo, el indígena no era más que un instrumento que les proporcionaba la

² Gran parte de la dificultad para acceder a la información de los aborígenes se debe al desconocimiento del alfabeto de las sociedades indígenas, haciendo que los registros sean casi nulos y obligado a los estudiosos a recurrir a la arqueología, a las tradiciones orales indígenas y a los documentos de los primeros europeos.

³ María Cristina Rosas, *Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas?. Una visión desde México*, UNAM, 2002, p. 187.

fuerza laboral (caza y pesca) y la intermediación necesaria que alimentaba el comercio, principalmente de pieles.

Los franceses lograron establecer su base territorial porque lograron convencer a los indígenas de que la presencia francesa permanente constituiría un baluarte contra sus enemigos. Este tipo de estrategias se presentaron a lo largo de todo el periodo colonial, ya que tanto ingleses como franceses, buscaron manipular, para sus respectivos intereses, las rivalidades entre los distintos grupos. Una expresión de esta ambición por esquemas de control y gobernabilidad se encuentra en los Tratados de "Paz y Amistad" de 1725 y 1779 que los británicos concertaron con las tribus mi'Kmaq y maliseet en los territorios de las actuales provincias de Nuevo Brunswick y Nueva Escocia.

Posteriormente, y una vez resuelto el prolongado conflicto entre franceses e ingleses por el dominio de Canadá, se impuso la autoridad de los segundos y con ello, se instauró el modelo intensivo inglés en el año de 1760. En el modelo inglés no se intentó desterrar a la población francófona del valle de San Lorenzo, y de forma pragmática, se propuso un acuerdo con el alto clero católico (los ingleses eran anglicanos con un fuerte contenido puritano) y con los señores de la tierra, lo que garantizó la libertad religiosa, la vigencia del derecho civil francés y la tenencia señorial a la tierra, a cambio de la lealtad de los nuevos súbditos a la Corona británica⁴.

Con el triunfo de los ingleses, se inauguró una fase que dio un giro en el desarrollo del territorio que se convertiría en Canadá, el cual se basó en el comercio de pieles, en la explotación de maderas, en la expropiación de tierras y en la transición de la autoridad civil a la

⁴ Pierre Beaucage, "Autodeterminación ¿para quién?, La encrucijada quebequense", en *Alteridades*, N.7 (14), 1997, p. 71. Esta situación se hizo oficial con el Tratado de París de 1763.

militar. Todo este esquema mercantilista tenía como objetivo central satisfacer los intereses de la Corona Británica.

Durante este tiempo, los diversos grupos que habitaban la región (franceses, ingleses e indígenas), lograron cierto tipo de equilibrio y cohabitación, obviamente, no exento de problemas⁵. Algunos de estos problemas fueron las incursiones que los indígenas realizaron en ciertos puestos comerciales, con el fin de contener la expansión europea. Para resolverlo, los colonizadores ofrecieron la concesión de tierras como un medio para pacificar a los indígenas. Asimismo, para solucionar distintas problemáticas con los aborígenes, los europeos implementaban estrategias de integración económica, intervención del gobierno y ofrecieron pactos sobre la base promesas con los aborígenes, las cuales no fueron cumplidas en gran parte. A ello se suma el establecimiento de una intrincada red de intercambios que incluía, tanto las alianzas político-militares, como su conversión al cristianismo.

En suma, el proceso de colonización canadiense, a pesar de no poseer las características de violencia y exterminio que tenían los procesos de la mayoría de los países de América, principalmente en los Estados Unidos, y, en menor medida en Centroamérica y Sudamérica, sí impuso una transformación en las estructuras y relaciones de las sociedades aborígenes. Entre los primeros cambios propiciados por la presencia europea, encontramos la reducción paulatina de gran parte de la población autóctona y su marginación a territorios cada vez más reducidos. Asimismo, su modo de vida económico ya no giró en torno a las necesidades locales sino se vinculó a sistemas de demanda externos, lo que produjo una escasez relativa en los recursos de explotación. Además, bajo la perspectiva colonizadora, se mantenía en

⁵ Mónica González, *Op. Cit.*, p. 87

un *status* inferior a las costumbres locales y se trataba de eliminar las diferencias culturales y religiosas que se contraponían a la civilización europea⁶.

Se pueden identificar dos facetas en la apreciación del europeo sobre el aborigen. En una primera faceta, en la que los europeos y los aborígenes mantuvieron relaciones de libre comercio, la imagen dominante era la del “salvaje noble”⁷, de un aliado y de respeto. Sin embargo, en la segunda faceta, los europeos se interesaron más por el potencial agrícola, maderero y minero de las tierras de los indígenas que por el bienestar de la gente. Fisher lo describe así: “el noble salvaje era ahora simplemente salvaje, los mismos indígenas que en algún momento eran considerados eruditos, valientes y leales, ahora eran percibidos como ignorantes, crueles, traicioneros, sedientos de sangre, sucios e inmorales”⁸.

A grandes rasgos, la historia de la administración indígena en Canadá se caracterizó por el creciente control por parte de las autoridades gubernamentales sobre los nativos. Dentro de los aspectos importantes, podemos señalar:

- a) la supresión y prohibición de los “rituales paganos” y la promoción de las religiones cristianas (anglicanismo y catolicismo);
- b) la supresión de las estructuras nativas tradicionales de auto-gobierno y de propagación de elementos del “buen gobierno” al estilo inglés, a través de la imposición en la elección de un grupo de consejeros;

⁶ Ibidem, p. 84

⁷ Robin, Fisher, *Contact and Conflict: Indian European Relations Columbia, 1774-1890*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2da. Edición, 1992, p. 143

⁸ Idem

- c) la disminución de la influencia de los sacerdotes indígenas y el incremento en la importancia de los nuevos sacerdotes de las iglesias cristianas, a través de la incorporación de los niños hacia las residencias escolares;
- d) el acotamiento de los derechos de los aborígenes a partir de distintas iniciativas: la prohibición de abandonar su reserva sin antes obtener permiso del Agente Indígena a cargo y, la negación a cualquier forma de acceso de justicia que pudiera perseguir algún tipo de derechos o demandas por tierra; y, por último;
- e) la subestimación de las estructuras de justicia aborígen, otorgando supremacía a otras leyes federales y provinciales.

A pesar de que la centralización, por parte de los colonos, produjo resistencia de los nativos, la cual se manifestó -según el grupo y región-, en diversos aspectos de la cultura o en el simple rechazo a la cooperación, el poder del Estado colonial era muy amplio y considerable.

El balance del legado de las estrategias asimilacionistas ha sido considerado como sumamente nocivo en los planos culturales, económicos, educativos y de salud. Alguna expresión de esto se encuentra en el ámbito cultural, en el que las formas tradicionales de gobierno fueron desplazadas, lo que provocó conflictos entre los integrantes de las comunidades indígenas. Otra manifestación de este efecto negativo se ubica en el terreno económico, en el que los indígenas presionados por el agotamiento de sus recursos y por la adopción de nuevos estilos de vida, comenzaron a pasar de la independencia a la interdependencia con los traficantes europeos y finalmente a la dependencia económica⁹.

⁹ Otro fenómeno de gran valor sociológico que se alteró con la llegada de los europeos fue la relación entre el hombre y la mujer. Con base en ciertos registros

De forma general, la política canadiense hacia los grupos indígenas ha sido asimilacionista en sus fines. Para John Tobias “protección, civilización y asimilación han sido siempre los objetivos centrales de la política canadiense indígena”¹⁰. La protección se utilizó como parte de un discurso que buscaba defender a los indígenas de la explotación europea, dado el supuesto carácter infantilista de estas culturas. En el plano civilizatorio, el elemento más influyente fue el religioso, a través del denominado *Holy Grail* que los nuevos conquistadores tenían que ofrecer a los colonizadores. La idea del *Holy Grail* se tradujo, en la práctica, en la conversión al cristinianismo y en la promesa de alcanzar el bien espiritual.

Una vez “protegidos y civilizados”, los indígenas podrían ser educados hacia una nueva vocación (agricultura), y hacia nuevas estructuras sociales, las cuales enfatizaban elementos como la democracia parlamentaria, los derechos individuales y las nociones de propiedad privada. Con ello se demuestra que, durante los primeros contactos, la asimilación fue el objetivo de mayor alcance.

A finales de esta etapa, los ingleses con el deseo de conquistar la “buena voluntad de los indígenas” propusieron a la Corona Británica el decreto del primer documento jurídico, la *Proclama Real de 1763*, en la cual se reconocía la existencia de los derechos de propiedad aborígenes y convertía a la Corona en protectora de tales derechos. Solamente ésta era la entidad a la cual podrían transferirse los

históricos y en los primeros dibujos, y a diferencia del común en las sociedades prehispánicas, se puede llegar a creer que en las sociedades indígenas se privilegiaba un modelo matriarcal y con el arribo de los colonizadores, se establecieron modelos patriarcales que segregaron el papel de la mujer.

¹⁰ John Tobias, “Protection, civilization assimilation. An outline history of Canada’s Indian policy, en Ian A.L. Getty and Antoine S. Lussier (eds.). *As long as the Sun Shines and Water Flows: A reader in Canadian Native Studies*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 39-55

derechos de propiedad de los indígenas. Además, en este instrumento, se establecieron las bases para la negociación de acuerdos jurídicamente vinculantes con los pueblos aborígenes sobre una amplia gama de asuntos¹¹.

Durante esta etapa, las visiones peyorativas en la concepción del indígena, ayudaron a justificar las políticas coloniales, las cuales se enfocaban en lo fundamental, en ubicar al indio hacia los caminos del ascenso a “la civilización y el progreso”.

3.2. DECADENCIA Y ASIMILACIÓN

Después de la *Proclama Real de 1763*, se inicia un largo periodo conocido como de “**Decadencia y asimilación**” que abarca de 1800 a 1946. En esta época, el hecho más trascendental fue el establecimiento de la Confederación canadiense en 1867 a partir del Acta de América Británica del Norte, creada después de haber superado las dificultades políticas entre los conservadores ingleses y los reformistas francocanadienses, siendo los primeros quienes lograron imponer su visión de Estado en Canadá, formado no por una federación de la Provincia de Canadá sino por una Confederación que estuviese mucho más centralizada. Además, a ello se sumó la coincidencia de los intereses de la burguesía comercial anglófona y la pérdida de importancia estratégica de la nueva colonia para Inglaterra, la cual le otorgó autonomía para resolver asuntos de diseño institucional.

En este momento, prevalecía una política dual: en la zona del valle de San Lorenzo subsistía una sociedad francófona, católica, descendiente

¹¹ Arthur Ray, “El encuentro de dos mundos” , *La historia Ilustrada de Canadá*, Brown, Craig (comp.), Fondo Cultura Económica, México, 1994, p.33-36

de los antiguos pobladores franceses; pero en el resto del país habitaba una sociedad anglófona y protestante, destinada a los inmigrantes de las Islas Británicas.

Bajo la nueva Acta de América Británica del Norte de 1867 se creó un sistema descentralizado, en el que las provincias tenían control sobre ciertas esferas (educación, economía regional, propiedad de la tierra y recursos naturales), pero a los indígenas no se les reconocía ninguno y, por el contrario, iban siendo despojados paulatinamente de sus tierras. En el Acta se reconocía un doble nivel de pertenencia de los pobladores: en un primer nivel, todos los individuos eran ciudadanos y disfrutaban de derechos y deberes similares (menos los indios, considerados como menores) y, en un segundo, se reconocían derechos colectivos –esencialmente de la población francófona- a su idioma, a su religión y a su sistema jurídico en la provincia de Québec¹².

En este periodo se firmaron una serie de Tratados enumerados que, desde la perspectiva del indígena, representaban la pauta para el aseguramiento de su asistencia económica y/o militar por parte de los colonizadores, quienes vieron en éstos, la oportunidad para extender sus dominios. Coates señala que “las Primeras Naciones veían a estos acuerdos como el fundamento de un papel más equitativo y significativo en el interior de la cambiante sociedad colonial, no como un medio para confinarlas al aislamiento permanente”¹³. En virtud de ellos, los aborígenes cedieron derechos sobre las tierras a cambio de recibir

¹² Pierre Beaucage, ..., p.73

¹³ Ken Coates, “The Gentle Occupation. The Settlement of Canada and the Dispossession of the First Nations” en Paul Haveman (editor), *Indigenous People’s Rights in Australia, Canada and New Zealand*, Auckland, Oxford University Press, 1999, p.146

otros beneficios que podían incluir reservas¹⁴, anualidades y distintas formas de pagos, así como ciertos derechos de caza y pesca. Generalmente, los agentes del gobierno solían llegar con el tratado ya redactado, y los indígenas eran obligados a negociar. Sin embargo, muchas de las concesiones jamás se consignaron por escrito, por lo que estas promesas al margen constituyen el meollo de algunas de las reclamaciones indígenas en la actualidad. Ver Cuadro¹⁵.

Tratados enumerados	Año de firma	Contenido
1.	1871	Estos Tratados también fueron llamados como "Cesiones de Tierra". Cubrieron áreas que abarcan hoy el Noroeste de Notario y el Sureste de Manitota, Saskatchewan y Alberta. Su objetivo era asegurar la tierra de los aborígenes del establecimiento europeo y del desarrollo de la agricultura e industria. Existe la interpretación de que los aborígenes entregaron sus derechos de la tierra por siempre después de la firma de estos Tratados. A cambio de esto, los aborígenes recibieron tierras en formas de reservas, dinero, mercancías para la pesca, asistencia para proyectos en agricultura, escuelas en las reservas, el derecho a cazar y pescar sin que esto pudiera implicar el derecho a iniciar proyectos mineros o de explotación de maderas.
2.	1871	
3.	1873	
4.	1879	
5.	1875-76	
5 ^a .	1908-1910	
6	1876	Los aborígenes firmaron estos Tratados a cambio de la cosecha de sus tierras, por la cual recibieron pedazos de tierras de reservas, dinero, animales de granja y herramientas. Al igual que los Tratados que le antecedieron, éstos contenían la promesa de no beber alcohol y mantener el orden en las reservas. Fue único en su tipo porque el gobierno se comprometió a proveer a los indígenas de servicios de salud, a través de los agentes indígenas que habitaban en las reservas.
6 ^a .	1889	
7.	1877	Fueron firmados por varios grupos aborígenes, incluidos las Blackfoot y Stoney. Es muy similar a

¹⁴ Definidas según el Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá como tract of land, the legal title to which is held by the Crown, set Apart for the use and benefit of an Indian band),

¹⁵ "Canada in the making. Aboriginals: treaties and relations" en <http://www.canadiana.org/citm/themes/aboriginals/aboriginals10/html>,

		sus antecesores, con la excepción de que los indígenas negociaron de forma exitosa una mayor cantidad de dinero y mercancías para ellos.
8.	1899	Con este tratado, el gobierno podría obtener tierras aborígenes en el Norte del país. Su diferencia fue la creación de la figura de las reservas para pequeñas familias individuales. Esto se realizó con el fin de reunir las necesidades de grupos pequeños indígenas como los Cree Woodland y las tribus Dene que habitaban en esta región.
9. 9ª.	1905 1929	En este tratado se negoció la cesión de tierras del Norte de Notario y fue muy parecido a los anteriores.
10.	1905 1921	Bajo estos Tratados, se concibió a la cesión de tierras como una forma de encontrar equilibrio en el Norte de Alberta.
11.	1921	Fueron Tratados sobre los territorios del Yukon.

En teoría, en la serie de los sucesivos acuerdos, los indígenas habían sido “enseñados” a ejercer la autodeterminación y asumir responsabilidades respecto de sus propios asuntos; pero ya en la práctica y con derechos legales para transformar sus capacidades adquiridas y prerrogativas, el indígena fue impedido, en los hechos, de participar en casi todas las áreas de la economía, la política y la administración. McCaskill¹⁶ plantea que gran parte de este problema está en una paradoja de esta política de integración subordinada: su objetivo era incluir a los nativos en la sociedad canadiense, pero manteniéndolos apartados y negándoles cualquier rol en el aparato estatal. Es por ello que, McCaskill describe esta actitud como un tipo de colonialismo¹⁷.

A finales del siglo XIX surgió, en el lenguaje canadiense, el concepto de *tutelage*, como nueva denominación de esa relación, definido como: “una forma de restricción o cuidado ejercido por una parte sobre la otra, así como la condición de estar sujeto hacia dicha protección o

¹⁶ Don, McCaskill, “Native people and the justice system” en *Op. Cit.*, p. 289

¹⁷ Idem.

cuidado[...], en el que existe un entendimiento implícito de un *status* y un poder inequitativo entre las dos partes”¹⁸. La particularidad canadiense del *tutelage* en su relación con los pueblos aborígenes es que pretendía señalar, en un sentido ideológico, que los acuerdos entre los indígenas y europeos eran dialogados o consensuados, que se realizarían a través de las guías y formación de la conducta del otro, aunque, en los hechos, descansaran en una relación de poder (mando/obediencia) que regularía el comportamiento del otro, en concordancia con una perspectiva selectiva impuesta de forma unilateral.

La figura bajo la cual se amparaba ese *tutelage* era el *Indian Act* de 1876, documento jurídico creado para otorgar *status* al indígena que, a su vez, sirviera como mecanismo de control hacia sus tierras, el uso de sus recursos naturales y el acceso al crédito, ubicando a los indígenas económicamente como productores de bienes selectos, generadores de servicios y obreros, sin que muchos pudieran acceder a la educación.

La interpretación más generalizada sobre el *Indian Act* afirma que: “sus objetivos eran propiciar la asimilación a través de medidas que incluían la desaparición de las lenguas nativas, estilos de vida, prácticas religiosas y culturales, y, todo ello, para promover la absorción a la sociedad canadiense de los indígenas, quienes estaban llamados a integrarse por su propio bien”¹⁹. Con ello se manifiesta la unilateralidad en las disposiciones legislativas, las cuales poseen una idea implícita: la inferioridad de un grupo y la presumida superioridad del otro,

¹⁸ Noel, Dyck, *What is the Indian Problem: Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Nfld, Institute of Social and Economic Research, Memorial University, 1991, p.24

¹⁹ María Cristina Rosas, *Op. Cit.* 188

justificando, de esta forma, la imposición de sus motivos, métodos y supuestos.

La misma definición de indígena, incluida en el *Indian Act*, contenía la posibilidad de que un aborígen pudiera perder su identidad en tanto que perteneciente a alguna comunidad de carácter indígena. Un hombre aborígen que estaba casado con una mujer no-aborígen, permanecía indígena, mientras que la mujer aborígen que se casaba con hombre no-aborígen, perdía su *status* indígena, así como sus hijos. Con este instrumento, se creó un “*status* indio” que conectaba los beneficios estatales con los indígenas. Muy importante es la definición que se tiene de persona, vigente hasta 1951, “un individuo otro que un indio”²⁰, pues continúa reflejando la visión discriminatoria y racista hacia el indígena. En suma, el *Indian Act* sirvió para reconocer una categoría social particular, con la cual se controlaba y buscaba ir segregando a un segundo nivel a los indígenas en todas las áreas de su vida. Es el instrumento jurídico que más ha influido en la determinación de las políticas indigenistas de Canadá.

3.3 RESURGIMIENTO DEL NACIONALISMO ABORIGEN

La tercera etapa reconocida por el Ministerio de Asuntos Indígenas de Canadá²¹, se denomina como el “**Resurgimiento indígena**” (1946-1970). Esta etapa se caracterizó por el fuerte activismo de los grupos aborígenes que buscaban hacer efectivos sus derechos y, con ello, generar una transición en la política indigenista canadiense. Dicho cambio también se vio influido por dos factores centrales:

²⁰ *Indian Act*, Section 6. Persons. “The term person means an individual another than an Indian, unless the context clearly requires another construction”, 1876.

²¹ El Ministerio de Asuntos Indígenas de Canadá es derivado principalmente del Departamento de Asuntos Indígenas y tiene la responsabilidad de hacer confluir las responsabilidades constitucionales federales, de los Tratados y las derivadas de las leyes locales para las Primeras Naciones.

- 1.- La emergencia de la preocupación hacia los problemas indígenas después de la Segunda Guerra Mundial; y,
- 2.- El impacto de la propuesta de Trudeau-Chretien, el *Libro Blanco* de 1969;

Después del inicio de la Primera Guerra Mundial se dio un relajamiento en la inmigración europea y en los planes de expansión por parte del gobierno canadiense hacia las regiones del sur. Sin embargo, este relativo aislamiento se vio modificado durante la Segunda Guerra Mundial, cuando bajo la amenaza japonesa, Estados Unidos, con el permiso de Canadá, impulsó la construcción de una refinería, lo que atrajo más personas no aborígenes hacia el norte del país.

Este acontecimiento –el crecimiento poblacional en el norte de Canadá– representó un despertar en el interés gubernamental por las cuestiones indígenas y la defensa de su patrimonio cultural. Para entonces, una nueva generación de líderes aborígenes hizo grandes esfuerzos para lograr que sus derechos fueran tomados en cuenta bajo nuevos esquemas de respeto e igualdad y, por ello, instaron al Gobierno a que modificara su política indígena.

En 1946, el Parlamento estableció una comisión para la revisión del *Indian Act*, en la que varios líderes aborígenes denunciaron la política de asimilación del Gobierno y el poder que ejercían los funcionarios gubernamentales en su vida cotidiana. El gobierno comenzó a poner en práctica políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos aborígenes, pero siempre bajo una asimilación hacia la cultura mayoritaria, como se apreció en la creación de las ya analizadas *escuelas residenciales*, que resultaron, entre otras cosas, internados que desvinculaban a los jóvenes indígenas, al mantenerlos alejados de

sus familias y, así poder incorporarlos con mayor facilidad a la sociedad canadiense.

En este marco de activismo y lucha política de los aborígenes, es que se propició una revisión y flexibilización del régimen canadiense. Como una expresión de esto, se otorgó el derecho de voto a los grupos indígenas en la década de los 60, y, asimismo, lograron obtener el primer asiento aborígen dentro del Senado en 1958. No obstante este reconocimiento a sus derechos políticos, esta decisión fue considerada una estrategia electoral de los políticos, quienes veían en el voto indígena –y también en el del inmigrante- una oportunidad para redefinir, a su favor, la correlación de fuerzas políticas existente.

A pesar del cambio de perspectiva para tratar el problema indígena, no fueron llevadas a cabo significativas iniciativas políticas, más allá del voto aborígen. El mayor problema parecía originarse en las diferencias sustantivas entre los aborígenes, quienes reclamaban una renovada respuesta hacia los temas de sus derechos y sus demandas por tierra, mientras que el gobierno y su burocracia pretendían que los indígenas comenzaran a actuar como cualquier otro ciudadano, sin que se les reconociera su particularidad.

La mayor contribución de las Comisiones de Asuntos Indígenas, durante esta etapa, fue demostrar claramente el empobrecimiento material que el gobierno y sus políticas habían ocasionado entre los aborígenes.

3.4 LA CONTRIBUCIÓN DE TRUDEAU: EL LIBRO BLANCO

Un distinto acercamiento a la cuestión indígena fue la propuesta de Trudeau, conocida como *El Libro Blanco*. En su contenido, resaltaba la idea de eliminar el *status* de indígena como una especie de categoría étnica o racial especial y, en consecuencia, con este tratamiento, eliminar el Ministerio de Asuntos Indígenas y el *Indian Act*, así como promover la transferencia de la responsabilidad de los pueblos indígenas a las provincias.

El *Libro Blanco* reflejaba gran parte de la visión liberal de Trudeau en su aspiración de convertir a Canadá en una sociedad justa, la cual se fundamentaba en la idea de que ningún grupo debería recibir trato especial que pudiera implicar el reconocimiento de derechos colectivos, por lo que la justicia debería ser obtenida a través de cada persona, con la concesión y garantía de sus derechos individuales²². Acorde a esta óptica, los indígenas eran las víctimas individuales de una discriminación pura y simple, por lo que, próximamente, serían integrados en una sociedad igualitaria con total participación. Más allá del ideal de construir una sociedad justa, la posición de Trudeau estaba fundada, principalmente, en el temor de que un reconocimiento especial hacia los indígenas, pudiera dar fuerza a las demandas por un *status* diferenciado de Québec.

La adopción de la política del *Libro Blanco* expresaba una visión encaminada a continuar con la filosofía asimilacionista y era diametralmente opuesta a la dada por la "ciudadanía plus", la cual pretendía trabajar en un proceso político que aceptara el hecho de que a los indígenas les fuera dado un título hacia un *status* político

²² Sally Weaver M., *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 98

especial. La tesis subyacente del *Libro Blanco* era que al eliminar el *status* de indígena se contribuiría a superar el retraso económico, el aislamiento social y los enclaves culturales²³. No obstante, no se tradujo en una política pública que pudiera impactar de forma positiva el nivel de vida de los aborígenes.

Las inconformidades hacia el *Libro Blanco* surgieron dada la nula consulta hacia los nativos, cuya reacción fue rápida y negativa. La unilateralidad en la adopción de esa propuesta fue considerada como insultante, ya que durante la época en que el *Libro Blanco* y sus políticas eran formuladas dentro del gobierno, de forma paralela, se comprometían sobre “posibles cambios al *Indian Act* en una serie de encuentros con los líderes indígenas²⁴. El *Libro Blanco* no mostraba ningún reconocimiento a los Tratados de las Primeras Naciones o de los derechos colectivos e implicó un lento progreso sobre peticiones territoriales, el estancamiento de grandes proyectos de desarrollo de tierras de los indígenas en el norte; sin embargo, fue un detonador que favoreció el surgimiento del nuevo liderazgo aborígen²⁵.

En este sentido, el *Libro Blanco* fue identificado como el catalizador que unió a la población de las Primeras Naciones con sus líderes, demostrando, de esta manera, su poder como una entidad colectiva. El fracaso del *Libro Blanco* implicó un punto de inflexión trascendental en el resurgimiento del nacionalismo aborígen, superando la pasividad y la debilidad de sus organizaciones políticas de los aborígenes en ese tiempo, las cuales aumentaron en número y fuerza, y aseguraron que

²³ Alan Cairns, “Aboriginal Canadians, citizenship, and the constitution” en *Reconfigurations. Canadian Citizenship and Constitutional Change*, The Canadian Publishers, Toronto, Canadá, 1995, p. 244

²⁴ Las únicas ocasiones en que se revisó y se enmendó el *Indian Act* fue en 1951 y 1985.

²⁵ Gabriel Sebastián Escalante Bañuelos, *Reflexiones sobre el multiculturalismo canadiense. Un análisis con base en la situación de las minorías aborígenes y grupos etnoculturales*, Tesis de licenciatura, FCPS-UNAM, México, 1995, p. 81-82

en las futuras discusiones, sobre los derechos de pueblos aborígenes estuvieran presentes las voces de los afectados²⁶.

3.5 RECONCILIACIÓN Y RENOVACIÓN. LAS DISCUSIONES DE LAGO MEECH Y CHARLOTTETOWN

El último periodo de la caracterización de las relaciones entre el gobierno de Canadá y las poblaciones aborígenes, es denominado como el de **Reconciliación y Renovación**, y abarca desde la década de los setenta hasta nuestros días. En este periodo, Canadá atraviesa por uno de los momentos más decisivos de su historia moderna: el resquebrajamiento del mosaico canadiense debido, principalmente, al auge nacionalista en distintos sectores de la población que buscaban renegociar los términos de la federación y, así, alcanzar un mayor nivel de autonomía. Es por ello que, el replanteamiento de la federación canadiense representó el tema más importante de la agenda nacional.

Los factores que marcarían la presente etapa son:

1. La “Revolución Tranquila” por parte de Québec;
2. El resurgimiento del poder nativo en el verano de 1990, principalmente como respuesta al Acuerdo del Lago Meech y del caso Oka- Kanesatake;
3. La renovación constitucional en el Acuerdo de Charlottetown; y,
4. Las influencias internacionales, como se revelaron en las distintas acciones políticas de las organizaciones supranacionales aborígenes y en los desarrollos institucionales en el seno de Naciones Unidas.

²⁶ Alan Cairns, *Op. Cit.*, p. 245

3.5.1 LA REVOLUCIÓN TRANQUILA Y LA ADOPCIÓN DEL MULTICULTURALISMO COMO POLÍTICA OFICIAL.

Los cambios acontecidos durante esta etapa estuvieron enmarcados en la bonanza económica y comercial que se reflejaron en áreas como la cultural, la educativa y las artes. Asimismo, se implementaron importantes programas sociales, como el plan nacional para las pensiones, el plan canadiense de asistencia para los pobres y, además, se logró mantener una tasa de desempleo de sólo 3.3 por ciento.

En este marco de crecimiento económico, la política oficial hacia las minorías culturales tuvo también cambios significativos que lograron reconfigurar las relaciones entre éstas y el gobierno central. Fueron dos reformas las que marcarían esta época: la reforma en el ámbito lingüístico y, posteriormente, en un sentido más amplio, en materia cultural.

Uno de los sectores minoritarios que buscó un replanteamiento en su relación con el gobierno central fue Québec. Esta provincia se ha distinguido históricamente por una serie de estructuras que lo han diferenciado del resto de Canadá: su carácter conservador en la forma de organización de su sistema económico y político hasta los setenta, la presencia dominante de la iglesia católica y la férrea defensa de la lengua francesa como elemento de identidad. Estos elementos distintivos fueron, en cierta parte, motor de la denominada “Revolución Tranquila”, proceso que inicialmente se identificó con una modernización de la provincia, pero que, con el tiempo, fue asociado con el surgimiento de un nacionalismo formal o más activo. Asimismo, a lo largo de este proceso surgió la idea de un Québec independiente (que lograría matizarse, posteriormente, en una categoría de

soberanía/asociación), en la cual, se incluían diversas demandas por autonomía política, autodeterminación y soberanía cultural, frente a la primacía del gobierno central.

Los primeros conflictos entre Québec y el gobierno federal se dieron en el terreno del idioma. Con el fin de integrar a Québec en una nueva identidad pancanadiense, caracterizada por una política más centralista, de carácter anglófono y con la primacía del gobierno federal, se adoptó una política bilingüe y bicultural como pieza central en su incorporación. Esta propuesta fue llevada a la práctica por Trudeau, quien logró avances decisivos en la transformación y la reforma de Canadá.

En esa tendencia, fue creada la *Comisión Real de Bilingüismo y Biculturalismo* en 1963, la cual buscaba generar las condiciones de igualdad –en términos lingüísticos-, entre los ingleses y franceses. Esta Comisión presentó una serie de recomendaciones, cuya idea central era el establecimiento del bilingüismo dentro del gobierno federal, en el Parlamento, en las Cortes federales y de la administración federal. No obstante, los resultados fueron desiguales en función de lo esperado por la Comisión en su objetivo de extender la equidad lingüística por todo el país. En rigor, la Comisión encubrió el objetivo principal de Trudeau: debilitar el nacionalismo de Québec. Para Knoff Rainer, “la contribución del bilingüismo y biculturalismo fue atractiva en un sentido retórico, pero en la práctica, es difícil aplicar una neutralidad cultural en la política de lenguajes oficiales, y hacerla persuasiva a las minorías lingüísticamente no oficiales”²⁷.

²⁷ Knoff, Rainer, *Human Rights and Social Technology: The New War on Discrimination*, Carleton University Press, Ottawa, Canadá, 1989, p. 131

La respuesta de Québec ante esta decisión fue impulsar la realización de un primer referéndum en 1980, cuya pregunta central era si los pobladores de Québec aceptaban una relación de soberanía-asociación con el gobierno federal. Sin embargo, el referéndum fracasó, con un 60 por ciento en contra de la iniciativa y el 40 por ciento a favor de ella. En el pensamiento mayoritario, la categoría de soberanía-asociación seguía remitiendo a los canadienses a una posibilidad de independencia por parte de Québec, por lo que el repudio hacia esta postura se iba generalizando en la población.

En los discursos del referéndum de Québec, Trudeau había prometido a Canadá un nuevo trato constitucional que abriese la posibilidad para “repatriar la Constitución” y a pesar de la falta de apoyo de varias provincias para iniciar tan ambicioso proyecto, el gobierno de Ottawa decidió actuar de forma unilateral para nacionalizar la Constitución y adoptar, con ello, la suscripción de una Carta de Derechos y Libertades Fundamentales, al modo del sistema político canadiense al modelo de Estados Unidos, en el sentido de que ambos países contarían con una cédula de derechos, que ofrecería una base para la revisión judicial de la legislación en todos los niveles de gobierno.

Como se ha señalado, la “Repatriación Constitucional” significaba que Canadá podría modificar su constitución sin previa autorización de la Corona Británica. En 1981, la Suprema Corte falló en torno de la validez de la iniciativa de Trudeau y apuntó que, dado que no existía jurisprudencia para resolver el caso, lo que había hecho el gobierno era legal. Todos los ministros de las provincias fueron invitados a respaldar la nueva Constitución y la Carta, pero Québec mantuvo su rechazo al documento porque no le garantizaba suficiente control sobre su política y no se le respetaba su histórico derecho de veto.

La Carta de Derechos y Libertades produjo modificaciones en la legislación de Québec que regulaba el uso del idioma francés en distintos campos, como: la regulación del envío de los niños a escuelas francófonas, la prohibición de la firma de documentos comerciales en cualquier idioma que no fuera francés y, el hecho de que las empresas con más de 50 empleados se administrarían en francés.

Finalmente, la Carta de Derechos y Libertades fue aceptada por Québec, excepto por tres reservas: la primera, referente a los derechos lingüísticos, ya que la Carta los considera en términos individuales y no colectivos; la segunda, relacionada con el nacionalismo pancanadiense, ya que Québec reprueba que la Carta pretenda estandarizar los derechos dentro de Canadá a partir de ciertas medidas que otorguen preferencia a la comunidad nacional e igualdad a las provincias; y, por último, la Carta constituye el principal componente del paquete de cambios constitucionales, el cual fue adoptado sin el consentimiento de Québec. Las aspiraciones de Québec por ser reconocida como una sociedad distinta tendrían que ser, bajo la óptica del gobierno, obedeciendo a lo sostenido en la Carta. En palabras de Taylor, “la meta de promover una sociedad distinta, por parte de Québec, equivale a reconocer una meta colectiva; este paso se tuvo que neutralizar subordinándolo a la Carta existente”²⁸. Más adelante se abordará la nueva propuesta del primer ministro Stephen Harper sobre el complejo reconocimiento como sociedad distinta de Québec.

En el texto final de la Constitución de 1982, los derechos indígenas fueron incorporados en el artículo 35 referente a la autodeterminación. Ello no sin una oposición fuerte en virtud de las consecuencias políticas y económicas que implicaban su reconocimiento, en el cual, la cuestión territorial constituía el mayor desafío.

²⁸ Charles Taylor, *Op. Cit*, p. 89

Como efecto de esta serie de acontecimientos y sumado a la presión y movilización de la considerada, la *tercera fuerza* (aquellos inmigrantes provenientes de países, principalmente de Europa como Ucrania y Polonia), fue que se logró que el multiculturalismo fuera adoptado como política oficial y que se desplazara una política oficial bilingüe hacia un multiculturalismo que describía y se ajustaba más a la realidad del mosaico cultural canadiense.

Se considera que Canadá emprendió un experimento único al declarar como política oficial al multiculturalismo en 1971 (ningún Estado lo había hecho y fue el referente inmediato para otros Estados como Australia y Nueva Zelanda). De acuerdo con Pierre Trudeau, la política multicultural se edificaba en una estructura bilingüe, pero, al mismo tiempo, perseguía preservar la diversidad de culturas, lo cual resultaba contradictorio en los hechos, pues si bien en un plano se hablaba de la existencia de variadas culturas, se daba preeminencia al binomio inglés-francés, y a la integración de los inmigrantes a la sociedad canadiense. De estas prioridades, se excluyó el tema aborigen en un principio; no obstante, con la evolución de las políticas de acento multicultural sí se llegó a considerar al sector indígena como parte de la herencia multicultural canadiense que era necesario reconocer y proteger.

En un sentido restringido, el programa del multiculturalismo ofrecía subvenciones públicas para la enseñanza de las lenguas no oficiales; sin embargo, en un sentido más amplio, propuso una profunda redefinición de la identidad nacional, pues sostiene que “el pluralismo cultural es la propia esencia de la sociedad canadiense”, en la que también se incluiría a los aborígenes. Sus objetivos principales eran: apoyar el desarrollo cultural de los grupos etno-culturales; ayudar a sus

integrantes a superar las barreras de representación en la sociedad canadiense; promover encuentros e intercambios entre todos los grupos; y, ofrecer apoyo para que los nuevos canadienses adquirieran, al menos uno, de los idiomas oficiales. Esta política fue oficialmente hecha ley en 1988 en el *Acta de Multiculturalismo*²⁹.

Las políticas multiculturales se diseñaron, principalmente, para los inmigrantes, pero su aplicación generó distintas respuestas entre cada uno de los actores de los grupos inmigrantes. Mientras que para los quebequenses sólo era una forma de encubrir las intenciones de borrar sus derechos colectivos como grupo diferenciado y de atenuar sus aspiraciones independentistas, los miembros de la *tercera fuerza* fueron muy abiertos y receptivos hacia esta nueva estrategia, dado su carácter de culturas ajenas a las matrices originales, que buscan insertarse en las instituciones de la sociedad mayoritaria.

Por su parte, en el plano formal del multiculturalismo, específicamente en el preámbulo del Acta Multicultural de 1988 se hace mención de la existencia y reconocimiento de los derechos de los aborígenes en el Acta Constitucional en su sección 35, pero en la sección de la administración financiera los excluye como sujetos a quienes se les destinen recursos financieros, por lo que los aborígenes tienen razón en reducir el multiculturalismo a una simple cuestión simbólica, dado que no incorporaba elementos centrales para ellos, tales como: el lenguaje y el territorio. Si bien en la práctica las políticas multiculturales se encuentran disociadas de todas aquellas dirigidas a los aborígenes, pues éstos son objeto de otras disposiciones particulares reglamentadas por documentos constitucionales, como el *Indian Act* y otras ya estudiadas en puntos anteriores, ello no significa

²⁹ Will Kymlicka, *Finding our Way. Rethinking ethnocultural relations in Canada*, Oxford University Press, Canada, 1998, p. 15

que sus demandas no puedan ser incluidas dentro de los ideales de un estado multicultural, pues son una identidad colectiva que requiere para su reproducción futura que le sean reconocidos una serie de derechos que forman parte de un catálogo de derechos diferenciados.

Además, se puede interpretar, siguiendo a Denise Nelly que, en algún sentido, la *Ley sobre el Multiculturalismo* aspira a deslegitimar cualquier ideología de una supremacía cultural, socioeconómica y política de los canadienses franceses y de los ingleses, socializar el conjunto de la población en la diversidad cultural y desarrollar un sentido de pertenencia a Canadá de todos los canadienses³⁰. Bajo esta línea interpretativa, el multiculturalismo no excluiría de su implementación a los aborígenes, pues ello legitimaría un estado que discrimina de su ideal democrático a este sector. Si uno de los objetivos centrales de estas políticas es fomentar el respeto y tolerancia a la diversidad en su sentido más general (sin especificar orígenes étnicos o razas), el multiculturalismo canadiense no puede prescindir de las aportaciones que los aborígenes podrían hacer para el diseño y aplicación de estas medidas. De hecho, y para fortalecer este planteamiento, el mismo movimiento aborígen pancanadiense ha apelado a que sus demandas sean incluidas en el cuerpo del multiculturalismo, pues contribuyen a la diversidad del mosaico canadiense, a pesar de no contar con un peso demográfico ni político importante en comparación de los otros sectores.

El gobierno central constituyó todo un cuerpo burocrático a través de distintas oficinas, como el Directorio para el Multiculturalismo en 1971, cuyas funciones se encaminarían a: ayudar a mantener la vida y cultura de los grupos étnicos; fomentar un entendimiento intercultural; e, integrar a los inmigrantes por medio de la enseñanza de las dos

³⁰ Denise Helly, *Op. Cit.* p. 113

lenguas oficiales. Además, se creó el Ministerio de Estado para el Multiculturalismo y el Consejo Consultivo Canadiense que derivó como un grupo de presión que congregaba a la comunidad multicultural³¹.

A pesar del reconocimiento oficial del multiculturalismo, establecido en la sección 27 de la Carta de Derechos y Libertades (1982), que afirmaba los ideales multiculturalistas, la Carta carecía de un estatuto de derechos étnicos y de obligaciones multiculturales por parte del gobierno, por lo que tuvo una falla de origen al no tratar directamente cuáles serían los mecanismos de permanencia y desarrollo de las minorías étnicas³².

En ese sentido, no se contaba con los esquemas prácticos para hacer efectivos los ideales multiculturales, lo cual produjo críticas entre los líderes étnicos, principalmente hacia el tema del lenguaje, ya que la ansiada integración se seguía impulsando con base en los dos lenguajes oficiales, sin tocar los temas como autonomía y territorios. Además de estos posicionamientos, las minorías étnicas consideraban que su protección se perdía bajo un discurso muy general que no les ofrecía garantías suficientes.

Una vez que el multiculturalismo se reconociera como política oficial, el gobierno de Québec comenzó a flexibilizar sus aspiraciones de convertirse en una asociación-soberana y se concentró en emprender una serie de reformas económicas, que permitieran a Québec tener un desarrollo más fuerte que le redujera su dependencia del poder central.

³¹ Robert F. Harney, "So great heritage as ours" en *Deaedralus*, V. 117:4, Otoño, 1988, p.73

³² Gabriel Sebastián Escalante Bañuelos, *Op. Cit.* p. 114

3.5.2 LA LUCHA DEL PUEBLO DE QUÉBEC Y DE LAS COMUNIDADES ABORÍGENES. DE LA ALIANZA A LA CONFRONTACIÓN.

A lo largo de la década de los setenta y ochenta, el nacionalismo quebequense fungió como un factor que motivó a los nativos a recomenzar su programa de lucha por un mejor arreglo político e institucional con el gobierno canadiense. Sin embargo, la convergencia inicial y la fuerza de ambos movimientos por el reconocimiento de sus derechos políticos y territoriales, terminó en un distanciamiento de sus luchas.

Uno de los momentos críticos en la relación de la lucha quebequense con la de los aborígenes se encuentra en el Acuerdo de la Bahía James. Con el énfasis que Québec puso en su modernización económica, se llevaron a cabo diversas obras de construcción que afectaron directamente territorios y ciertos modos tradicionales de vida de los *Crees* e *Inuit*, quienes se vieron obligados a aceptar dicho acuerdo, por el cual concedían la mayor parte de sus territorios a cambio de trabajos de vivienda, de una estructura municipal regional y de una compensación financiera³³.

De esta forma, se generó una ruptura entre el modelo de voluntad autónoma de Québec sustentado en la integridad territorial, y el de los indígenas, quienes se sintieron arrebatados de sus territorios.

Frente a las anteriores acciones, el movimiento indígena continuó con sus intentos por incluir sus derechos en la constitución, los cuales, se vieron estimulados, de forma paralela, por las demandas de Québec. La cuestión fue llevada hacia la proposición de enmienda constitucional, conocida como el Acuerdo de Lago Meech, cuyo punto

³³ Pierre Beaucage, *Op. Cit.*, p. 76

neurálgico era reconocer a Québec como sociedad distinta, lo que, desde una postura oficial, representaba una violación al pacto federal, pues la cláusula –según los opositores- no debería de crear un *status* especial para una provincia en detrimento de las otras.

Debido a estos dos aspectos -la cláusula de la sociedad distinta y el énfasis en el carácter dual de Canadá-, el acuerdo no fue aprobado por la negativa de dos provincias de Manitoba y New Founland. Asimismo, no puede eludirse la postura del diputado indígena Elijah Harper, quien ante el posible reconocimiento de los derechos de los quebequenses y no el de los aborígenes, expresó su condena y paralizó la decisión.

En ese rechazo, también se hacían explícitas dos visiones sobre Canadá no sólo distintas, sino excluyentes. Por un lado, los quebequenses insistían en el reconocimiento de las diferencias y, por el otro, los anglocanadienses se centraban en la nación de Canadá como una comunidad política³⁴.

Casi un año después del rechazo al Acuerdo de Lago Meech, se presentaron las primeras propuestas para una renovación constitucional, en la que se confrontaban dos agendas: por un lado, en torno a los reclamos de Québec por la ampliación de sus poderes y, por el otro, un nuevo paquete que fuera menos ofensivo que el de Lago Meech y que pudiera generar consenso en todas las provincias.

Este segundo esfuerzo se conoció como el Acuerdo de Charlottetown en el que las demandas de los líderes indígenas lograron tener mayor incidencia en el diseño del proyecto constitucional, lo cual fue favorecido por la posición de apoyo de los anglocanadienses hacia los

³⁴ Kenneth Mc Roberts, *Misconceiving Canada, The struggle for National Unity*, Oxford University Press, Ontario, Canadá, 1997, p. 204

aborígenes, tras el diferendo entre los Mohawks y Québec, en la comunidad de Oka-Kanesatake. Este conflicto se originó por los intentos, de algunos quebequenses, de extender un campo de golf que afectaba directamente los territorios de los mohawks, quienes reaccionaron ocupando militarmente el objeto en litigio, situación que obligó a la policía a intervenir para recuperar el lugar y mantenerlo sitiado y, después, comprar los terrenos y ampliar la comunidad a la que se daría el estatuto de reserva.

Este suceso favoreció la posición de los aborígenes en la opinión pública nacional, principalmente, entre los anglocanadienses, quienes aseguraban que cualquier revisión constitucional futura tendría que considerar las peticiones de los aborígenes.

3.5.3 LOS DERECHOS DE LOS ABORÍGENES EN EL ACUERDO DE CHARLOTTETOWN

La importancia del Acuerdo de Charlottetown es que fue la primera ocasión en que se intentó acomodar a los quebequenses y a las minorías aborígenes dentro de un solo paquete de reformas constitucionales³⁵. De la misma forma, representó la forma de un nuevo pensamiento político, en el que se mostró hasta dónde estaban dispuestos a llegar los gobiernos de las once provincias en la aceptación del reconocimiento de los derechos aborígenes. No obstante que fue rechazado por referéndum en 1992, conviene repasar los momentos más trascendentales, dada su importancia para el debate, la argumentación democrática y para la cultura política de Canadá, en especial, en el procesamiento de las demandas de los

³⁵ Alain Cairns, *Op. Cit.*, p. 246

grupos minoritarios que reclamaban derechos diferenciados y una redefinición de ese Estado.

Como se apuntó, el Acuerdo significó una nueva flexibilización de las posturas políticas en torno a las demandas de las minorías; sin embargo, el trabajo político se concentró en atender, con mayor facilidad, el nacionalismo aborígen que el de Québec. Esta distinción era evidencia de la percepción diferenciada entre el asunto de la provincia quebequense y de los aborígenes, en la cual, la provincia de Québec era vista como parte integrante de la comunidad canadiense, mientras que el legado aborígen era tratado como una relación paralela y no como componente central de su identidad como canadienses; de ahí, la mayor disposición para tratar el tema aborígen que el quebequense, amén de la dificultad para procesar políticamente el litigio en Québec; en tanto los indígenas presentaban una articulación política menos sofisticada.

El Acuerdo de Charlottetown propuso cambios en la relación de los aborígenes con el orden constitucional y, por primera vez, contempló el derecho inherente a la autodeterminación de los pueblos aborígenes, declarando a los niveles de gobierno aborígenes como parte de los tres órdenes gubernamentales en Canadá.

Aunque en los detalles el Acuerdo se considera un tanto ambiguo, en su sentido general resultó consistente con los objetivos iniciales. En términos concretos, el acuerdo propuso:

- a) la creación de un tercer orden de gobierno -el de los aborígenes- basado en su derecho inherente a la autodeterminación, lo cual conduciría a que ellos asumieran su propia jurisdicción y ya no el gobierno federal o provincial;

- b) el establecimiento de espacios de representación de los indígenas en las instituciones federales;
- c) la obligación de consultar previamente a las comunidades aborígenes en las próximas enmiendas constitucionales;
- d) la participación garantizada de los aborígenes en cualquier próxima conferencia o reunión que involucrara sus asuntos;
- e) la incorporación opcional de los *Métis* (mestizos) a la jurisdicción federal. Esta cuestión fue considerada un triunfo político, dado su carácter en el pasado como ciudadanos canadienses ordinarios con cierta trayectoria histórica en particular; y,
- f) la renuncia opcional al derecho a votar y a calificar para ser miembro de alguna institución³⁶, lo cual les permitiría continuar con sus prácticas tradicionales en la elección de líderes.

La filosofía que subyacía en todo el cuerpo del Acuerdo era la disposición a proteger y garantizar el desarrollo de los lenguajes, culturas, economías, identidades, instituciones y tradiciones de los grupos aborígenes³⁷.

A pesar de que se consideró que representaba un enorme avance, algunas inconformidades surgieron, principalmente en relación al último punto, relativo a la renuncia posible de los derechos democráticos marcados en la Carta, pues se afirmaba que este instrumento, símbolo de la ciudadanía canadiense para muchos, tendría una frágil aplicación para los aborígenes, lo que podría permitir abusos y excesos bajo el escudo de la autodeterminación. Pero, por su parte, los aborígenes subrayaban que los principios liberales que dan forma a la Carta eran ajenos a sus formas tradicionales, por lo que, su aplicación podría implicar algún tipo de restricción a su autonomía. Es importante

³⁶ Tal y como lo consagra la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá* de 1982.

³⁷ Acuerdo de Charlottetown, S. Justice for First Peoples, 1992.

subrayar que la renuncia a los derechos se limitaba al de elegir y poder ser electo. De ese modo, el argumento de que ello suponía una restricción a la autodeterminación es endeble; en todo caso, los únicos límites válidos son los derechos y libertades individuales contenidos en la Carta.

Un punto que Alain Cairns señala como contradictorio en el Acuerdo era que, si bien se buscaba disminuir la influencia de la autoridad federal sobre los asuntos aborígenes, al mismo tiempo, recomendaba una explícita representación de los aborígenes en las instituciones del Parlamento ³⁸. Esta aparente contradicción no existe como tal y tampoco puede ser considerada como un aspecto negativo. Ello debido a que la representación federal y la local no se encuentran en conflicto; en otras palabras, el papel de las instancias federales en las cuestiones locales de los indígenas no altera o impide que éstos puedan adquirir un tipo de representación en los ámbitos federales y por el contrario, debería valorarse como una posibilidad de los aborígenes para plantear sus problemas y no a través de los que se denominen sus delegados.

Finalmente, el acuerdo no logró satisfacer el paquete de aspiraciones de los pueblos indígenas y evidenció los reducidos criterios, reglas o propuestas de los gobiernos provinciales para encauzar las demandas indígenas y, por el contrario, confirmó que los ideales de la mayoría canadiense estaban encaminados hacia la protección de la integridad de Canadá. Asimismo, y como se mencionó más arriba, fue una señal de que la sociedad canadiense no considera a los aborígenes como parte integrante del “nosotros” de la nación, sino como una comunidad paralela y distinta a ellos.

³⁸ Alain Cairns, *Op. Cit.* 248-249

En este marco, la discusión sobre la condición de Québec dentro de Canadá, aunque se mantuvo como una de las ocho características fundamentales de ese país, se vio reducida en los contenidos de sus principales elementos, en los que se reconocía que la provincia francófona constituye una sociedad distinta dentro de Canadá que incluye una mayoría de habla francesa, una cultura única y un sistema de derecho civil tradicional. Cabe mencionar que no se hace referencia alguna a la distinción económica y a las instituciones sociales contemporáneas de Québec.

El acuerdo repitió la historia de su predecesor, el fallido Acuerdo de Lago Meech, donde se planteaba que ninguna cláusula podría derogar los poderes, derechos y privilegios que tiene el Parlamento y el gobierno de Canadá sobre sus provincias, por lo que debían seguirse acotando los ámbitos de autonomía de Québec y de los pueblos aborígenes. Para algunos especialistas del tema, había muchas formas en que las demandas por poderes adicionales de Québec hubieran sido resueltas sin la necesidad de debilitar al gobierno federal, pero esto conduciría a la diferenciación de Québec frente las demás provincias y como resultado inmediato, a su respuesta negativa, como sucedió en el rechazo mayoritaria en los referéndums.

El Acuerdo ya contemplaba la realización de un referéndum en Octubre de 1992. Al realizarse, los resultados arrojaron un rechazo a los términos del mismo. En Québec, el 56.7% de la población votó por el NO, y el 43.3% por el SI, mientras que fuera de Québec, el 54.3% se inclinó por el NO y 45.7% por el SI. De esta forma, el Acuerdo fue rechazado en Québec, por no contener la esencia de las demandas: poderes adicionales, y, para el resto de Canadá, la oposición se debió a los limitados poderes del Senado, a la inclusión de la cláusula de

sociedad distinta y al reconocimiento del autogobierno de las comunidades indígenas.

Las elecciones federales realizadas en 1993 fueron determinadas profundamente por el fracaso del Acuerdo de Charlottetown, y como consecuencia, los liberales triunfaron y lograron formar un gobierno dirigido por Jean Chrétien, cuya visión sobre Canadá estaba influida por Trudeau, aunque, por primera vez en la historia, no lograron tener un gobierno de mayoría en Québec.

La oposición oficial al nuevo gobierno estaba comprometida con la idea de la soberanía, y gran parte de su base electoral mantenía un relativo resentimiento hacia las acciones constitucionales de Trudeau (Repatriación de la constitución sin la consulta de Québec). Incluso, el segundo partido más grande de la oposición, el Partido Reforma, estaba en contra de algunas de las medidas más trascendentales del gobierno federal, como lo era el multiculturalismo y el bilingüismo oficial.

La anterior situación condujo a que las manifestaciones nacionalistas en Québec se recrudecieran y presionaran para la realización de un nuevo referéndum en 1995. No obstante, la posición de las autoridades de Québec, en concreto del Líder Bourassa, logró que el debate se centrara en un federalismo renovado y no en la soberanía de la provincia. El referéndum se realizó y fue rechazado de nuevo, pero con menos del uno por ciento de diferencia (en comparación del 20 por ciento en 1980), acusando a los “étnicos” de ser responsables de la derrota del sí.

Desde el Acuerdo de Bahía James y el enfrentamiento armado de Oka–Kanesatake se profundizó la divergencia entre el nacionalismo

quebequense y el movimiento indígena. El elemento que ha marcado este distanciamiento es el reconocimiento a la autodeterminación, como derecho inherente por parte de los aborígenes (en especial en su relación con el territorio y sus recursos), mientras que los habitantes de Québec, consideraban injusto que se les hubiera otorgado ese nivel de autonomía a los aborígenes, cuando ellos nunca lo habían adquirido, siendo ellos –no obstante– los impulsores de la lucha. Asimismo, el derecho a ejercer el veto dentro de las enmiendas futuras, directamente asociadas a los aborígenes, también fue descrita como un poder importante que Québec nunca obtendría.

Finalmente, los quebequenses consideraban que la puesta en práctica de los derechos reconocidos a los aborígenes monopolizaría toda la atención del gobierno de Ottawa en lo inmediato. Se consideraba que muchas de las diferencias entre estas luchas se debieron, de igual forma, a la presencia de los negociadores indígenas en la mesa que dio por concluido el Acuerdo de Charlottetown, contrastado con la ausencia de los quebequenses en la etapa final.

En un nuevo esfuerzo por encauzar la cuestión de Québec por vías institucionales, que se había mantenido en un bajo perfil después del último referéndum en 1995, el Primer Ministro Stephen Harper, líder del Partido Conservador, electo en febrero del 2006, presentó una moción en el mes de noviembre que reconocía a la provincia francófona como una sociedad distinta, pero “dentro de Canadá”. Esta delimitación causó protesta y rechazo por parte de los integrantes del Bloque Quebequense, el tercer partido más importante o con mayor número de asientos en la Cámara de Comunes, quienes presentaron su propia moción y eliminaron la expresión “dentro de Canadá”.

El respaldo de los liberales a la moción del conservador Harper ha hecho que, en la votación en la Cámara de los Comunes o Cámara baja, la propuesta de Harper resultara vencedora, lo que despertó las exigencias de algunos de los demás grupos minoritarios en Canadá, en especial de los indígenas, que de igual forma, exigen un reconocimiento especial, como lo hizo el jefe de la Asamblea de las Primeras Naciones, quien señaló que esperaba que los diputados reconozcan “el estatuto único y los derechos singulares de los indígenas y que esta moción no está diseñada para socavar estos derechos”³⁹.

No obstante tal aprobación, la moción sigue siendo poco clara e, incluso, la oposición considera que el mismo Harper no sabe el alcance ni el contenido real de esa expresión. El término “quebequense” aún es impreciso y carece de un sentido único. Los conservadores, por su parte, señalan que éste se aplica a cualquiera que habite dentro de la provincia, es decir, es puramente individual, y excluye a los francófonos que no habitan en Québec, mientras que los soberanistas afirman que se refiere sólo a aquellos que tienen un origen franco-canadiense, el cual, se encuentra ligado a un territorio⁴⁰.

El debate sobre la cuestión de Québec se encuentra neutralizado debido a las posiciones encontradas entre conservadores, liberales y miembros del nuevo Partido Democrático. La propuesta de Harper buscaba tener un impacto simbólico y no constitucional o político, respaldado por la consideración táctica de obtener mayor número de votos en Québec de cara a las nuevas elecciones de la Cámara Baja. Esto indica que la problemática quebequense se mantendrá irresuelta

³⁹ Milenio Diario, México, D.F., 29 de noviembre, 2006

⁴⁰ The Gazette, Montreal, Canada, 29 de noviembre 2006

al corto plazo, por lo que el tema será parte imprescindible en las próximas discusiones en el ámbito provincial y federal.

Por su parte, la política dirigida hacia los aborígenes, aun cuando pueda decirse que ha tenido mayores éxitos en comparación con la lucha francófona, ha sido diseñada para ejercer un trato de segunda a los indígenas y está cargada de un sentido discriminador, a partir del cual, los indígenas son una comunidad no integrante de la nación canadiense y sólo una comunidad paralela y distinta. En este marco, el surgimiento de la política multicultural sólo ha respondido de forma coyuntural a la cuestión quebequense y ha soslayado la participación de los indígenas en la redefinición del Estado canadiense.

Esto nos conduce a cuestionarnos si la democracia o la regla de la mayoría en un país con poca presencia indígena como lo es Canadá, dificulta aún más las posibilidades de que se les considere como sujetos de derechos. Sin embargo, el activismo aborígen ha logrado el reconocimiento de espacios territoriales y culturales, o ciertas prebendas políticas. Aunque su peso cultural y político es bajo (en comparación con el de otros grupos minoritarios), el movimiento indígena desarrolla una serie de políticas en las instancias multilaterales y en otros organismos, que les permita obtener una mejor posición y, con ello, influir para la aprobación de los principales instrumentos relativos a ellos. Es por lo anterior que consideramos conveniente recuperar la dirección de dos instrumentos internacionales, la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

3.5.4 LOS DERECHOS DE LOS ABORÍGENES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En la actualidad, gran parte del reconocimiento de los derechos de los aborígenes canadienses se ha originado en la lucha impulsada por éstos en el ámbito internacional. De ahí que, en esta reconstrucción histórica, se incluyan las distintas formas en que los grupos aborígenes se conectan con la esfera de lo global, la cual aparece como un espacio plural y diverso en cuyo centro confluyen intereses y preocupaciones por atender las problemáticas de los grupos más vulnerables. Sin embargo, el proceso para reconocer los derechos indígenas ha tenido un ritmo sumamente despacio y lleno de obstáculos, lo cual se evidencia en el rumbo que tomó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual, a pesar de haber sido aprobada recientemente, no dejó de ser lenta; las Declaraciones relacionadas con los indígenas no son documentos vinculantes que pueda obligar a los Estados a modificar las legislaciones que atentan contra los derechos de los indígenas.

Los líderes aborígenes canadienses han estado articulados con la arena internacional a través de distintos caminos, principalmente, a partir de su activismo en las organizaciones internacionales de carácter indígena, y de su participación en los diferentes grupos de trabajo y comités especializados de Naciones Unidas. Los grupos de activistas canadienses han aprovechado y canalizado para su posicionamiento global, el surgimiento de distintas organizaciones de este carácter etnopolítico en otros Estados, y han llevado sus demandas a la organización de mayor impacto, a las Naciones Unidas, así como a otras de carácter no gubernamental como es el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, el Consejo Internacional sobre Tratados Indígenas, el Centro de Recursos sobre Ley Indígena, la Conferencia Circumpolar *Inuit*. Este esfuerzo les ha servido como plataforma para unificar

preocupaciones comunes y, así, pugnar que las comunidades aborígenes son naciones dentro de los Estados conformados y, por lo tanto, poseen un carácter internacional.

Como se mencionó en el capítulo primero, los derechos de los aborígenes encuentran respaldo en los variados instrumentos internacionales que protegen los derechos básicos de todos los individuos, tales como: la Carta de Naciones Unidas, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ambas ratificadas en 1976 por Canadá), y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio no ratificado por Canadá), entre los más importantes.

En ese sentido, el Reporte del Comité Especial sobre Autodeterminación Indígena en Canadá, de 1983, apuntó que “Canadá está obligado a proteger y promover los derechos de Las Primeras Naciones en un sentido consistente con los derechos garantizados por las convenciones que Canadá ha firmado”⁴¹. A pesar de lo anterior, la posición del gobierno canadiense se ha mostrado muy cauta y contraria al reconocimiento internacional de los derechos aborígenes. De acuerdo a la visión de los representantes de los indígenas, Canadá ha evadido sus obligaciones argumentando que los aborígenes no son minorías nacionales en el estricto sentido que los Convenios señalan.

Otro de los esfuerzos internacionales que buscan acercar y consolidar criterios para hacer efectiva la vigencia de los derechos indígenas, es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1982), adoptada por el Consejo de Derechos

⁴¹ Canadá. Canadian House of Commons Sub-Committee on Aboriginal Affairs, Ottawa, Octubre, 1983

Humanos en 2006 y, aprobada, después de 22 años de negociaciones, el pasado 13 de septiembre del 2007, con 143 votos a favor, cuatro en contra y 11 abstenciones. Uno de los votos en contra del documento provino de Canadá, quien objetó la aprobación del texto, argumentando que su artículo 26, referente al reconocimiento y protección jurídica de la tierra, territorio y recursos y, la defensa de las costumbres y tradiciones, no se adecuaba a su legislación y su contenido resultaba demasiado amplio, confuso y susceptibles de una gran variedad de interpretaciones⁴².

Con esta decisión, el gobierno federal se sujeta a los contenidos del *Indian Act* en lo relativo a las tierras, las cuales quedan reducidas al concepto de reservas, sin que se permita al indígena la adquisición de las mismas dentro de la reserva de forma legítima, a menos que, con la autorización del Ministerio de Asuntos Indígenas, y con el consentimiento del Consejo Central Indígena se le asigne la tierra. Este tipo de disposiciones, son las que dificultan el camino para que sus indígenas obtengan el reconocimiento de las tierras que son imprescindibles para ejercer una plena autodeterminación (a excepción de los inuits de Nunavut, aunque con sus matices). Asimismo, el gobierno canadiense señaló que “era necesario lograr un equilibrio entre los derechos de los pueblos indígenas, el Estado y las terceras personas”⁴³, pues no se les podía reconocer ciertos derechos a los indígenas que pudieran implicar una violación a los derechos de otros individuos.

A este instrumento internacional, se suma el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997), que actualmente se elabora en el seno de la Organización de los Estados

⁴² Debate general en la sesión de la Asamblea General del 13 de septiembre de 2007.

⁴³ Idem.

Americanos. Este documento avanza despacio, pero todos los países aceptan que su posible aprobación tendría una fuerza moral y política sin precedentes en la historia de los derechos indígenas en toda América, principalmente para países como Bolivia, México o Ecuador, dados los altos índices de población indígena. Incluso Estados Unidos y Canadá aceptan esta posición, aunque en un sentido retórico, ya que continúan manifestando su negativa a que el proyecto avance. Estos dos instrumentos (la universal y la americana) serán referente obligado para la cuestión indígena canadiense, debido a las posibles implicaciones jurídicas y políticas en el marco constitucional de Canadá.

A pesar de los esfuerzos de los pueblos indígenas para que el espíritu de los instrumentos reflejara su perspectiva en la manera de afrontar y resolver los problemas históricos a los que han sido sometidos, esta situación no ha alterado el fondo y sentido de muchas disposiciones que ambas declaraciones contienen, las cuales, son definidas acorde a los intereses soberanos de los Estados, sin tomar en cuenta a los sujetos a quienes se aplica. Estas dificultades se ubican, principalmente, en los disímiles enfoques que los Estados tienen en torno a tres elementos centrales: la definición de pueblos, la autodeterminación y las nociones de tierras o territorios.

Con el fin de profundizar más en estos polémicos temas, y debido a la trascendencia que estos instrumentos tienen para el entramado jurídico e institucional de Canadá, cabe incluir las semejanzas y diferencias entre la declaración universal y americana, para que de esta forma, podamos identificar los avances y retrocesos en cada uno.

En la definición de pueblos, tanto la Declaración Americana como la Declaración Universal, no agregan un significado específico a la idea

de pueblos indígenas, aunque sí mencionan el criterio de autoidentificación como fundamental para determinar a los sujetos de la Declaración. Ambas no confieren una definición particular y distinta a los pueblos indígenas, lo cual puede llevarnos a confundir lo que, en la normatividad internacional se ha puntualizado: la distinción entre pueblos y Estado nación, la cual se encamina a que sólo los segundos son suscriptores de derechos, por lo que el reconocimiento de los pueblos queda acotado y subordinado a los Estados nacionales⁴⁴. La labor realizada por los representantes indígenas persigue revertir esa tendencia y aspiran a ser reconocidas como naciones al nivel internacional, no en el sentido de constituirse en organizaciones políticas que cuestionen la soberanía de los Estados, sino como una forma que favorezca sus posiciones y los coloque en la misma jerarquía que los Estados constituidos en el momento de las negociaciones.

Por su parte, en la esfera de la autodeterminación, la Declaración Americana y la Universal reconocen el derecho a la libre determinación, aunque lo restringen a los asuntos internos y locales, y aclaran que se circunscribe a los Estados en donde los indígenas son parte. En virtud de ello, la autodeterminación queda subordinada, en tanto que son derechos otorgados bajo la condición de que aseguren la unidad nacional y predomina la sujeción a una estructura representativa, democrática y federal, por lo que las autonomías son relativas, debido a que se reducen al ámbito de la vida interna y en el marco de los Estados nacionales⁴⁵.

⁴⁴ Alan Arias Marin y José Ma. Rodríguez, "Los dilemas de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas en México", en *EZLN. Violencia, derechos culturales y democracia*, CNDH, México, 2003, p. 173

⁴⁵ Ibidem, p. 173-176

En este punto, es pertinente mencionar que, a pesar de la avanzada legislación canadiense, que considera la autodeterminación de los pueblos aborígenes como un tercer nivel de gobierno, después del federal y provincial, la posición oficial ha insistido en que las referencias a la noción de autodeterminación de los pueblos indígenas quede limitada con la frase “dentro de los Estados en los cuales ellos se ubican”, como se ha hecho en ambas declaraciones. Otro caso que ilustra lo anterior es el artículo segundo de la Constitución Política de México⁴⁶, el cual, establece el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, pero lo hace sólo si se asegura la unidad nacional.

Como consecuencia directa de la acotación en la aplicación de la libre determinación, las nociones de tierras y territorios quedan diferenciadas y condicionadas. En ambas declaraciones, se reconoce el uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan con respeto a las formas de propiedad constitucionalmente establecidas en cada Estado. Queda implícito que se reconocen formas de disfrute colectivo e, incluso, se apela a que el Estado adopte mecanismos eficaces con el fin de garantizar dichas formas, pero las propiedades y/o posesión de las tierras se enlazan con el concepto de tierra y no de territorio (considerada elemento constitutivo para garantizar la integridad de la nación y la soberanía del Estado) y, con ello, se desecha la posibilidad de que posean un espacio material donde ejerzan su control político y decidan de forma colectiva sus formas de reproducción acorde a sus valores culturales y sistemas normativos⁴⁷.

La presencia de los líderes aborígenes en estos organismos mencionados, favorece a que los primeros puedan llegar a ser

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo Segundo, Párrafo Primero, (Reforma del 2001).

⁴⁷ Ibidem, p. 177

considerados como sujetos de derechos en el ámbito internacional. De esta forma, los Tratados que se firmen dejarían de ser considerados como actos unilaterales vinculados a las leyes internas de cada país, y serían Tratados conforme al derecho internacional, de esta forma, generarían obligaciones y no sólo buenas intenciones.

De todas maneras, y no obstante que con la aprobación de la Declaración Universal, la americana avance, el carácter no vinculante de la primera y el estado de proyecto de la segunda, auguran que la influencia en la legislación canadiense es todavía muy lejana, amén de que el gobierno canadiense no tiene presiones políticas serias que lo lleven a votar a favor de esos instrumentos.

Después de esta reconstrucción histórica -apretada y con sus limitantes- que buscó retomar los principales momentos que marcaron y cambiaron, en algún sentido, las distintas modalidades que la relación de los aborígenes con el gobierno central adoptó, se analizará la manera en que han emplazado una de sus demandas centrales o si no la más trascendental para el desarrollo, evolución y florecimiento de su cultura: la reivindicación de autodeterminación. Esta demanda se ubica dentro del amplio rango de políticas multiculturales que buscan otorgar una protección más allá de los derechos civiles y políticos básicos garantizados para todos los individuos en un estado democrático-liberal, y se extienden hacia un nivel de reconocimiento público que apoyaría a las minorías indígenas para mantener y expresar sus identidades y prácticas⁴⁸.

Esta demanda requiere para su comprensión, de una precisión conceptual que la distinga de los conceptos de autonomía y

⁴⁸ Cfr. Keith Banting y Will Kymlicka, "Introduction. Multiculturalism and the welfare state. Setting the context", en *Recognition and redistribution in contemporary democracies*, Oxford University Press, 2006, p.1

autogobierno. Posteriormente, se necesita conocer y estudiar bajo qué instrumentos internacionales se reconoce este derecho, así como su situación dentro del orden jurídico canadiense, el cual, a pesar de haber sido reconocido desde 1982 en el Acta de Constitución, todavía carece de una definición clara y concisa que especifique sus alcances. Por último, se integra un caso reciente como la manifestación del ejercicio de este derecho, como lo es el de Nunavut.

4. EL MINIMALISMO AUTONÓMICO CANADIENSE FRENTE AL MAXIMALISMO DOCTRINARIO.

4.1 AUTONOMÍA, AUTODETERMINACIÓN Y AUTOGOBIERNO

Los pueblos indígenas de Canadá no aspiran a constituirse en un Estado y, más bien, su lucha se ha enfocado a la supervivencia de las formas tradicionales de vida y creencias no sólo en el seno de sus comunidades, sino dentro de los procesos estatales, de los cuales, ellos se han visto excluidos. Asimismo, buscan mantener sus instituciones históricas, las cuales, puedan permitirles reproducir su cultura en la época contemporánea y ubicarla en una modernidad efectiva y, así, participar de forma más justa en la toma de decisiones con los demás actores del Estado y compartir el poder existente¹.

Como consecuencia directa de ello, los aborígenes han buscado espacios de autonomía que les permitan conseguir dichas aspiraciones, para lo cual han utilizado el lenguaje de la nacionalidad, al referirse a sí mismos como minorías nacionales y no sólo como un grupo minoritario de carácter indígena, lo cual ha ampliado su margen de acción y la legitimidad de sus demandas en la esfera pública nacional e internacional.

Por ello, y de forma consecuente con la naturaleza de sus demandas, es trascendental para los pueblos aborígenes obtener el reconocimiento de su derecho a la autonomía, la cual también forma parte central en la delimitación de una política multicultural dirigida a los pueblos indígenas por parte del Estado.

El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas expresa su derecho a pactar con el Estado las condiciones que permitan su

¹ Cfr. Francisco Ibarra Palafox, *Op. Cit.*, p. 124

sobrevivencia y desarrollo como pueblos², es decir, es una forma política de acción frente al Estado a través de la cual, se reconoce la facultad de una comunidad humana de autogobernarse, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, pero subordinada al poder de la nación.

Detrás de esta posición política autonómica y su comprensión minimalista³ de la autonomía, existe un fuerte y no resuelto debate que se articula sobre tres coordenadas: la diferencia entre pueblo y Estado, territorios y tierras, y entre autonomía y autodeterminación.

En primer lugar, es pertinente realizar la distinción entre autonomía y autodeterminación, pues usualmente se les utiliza de forma indistinta cuando tienen significados diferentes. La autodeterminación remite, con frecuencia, al derecho a la independencia política y a la formación de un Estado nacional nuevo y, es, generalmente, manipulada para considerarla como equiparable al derecho de secesión o separación, cuando ésta, si bien podría ser una de sus modalidades, no es ciertamente la única. No obstante, un buen número de especialistas coinciden en sostener que la autonomía puede ser también considerada como una expresión de la libre determinación de los pueblos⁴. De ese modo, en su perspectiva, se podría decir que la autonomía es un sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación, es decir, representa tan sólo una forma de su aplicación.

² Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, 1998, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, p. 95

³ Se caracteriza como minimalista dado que se enfoca a fortalecer y hacer práctico este derecho mediante la negociación, en lugar de encontrarle definiciones ajustadas a las doctrinas establecidas.

⁴ Rodolfo Stavenhagen, "Derecho Internacional y derechos indígenas", en *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Krotz, Esteban (coord.), Barcelona, Antropos-UAM, 2002, p. 198

Por su parte, la mayoría de los Estados tienden a reconocer la autonomía y autodeterminación en el sentido de que los pueblos y las comunidades indígenas puedan decidir formas internas de convivencia, aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elección de autoridades de gobierno interno con base en sus normas (autogobierno) y además, en el acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales en los lugares que habitan y ocupan. En este sentido, es que la autonomía ejercida por los pueblos y las comunidades indígenas queda enmarcada a los límites estatales, es decir, es una autonomía relativa en tanto que asegure la integridad territorial y unidad nacional, por lo que no podría ser equiparable a la autodeterminación.

El uso de autonomía y su constante igualación con autodeterminación impone, en un primer momento, una **distinción** que involucra una definición de pueblo. De acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los pueblos se definen como aquellos grupos de personas que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual de cierto país al iniciarse su colonización y que aun mantienen sus instituciones sociales, culturales, económicas y políticas, o parte de ellas⁵. Sin embargo, el Convenio aclara que el término de “pueblo” no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional, es decir, que se le ubique como sujeto de derecho. Es pertinente apuntar que si bien en el lenguaje jurídico internacional, el uso del término pueblo es muy constante y no preciso, siempre se establecen este tipo de restricciones encaminadas a utilizarlas de forma similar a Estado. Esto se puede apreciar en instrumentos como la Carta de Naciones Unidas de 1948 en la expresión “el derecho de los pueblos a la

⁵ Ver definición de pueblo en el Convenio 169 de la OIT.

autodeterminación” y en los posteriores instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶.

Este uso del concepto pueblo nos permite asumir que en la normatividad internacional se otorga un sentido igual entre éste concepto y el de Estado. No obstante esta analogía, sólo se reconoce a los Estados como los sujetos de derechos, por lo que el derecho de los pueblos a la autonomía queda acotado y subordinado a los Estados nacionales.

A pesar de que el derecho de los pueblos se restrinja, una visión tradicional, predominante en los movimientos etnopolíticos, propone que el concepto de pueblo se redefina bajo una perspectiva de estados plurales; una redefinición que se caracterizaría en función de que: a) designa a una identidad evidente y de características propias; b) se reconoce a sí misma como una unidad, es decir, la mayoría de sus miembros se identifican con esa cultura; y, por último, c) comparte un proyecto común. Todos estos elementos apuntan a que el concepto de pueblo se encuentre en función de su cultura e identidad, el cual representa, dentro de ésta corriente, el punto más trascendental para que sean sujetos de autonomía⁷.

Derivado del uso restringido de pueblo y su equivalencia a Estado, también se acotan los ámbitos y límites autonómicos de los pueblos. Una de estas limitaciones se expresa en el espacio material que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas, el cual obliga a realizar la distinción entre las nociones de territorio y tierras. Para la

⁶ Ver Excurso sobre legislación internacional.

⁷ Luis Villoro, “El Estado-Nación y las autonomías indígenas”, en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coord.), Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, p. 236

gran mayoría de los movimientos etnopolíticos, la relación de los pueblos y comunidades indígenas con sus espacios físicos representa el aspecto imprescindible para el surgimiento de un modelo autonómico, pues es el que permite garantizar la reproducción de su propia existencia o proyectar su reconstitución futura. En esta línea, se sostiene que los espacios territoriales son fuente de identidad, lugar de origen, fuente de creencias, sustento de cosmovisión, donde se tienen prácticas socioculturales peculiares y asiento de un pasado común. Incluso, en una perspectiva mucho más radical, algunos movimientos asumen que las tierras son el lugar en el que los indígenas ejercían una soberanía histórica que les fue injustamente arrebatada. Sin embargo, esta noción de soberanía histórica no es análoga a las aspiraciones actuales de autonomía indígena, por lo que esta suposición resulta anacrónica. Veamos.

La noción de territorio se entiende como el espacio de jurisdicción institucional del Estado y como una de sus condiciones para garantizar la integridad de la nación y la soberanía, mientras que las tierras se entienden como los espacios donde el ejercicio de la autonomía de las comunidades se llevará a cabo. En otras palabras, la propiedad y/o posesión de los espacios por parte de las comunidades para su autonomía se refiere a las tierras y no a los territorios en los que se ubican. Como efecto de esta distinción, también se modifica la relación de los indígenas en materia de recursos naturales. En esta nueva forma, se establece que los pueblos indígenas tendrán acceso de manera preferencial en un sentido que privilegie a las propias comunidades, así como, en las facilidades para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. A esta postura, Francisco López Bárcenas añade que es importante determinar cuales son los recursos estratégicos para el desarrollo nacional y los que no lo son. Los primeros, afirma, deben mantenerse

como propiedad del Estado, pero para su explotación será necesario ponerse de acuerdo con los pueblos indígenas involucrados, fijando las condiciones en que se hará, tomando las medidas necesarias para evitar los daños que pudiera ocasionar a los indígenas y, en su caso, implementar las actividades para su reparación, además de establecer los beneficios que podrán obtener los mismos. Los segundos, señala, los que no son estratégicos, deben entregarse en propiedad a dichos pueblos, al igual que la tierra, reconociéndoles el derecho de administrarlos, usarlos, conservarlos y explotarlos, según su propia cultura y sus particulares intereses, con el único límite de no perjudicar al resto de la población⁸.

De ese modo, con el reconocimiento del uso y disfrute de las tierras indígenas y no del territorio (elemento constitutivo de la definición de pueblo), se acota la posibilidad de que cuenten con el espacio material donde ejerzan su control político y decidan colectivamente sus formas de reproducción de acuerdo a sus valores culturales y sistemas normativos⁹.

Con estas dos precisiones: la distinción de tierras y territorios y la de pueblos y Estado, podemos avanzar en la caracterización de la autonomía. Pero antes conviene señalar que, aunque en la terminología oficial se utilice de forma más frecuente la expresión autodeterminación, en el desarrollo de este capítulo se utilizará el término de autonomía, pues consideramos es el más apropiado para caracterizar la lucha de los indígenas canadienses, toda vez que

⁸ Francisco López Bárcenas, "Territorios, tierras y recursos naturales", en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván Jorge Alberto (coord.), IJ-UNAM, México, 2002, p. 127

⁹ Alan Arias Marín y José María Rodríguez, "Dilemas de la reforma constitucional en materia indígena", *EZLN. Violencia, derechos culturales y democracia*, CNDH, México, 2003, p. 178

afirman su pertenencia al Estado canadiense, pero buscan, a su vez, un nuevo acuerdo de facultades y competencias autonómicas.

Ahora bien, para realizar una caracterización de la autonomía, recurrimos a la obra de Héctor Díaz Polanco, autor que sintetiza el pensamiento de mayor consenso en los movimientos etnopolíticos de clave multicultural. Para Díaz Polanco, la autonomía puede interpretarse en dos sentidos: en el primero, como una permisión, más o menos restringida, para que los grupos étnicos se ocupen de sus propios asuntos o para que mantengan sus usos y costumbres; y, en el segundo, más amplio, como un régimen político-jurídico, acordado y no meramente concedido, que implica la creación de una verdadera colectividad política en el seno de la sociedad nacional¹⁰.

Las dos vertientes referidas pueden complementarse y ser ubicadas como dos momentos claves dentro de la construcción de un sistema más completo e integral, como lo sería el régimen político-jurídico autonómico, que buscaría renovar el pacto social y, de esta forma, afirmar la vigencia de los derechos socio-culturales sin que se genere ningún tipo de distinción que fuese perturbadora hacia los derechos individuales.

La autonomía, señala Díaz Polanco, pretende sentar las bases étnico-nacionales para la democracia, anulando el proyecto etnocéntrico que provoca centralización, exclusión y desigualdad¹¹. En ese sentido, la autonomía busca ser una respuesta a las consecuencias directas que, entre muchos grupos indígenas produjo el proceso de colonización, al suprimir su opinión de toda toma de decisiones, constreñir su

¹⁰ Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, S. XXI, UNAM, México, 1991, p. 150-151.

¹¹ Héctor Díaz Polanco, "Universalidad y particularidad. La solución autonómica", en Klesing- Rempel Ursula (comp.), *Lo Propio y lo Ajeno. Interculturalidad y sociedad multicultural*, Plaza y Valdés Editores, México, 1999, p. 210

participación y discriminar sus formas culturales, y, de ese modo, en efecto, negar sus derechos a la diferencia y a su identidad.

Otro criterio, que se puede identificar en los regímenes autonómicos trata de los grados de descentralización política y administrativa que cobran efecto en las competencias autonómicas que se les reconocen¹². La descentralización autonómica, en su esfera jurídico-política, posee mayor significado y trascendencia en comparación con la simple transferencia de facultades administrativas, las que pueden ser vistas como una etapa o momento dentro de un conjunto más amplio de reivindicaciones. Esta descentralización política les permitirá obtener facultades legislativas que puedan normar su vida interna acorde a las normas constitucionales vigentes y, de ese modo, asegurar su reproducción en un futuro. No obstante, el reparto de las competencias siempre obedece a la naturaleza, a las condiciones históricas y a los grados de autonomía que cada caso trate.

Por último, los modelos autonómicos poseen un carácter legal en general y constitucional en particular¹³. Su carácter legal se extrae de las leyes generales del Estado que son su cuerpo jurídico y no de una racionalidad administrativa que simplemente lo limitaría a ser un tipo de descentralización de las competencias administrativas. En ese sentido, es que las autonomías son producto de las leyes y por tanto, su carácter, organización, poderes y funcionamiento están constitucionalmente establecidas.

En esta nueva relación del sujeto autonómico y el Estado, tendrá que haber negociaciones políticas, modificaciones legislativas, normatividad jurídica nueva y cambios constitucionales, así como de procedimientos,

¹² Rodolfo Stavenhagen, *Op. Cit.*, p. 205

¹³ *Idem.*

en una larga lista de ámbitos específicos en los cuales ha de funcionar la autonomía¹⁴.

Esta relación debe fundarse, según Díaz Polanco, en cuatro principios básicos: (1) el de la unidad de la nación; (2) el de solidaridad y fraternidad entre los diversos grupos étnicos y regiones que conforman el país; (3) el de igualdad de trato de todos los ciudadanos en las entidades autónomas, con independencia de su posición social o adscripción étnica; y (4) el de igualdad entre sí de las comunidades étnicas que convivan en una región¹⁵.

El principio de unidad nacional (1) señala que la autonomía debe inscribirse en la estructura político-jurídica de los marcos estatales ya que es dentro de éste, que el régimen autonómico cobra existencia. La autonomía persigue la convivencia y coordinación entre intereses regionales o locales y los de interés global o nacional, no obstante la relativa y aparente incompatibilidad ente ellos¹⁶. Es un canal que permite procesar un entendimiento entre distintos y antagónicos sistemas de valores y, así, evitar la conflictividad en la convivencia cotidiana en los niveles de gobierno, donde el Estado surge como el gestor de estos intereses comunes y plurales.

Ahora bien, la fuente que norma la existencia del sistema autonómico es externa, porque se sujeta a la misma regla que funda la vida del Estado nacional. A pesar de poseer determinadas facultades legislativas, no tienen la capacidad del poder constituyente, por lo cual estas disposiciones se presentan como estatutos que cobran significado dentro del marco de la ley fundamental¹⁷.

¹⁴ Rodolfo Stavenhagen, *Op. Cit.*, p. 206.

¹⁵ Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional...*, p. 151

¹⁶ *Ibidem*, p. 153

¹⁷ *Ibidem*, p. 154

El principio de la solidaridad y de la fraternidad (2) surge en el reconocimiento de la pluralidad como elemento distintivo de la conformación nacional, en el que las reglas generales buscan adecuarse o dejar espacio a los derechos de las comunidades integrantes, para que de esta forma, los espacios autónomos tengan libertad para ejercer las reglas o leyes que mejor se adapten a su circunstancia. La autonomía se edifica como la oportunidad para solventar las condiciones de desigualdad en las que varios grupos, al interior de las comunidades, se han visto sumergidas al paso del tiempo.

La autonomía, acorde a los principios de solidaridad y fraternidad, puede ser el resultado, tanto de un compromiso como de una negociación. El primero tiene ocasión como efecto del activismo político de los integrantes de la comunidad en el que se obligan a tener un arreglo que puede ser de variada naturaleza; mientras que la autonomía por negociación es producto de ella, y se afirma como un sistema que pretende ser duradero y eficaz, donde el estatuto, como su régimen normativo, es expresión de las fuerzas nacionales.

Las autonomías que son resultado de la negociación y ajustados a los marcos jurídicos, son los modelos más estables y con un funcionamiento más eficaz, puesto que se rigen por códigos jurídicos y marcos valorativos ya unificados. Sin embargo, dado que las leyes son, a su vez, expresión de ciertas normas morales, las mismas son susceptibles de cambiar debido al carácter dinámico de las sociedades, lo que dificulta la relación del derecho y la moral en la delimitación de sus esferas de acción, es decir, el derecho debe ser moralmente acatado por los miembros del grupo y éstos deben respetar las pautas

morales de los otros en la medida en que no afecten mayormente el derecho¹⁸.

El siguiente principio rector es el de la igualdad de trato de todos los ciudadanos en las entidades autónomas (3), que tiene como fin evitar cualquier tipo de preponderancia o dominio sobre algún otro grupo. Del conjunto de derechos que buscan garantizar esa igualdad frente a la sociedad dominante, saltan los derechos lingüísticos, que son preponderantes para el ejercicio de derechos fundamentales de forma libre: libertad de expresión, asociación, conciencia, pensamiento y garantías sobre arrestos contra derecho¹⁹. En este punto destaca la manera cómo interactúan los derechos individuales y los colectivos, en donde, en la medida en que se garantice la vigencia de los primeros, podrá referirse a una entidad autónoma con un sentido democrático y de respeto a la pluralidad.

Por último, el principio de la igualdad entre sí de las comunidades étnicas que habiten en una región (4), busca garantizar que no se darán relaciones de desigualdad entre los grupos étnicos o pueblos indígenas, ya sea entre los pueblos indígenas y la población mestiza, como entre los propios pueblos indígenas.

Aunque las características señaladas figuran como las más comunes en los modelos autonómicos, es poco probable que se encuentre un prototipo que incluya todas, o que figure como el contenido necesario del régimen de autonomía que defina su carácter auténtico o adecuado. No obstante, sí existen algunos elementos que pueden ayudar a definir su sentido justo y, por el cual, cada régimen pueda evaluarse acorde a

¹⁸ Roberto J. Vernengo, "El relativismo cultural desde la moral y el derecho", *Ética y diversidad cultural*, León Olivé, comp., FCE, México, p. 167

¹⁹ Francisco Ibarra Palafox, *Op. Cit.*, p. 135-136

las condiciones históricas que le dieron origen y al contexto en el que se ubican.

A partir de lo visto, se puede decir que el término de autodeterminación se encuentra politizado en un doble plano. En un primero, que bien puede definirse como maximalismo doctrinario, se ha buscado construir consensos que lo reconozcan en términos teóricos, pero siempre en un sentido restringido que no implique posibilidades de soberanía; y, en el segundo plano, en un sentido minimalista pragmático, los arreglos para definir la autodeterminación se han guiado más en términos políticos, determinados por la negociación y la correlación de fuerzas al interior de los Estados, como el caso canadiense que se expondrá a continuación.

4.2 LA AUTODETERMINACIÓN EN EL SISTEMA NORMATIVO CANADIENSE.

La postura del gobierno canadiense hacia el tema autonómico de los aborígenes bien puede definirse como uno de carácter minimalista pragmático, pues ha sido a través de las negociaciones y de los pactos firmados, durante la relación histórica de Canadá con los pueblos aborígenes, que se ha reconocido el derecho a la autonomía de los aborígenes como un derecho inherente. Asimismo, más allá de definir lo que significa autonomía en términos abstractos, se ha enfocado en desarrollar distintas formas para implementarlo, con alcances prácticos y acuerdos factibles, bien sea a través de los juicios de las Cortes, de los Tratados históricos firmados entre los indígenas y el gobierno federal, o de las deliberaciones surgidas en la Asamblea de las Primeras Naciones²⁰.

²⁰ Organización pancanadiense que representa a los bandos y naciones indígenas que viven en reservas bajo la tutela del Decreto Indígena.

El derecho a la autonomía de los aborígenes se encuentra respaldado por la sección 35 de la *Acta Constitutiva de 1982*, y aunque este reconocimiento constitucional constituyó un importante avance en las relaciones del gobierno y los pueblos aborígenes, quedó acotado al ejercicio autonómico que los indígenas podían ejercer en las reservas y que estuvieran reguladas por el *Indian Act*.

Después de la *Constitución de 1982*, el referente más importante en el reconocimiento del derecho a la autonomía fueron las negociaciones para la firma del *Acuerdo de Charlottetown*, el cual contemplaba la autonomía como un derecho inherente de las comunidades indígenas. A pesar de que el *Acuerdo de Charlottetown* fracasó en 1992 por el rechazo de dos provincias, el gobierno federal canadiense, como producto de una reforma constitucional, reconoció oficialmente el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en 1995, el cual recogía, básicamente, lo señalado por el artículo 35 de la *Constitución*, que, en términos generales, sostiene que el gobierno está dispuesto a llegar a acuerdos con los distintos pueblos aborígenes posibilitando el ejercicio de poderes legislativos y administrativos en una amplia gama de materias que sean internas a sus comunidades, de las cuales quedan excluidos aquellos que están en relación con la soberanía canadiense.

De forma específica, la sección 35 de la *Constitución de 1982*, señala que:

(1) 35. Los derechos y Tratados existentes de los aborígenes de Canadá son por la presente, reconocidos y afirmados;

(2) En esta Acta “Las personas aborígenes de Canadá” incluyen los indígenas, *Inuits* y *Métis* de Canadá.

(3) Para mayor certeza, en la subsección (1) los derechos derivados de los Tratados incluyen los derechos que son producto de las negociaciones, y de los Acuerdos relativos a las reivindicaciones de tierras, o, los que tal vez, sean adquiridos mediante nuevos Tratados.

(4) No obstante, cualquier otra provisión contenida en esta *Acta*, los derechos aborígenes y los Tratados referidos en la subsección (1) son garantía de la igualdad entre el hombre y la mujer.

35. (1) El gobierno de Canadá y sus gobiernos provinciales están comprometidos a que, antes de que cualquier enmienda sea hecha a la Clase 24 de la sección 91 de la Constitución de 1867²¹, para la sección 25 de esta Acta o para esta parte, se lleve a cabo:

- a) una conferencia constitucional que incluya en su agenda un tema relativo a la enmienda propuesta, integrada por el Primer Ministro de Canadá y los primeros ministros de las provincias y la cual será convocada por el Primer Ministro de Canadá; y
- b) el Primer Ministro invitará a representantes de los pueblos aborígenes para que puedan participar en las discusiones de cada tema.

Para el gobierno canadiense, los derechos que poseen los pueblos aborígenes están basados en la libertad que tienen para gobernarse en el ámbito interno de sus comunidades. Dichos derechos se refieren a sus culturas únicas, identidades, tradiciones, lenguas e instituciones y determinan su relación “especial” con la tierra y sus recursos. Los aspectos sobre los cuales ejercen facultades de autonomía gubernamental o autogobierno se establecen en acuerdos negociados en las Cortes. De esta forma, la autonomía es entendida como una de carácter inter-relacional con el Estado, es decir, una de sentido relativo, en el que las definiciones jurídicas de tierras y territorios alteran o restringen el derecho inherente a la autonomía, y se diferencian siguiendo lo establecido en el ámbito internacional: las tierras indígenas son el área donde un pueblo indígena ejerce su derecho de propiedad y jurisdicción, mientras que los territorios son

²¹ Ver cuadro sobre disposiciones constitucionales, p. 178

aquellas áreas que no forman parte de la tierra indígena, pero donde los pueblos indígenas ejercen otros derechos (uso de tránsito, caza y reunión, ceremonias sagradas), que no son de su propiedad y en las que no puede ejercerse la jurisdicción indígena.

Respecto de la interpretación del apartado (1) del artículo 35, éste reconoce los Tratados que se han firmado entre los aborígenes y el gobierno federal, como fuente de derecho para legislar sobre los derechos de los aborígenes, lo cual abre la gama de referencias que pueden ser utilizados en los momentos de las negociaciones. Asimismo, son un instrumento que posee la legalidad y validez requerida por ambos actores, pues establecen los mecanismos y las formas en que serán reconocidos los derechos de los pueblos aborígenes por el Estado.

En el apartado (2), el *Acta Constitutiva* define los sujetos que podrán cobijarse bajo esa legislación, “los indígenas, *Inuits* y *Métis* de Canadá”. Esta terminología constitucional, con sus divisiones legales de las personas con *status* y *sin status*, ha generado la fragmentación del movimiento indígena, por lo que, en consecuencia, al momento de hacer efectiva la legislación, se excluye a todos aquellos que han perdido el *status*.

Por otra parte, en el apartado (3), la *Constitución* establece que en materia de Tratados se incluye a aquellos acuerdos sobre reivindicaciones territoriales que están en proceso, o también denominados como “Soluciones globales para los reclamos de tierras”, o aquellos concluidos, como los Tratados firmados entre 1701 y 1923, tiempo en el que la mayoría de los derechos indígenas surgieron y, en los cuales, se negociaron las tierras que ocupan actualmente.

En el apartado (4) se expresa que la *Constitución* aspira a ser un fundamento legal para la equidad de género dentro de los grupos aborígenes, en la que se respete la igualdad del hombre y la mujer; sin embargo, en la práctica siguen existiendo las cláusulas discriminatorias estipuladas en el *Indian Act*, respecto de las mujeres aborígenes que se casan con hombres no aborígenes, en flagrante contradicción con el *Acta Constitutiva*. Hace mucho tiempo que el gobierno federal ha prometido que eliminara este tipo de cláusulas, pero, a la fecha, la pérdida de *status* de las mujeres por contraer matrimonio con otro hombre, sigue vigente.

Por último, en la subsección primera del artículo 35 se incluye el compromiso de realizar consultas antes de impulsar cualquier modificación en los cuerpos jurídicos competentes, como lo sería la *Constitución de 1982* y su referente de 1867 (Clase 24, Sección 91). Este punto ha sido tomado por los indígenas como una herramienta a su favor, puesto que, de esta forma, pueden llevar su activismo a instancias institucionales que pueden producir cambios legislativos en sus relaciones con los otros niveles de gobierno.

Del mismo modo, en la señalada Subsección primera del artículo 35 se hace referencia también a la imposibilidad de reformar el artículo 25 y su espíritu, si no se realizan las consultas previas con los grupos indígenas. Así, este artículo estipula que:

Art. 25. La garantía en esta Carta relativa a ciertas libertades y derechos no debe ser interpretada como una anulación o derogación de los derechos o libertades de los pueblos aborígenes, lo cual incluye:

- (a) cualquier derecho o libertad que ha sido reconocido por la Real Proclamación de octubre de 1763;

- (b) cualquier derecho o libertades que ahora existan derivados de los Acuerdos de los reclamos territoriales o que puedan ser adquiridos por esa vía.

Aunque en una primera lectura, este artículo puede indicar que los derechos o libertades de los pueblos aborígenes son ilimitados y no se subordinan a los derechos humanos individuales, en realidad, la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, documento en el que se plasma el compromiso hacia los valores liberales y democráticos que dan fundamento al Estado canadiense, aparece como uno de los límites para el ejercicio del derecho a la autonomía en el régimen jurídico canadiense. Esta aparente contradicción entre lo formal y la práctica, abre el abanico para un sin fin de interpretaciones, las cuales pueden llevar al surgimiento de conflictos y al debate de los derechos colectivos de los aborígenes frente a los derechos humanos individuales.

No obstante la inexistencia de restricciones explícitas hacia los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la *Constitución* de Canadá, esto no desemboca en derechos absolutos para los aborígenes, e, incluso, la Corte Suprema de Canadá ha confirmado que los derechos aborígenes son de naturaleza relativa²². Además, habría que agregar que la Corte utiliza de forma continua un enfoque contextual²³ y equilibra judicialmente estos derechos con los derechos de otros, de acuerdo con las circunstancias de cada caso particular.

²² “Disposiciones Generales del Proyecto de Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Comisión de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 5 al 16 diciembre 2005, p. 19

²³ ...el enfoque contextual del art. 15 [de la Canadian Charter of Rights and Freedoms] requiere que el análisis igualitario de las disposiciones relacionadas con los Aborígenes deba realizarse siempre considerando y respetando el patrimonio y la diferenciación aborígen, el reconocimiento de los derechos aborígenes y los derechos en virtud de los Tratados, y con énfasis en la importancia para los canadienses aborígenes de sus valores y de su historia.

Con ello, se confirma que el ejercicio de la autonomía proviene de la interacción entre los aborígenes y el gobierno canadiense, es decir, no basta que los aborígenes declaren su propia autonomía si el gobierno no la reconoce y hace efectiva.

Por su parte, las Primeras Naciones han rechazado la figura de la Carta de Derechos y Libertades, debido a que ésta representa la continuación del legado colonial y la imposición forzada de los valores eurocéntricos, articulados centralmente en la defensa de los derechos individuales y no los colectivos. Sin embargo, el respeto a los contenidos de este tipo de instrumentos es importante ya que podrán reducir o eliminar las restricciones internas que puedan imponerse en una comunidad en nombre de la autonomía, las cuales, es posible conduzcan a verdaderas situaciones de opresión. Sólo en la medida en que los grupos colectivos asuman que estos cuerpos jurídicos, en lugar de restringir su autonomía, incluso posibilitan el ejercicio de la autonomía individual en un marco colectivo, es que podremos hablar de modelos de autonomía más democráticos.

Más allá de lo establecido de manera formal en la *Constitución*, existen dos enfoques prácticos que predominan sobre el significado de los derechos de los aborígenes en el espacio de la autonomía. Por un lado, encontramos las propuestas de los comisionados del *Reporte de la Real Comisión sobre Asuntos Indígenas*²⁴, para quienes la autonomía aborígen es un derecho inherente que representa un tercer nivel de gobierno con una jurisdicción propia, equiparable al nivel federal y provincial; y por el otro, para una postura más crítica, los derechos aborígenes se encuentran subsumidos a formas superiores de

²⁴ *Reporte de la Real Comisión sobre Asuntos Indígenas*, Vol. 1, 1996, p. 215.

soberanía sostenidos por el gobierno provincial y federal²⁵, en donde el gobierno es quien otorga su consentimiento hacia ésta.

En relación a la primera postura, si se adoptara que son un tercer nivel de gobierno, se reconocería que son sujetos de derecho público y no de interés público²⁶, es decir, son actores que se equiparan con los otros órganos de gobierno con todas las prerrogativas y obligaciones que les competen, y no de interés público, es decir, como parte del orden provincial y, por ello, sólo como receptores de las políticas que provengan de ella. Sin embargo, para los gobiernos federal y provincial las comunidades aborígenes deben trabajar en armonía con la jurisdicción y autoridades de otros órdenes gubernamentales, lo cual podría ser una expresión del “orden subprovincial” en el que se ubican en la práctica; pero, no por ello, dejan de ser autónomos en áreas de su competencia interna. En la segunda postura, el ejercicio de la autonomía debería robustecer la participación de los aborígenes en la federación canadiense y asegurar que no existen en aislamiento o separados y aparte del resto de la sociedad canadiense, sino que se ubican en un sistema organizado en una serie de acuerdos federales del tipo *coming together o holding together*²⁷, donde el gobierno central ha delegado autoridad política a las regiones con el fin de mantener un Estado unificado único que, permite de esta forma, la existencia de un pluralismo político y cultural, aunque delimitado territorialmente.

²⁵ Dale Turner, “Liberalism’s last stand: aboriginal sovereignty and minority rights”, en *Aboriginal rights and self-government*, por Cook Curtis y Lindau Juan, Mc Gill-Queen’s University Press, 2000, p. 135

²⁶ Como sucedió en México con la reforma constitucional en materia indígena del 2001, la cual reconoce a las comunidades indígenas como de interés público, limitándolas a un ámbito de asociación, y no la señala como una instancia pública cualitativamente diferenciada de los órdenes de gobierno establecidos constitucionalmente –federal, estatal o municipal–, por lo cual se subordinan sus posibilidades de ejercicio de autodeterminación y autonomía (ya sabemos que relativas o secundarias) al orden submunicipal. Ver más en “Dilemas de la Reforma Constitucional en Indígena”, en *Revista Este País*, N. 140, México, noviembre, 2002.

²⁷ “Dilemas de la reforma constitucional indígena en México”, ...p.180

Bajo esta segunda perspectiva, es que podemos ubicar los fallos de las Cortes, como una de las fuentes de las que provienen los derechos autonómicos.

4.3. LOS FALLOS DE LAS CORTES PROVINCIALES Y DE LA SUPREMA CORTE DE CANADÁ.

Las formas en que se ha reconocido la autonomía en las colectividades aborígenes proviene de distintas fuentes: la legislación de la Constitución de 1982, los Tratados que han creado obligaciones y compromisos vinculantes y son constitucionalmente protegidos; y, asimismo, los fallos de las Cortes provinciales y de la Suprema Corte de Canadá.

En relación al desempeño de las cortes, los especialistas en asuntos indígenas canadienses, Boldt y Long Menno señalan que:

“Las cortes canadienses como las de Nueva Zelanda, Australia y las de Estados Unidos han actuado como *handmaidens* (servicialmente) del gobierno, otorgando legitimidad y validez al poder gubernamental a sus políticas y acciones, fundados sobre principios jurídicos de corte liberal[...]Hicieron que el tema de los derechos aborígenes fuera apropiado y restringido al grupo dominante, subordinaron aspectos fundamentales como justicia y derechos humanos y legitimaron la dominación política y los Acuerdos del Poder Legislativo para privar a los aborígenes de sus derechos y su propio autogobierno”²⁸.

A pesar de este enfoque crítico hacia el papel de las Cortes, también es cierto que, en algunos casos y, en particular, la Suprema Corte de Canadá, ha tenido un impacto positivo en el curso de las relaciones del gobierno y los aborígenes, de ahí que, para otros investigadores, la ley

²⁸ Menno Boldt y Anthony Long, *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 183

aborigen contemporánea ofrezca una esperanza para comenzar el proceso de reafirmar la autonomía de los mismos. Los casos más significativos relativos a las decisiones de las Cortes fueron el denominado como “Calder²⁹ contra la Columbia Británica” y, los que provienen de las decisiones de la Corte implementando el *Acta Constitucional de 1982* y que incluyeron la interpretación de la Sección 35 (1), en la cual, se señaló “la existencia de derechos de los pueblos aborígenes [que] son, por el presente, reconocidos y afirmados”.

En el primer caso, la Primera Nación Nisga’a (grupo asentado en el Valle de Nass, en la provincia de la Columbia Británica) inició una reclamación en la que alegaba el título legal sobre su territorio ancestral, y la Corte Suprema de Columbia Británica rechazó sus argumentos, por lo que llevaron la controversia hacia la Suprema Corte, la cual, aunque falló en contra de los Nisga’a por razones técnicas, dictaminó que éstos poseían un título preexistente sobre las tierras, en razón de su larga ocupación, posesión y uso del territorio ancestral. La resolución polarizó las posiciones de los jueces y, a raíz de este caso, se abrió la Oficina de Reivindicaciones de los Pueblos Aborígenes para negociar con las Primeras Naciones sobre aquellas áreas del país que no estaban cubiertas por Tratados históricos y, de esta manera, solucionar por la vía de la negociación, controversias relacionadas con derechos dimanantes de los Tratados y obligaciones legales conexas.

El activismo de los aborígenes y la respuesta de la Suprema Corte dieron paso a que en 1982 los derechos existentes –ancestrales y dimanantes de los Tratados- fueran reconocidos en el *Acta Constitucional de 1982*, fecha en la que se descarta la posibilidad de que la Corona pueda disponer unilateralmente la extinción de los

²⁹ Fue denominado así debido al nombre del jefe aborigen Frank Calder de la tribu Nisga’a.

derechos ancestrales, aunque todavía puede violarlos si satisface el criterio de justificación establecido por los tribunales³⁰, lo que abre el espacio para que los dictámenes de las Cortes y Tribunales provinciales puedan incidir en el curso de las reivindicaciones.

La principal contribución de las Cortes ha sido que sus decisiones finales han mejorado los términos de negociación de los aborígenes al documentar sus posiciones, generando con ello, referentes documentados para próximos convenios. Sin embargo, para los actores implicados las desventajas que subrayan son: los altos costos financieros; los resultados que son usualmente medidas radicales que se alejan de ser disposiciones intermedias y flexibles; y, finalmente, desde la perspectiva aborígen, las Cortes al ser reguladas por el gobierno euro-canadiense, son consideradas como un sistema ajeno que responde a un cuerpo de control externo³¹.

A manera de conclusión, se puede decir que el derecho inherente a la autonomía en el sistema normativo canadiense puede explicarse a partir de dos formas: una que ubica a los pueblos aborígenes como sujetos de derecho público, equiparables a los otros dos niveles de gobierno, y otra, como subsumidos a otros órdenes gubernamentales en los que actuarían como entidades de interés público. El gobierno federal canadiense se ha esforzado en caracterizarlos bajo la segunda óptica y, en ese, sentido ubicarlos como sujetos parte de acuerdos federales con el objetivo de mantener un gobierno federal unificado, pero respetando un pluralismo político y cultural. Como efecto directo, el gobierno de Canadá restringe su autonomía a distintas

³⁰ Canada, *La resolución de reivindicaciones aborígenes. Guía práctica de las experiencias canadienses*. Indian and Northern Affairs Ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, Ottawa, 2003, p. 6

³¹ Menno Boldt y Anthony Long, *Op. Cit.* p. 186

competencias, lo cual es consecuente con su posición en los documentos internacionales en la materia.

El reconocimiento de los derechos autonómicos canadienses se deriva de un formalismo jurídico asentado en la Constitución, el cual es muy poco preciso en las definiciones, fuentes y alcances de los derechos aborígenes, y más bien, se enfoca a explicar que se desprenderán, en su mayoría, de los Tratados y de los acuerdos con las Cortes, es decir, producto de la negociación política. Esta falta de precisión en relación a las reglas sobre las que se deberá de regir el derecho autonómico aborígen hace que éste sea uno de carácter *sui generis*, en el sentido de que sus características no pueden ser completamente explicadas por referencia a las reglas del *common law*, ni tampoco bajo las reglas de propiedad de los sistemas legales aborígenes³².

Sin embargo, si bien el formalismo jurídico es poco puntual en los términos de la autonomía, esta falta de rigidez es favorable para que la relación política entre los aborígenes y Estado actúe de forma funcional y flexible en los momentos de las negociaciones políticas y sea más receptiva a las demandas de los aborígenes para el ejercicio autonómico.

Ver Cuadro.

Principales documentos constitucionales relacionados con los pueblos aborígenes

Título	Contenido
Proclamación Real de 1763	Estableció las fronteras de una nueva colonia denominada Québec. Este documento abrió un nuevo capítulo en las relaciones de los aborígenes con los europeos, porque fue el primer documento en el que se incluyó el tema de las negociaciones por cesión de tierra. Además, por primera ocasión, los derechos de los pueblos aborígenes sobre sus tierras se extinguieron, y fue desplazado por un orden colonial

³² James Hopkins “Constitutional aspects of aboriginal economic development: Taxation and aboriginal governance in Canada”, en *Constitución y Derechos Indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (Coord.), IJ-UNAM, México, 2002, p. 37.

	de mayor escala.
Constitución de 1867 ó también denominada como el Acta Británica de Norteamérica	Este documento se considera la primera Constitución, que inauguró una nueva era del gobierno federal de Canadá. Bajo la sección 91, el gobierno federal tenía la responsabilidad constitucional y autoridad sobre las tierras de los aborígenes, los cuales fueron removidos de sus tierras hacia pequeñas reservas con la finalidad de assimilarlos.
Acta Constitutiva de 1982	Es la constitución que rige actualmente a todo el Estado canadiense, y en ella, se incorporó, por primera vez, un cuerpo de normas sobre derechos y libertades fundamentales. Además se hizo mención específica sobre los derechos de los aborígenes.

4.4 EL REPORTE DE LA COMISIÓN REAL SOBRE ASUNTOS ABORÍGENES FRENTE AL TEMA DE LA AUTODETERMINACIÓN.

Con el objetivo general de examinar los asuntos indígenas y de delimitar la forma práctica del ejercicio autonómico, el gobierno federal decidió crear en el año de 1993 la *Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes* (RCAP, por sus siglas en inglés), para que presentara un informe que detallara la situación de los aborígenes y propusiera algunas salidas para cambiar su realidad económica, social y política. Este informe se dio a conocer en 1996 y en él, los comisionados afirmaron que:

“Rechazan la idea de que el pasado puede ser simplemente puesto de lado y olvidado para construir una nueva relación. Lo que se debería hacer es construir una renovada relación...la cual expresa mejor la mezcla de la sensibilidad histórica y las iniciativas que deberían caracterizar las futuras relaciones... Sería falso e injusto proponer que comenzamos de nuevo; falso e injusto intentar limpiar las deudas, ignorando las equivocaciones del pasado y los derechos que surgieron desde las relaciones previas y las interacciones entre las Primeras Naciones y el Estado canadiense”.³³

No obstante, como lo señala Kiera Ladner, “el reporte no provee una radical propuesta sobre la cual se pueda renovar la relación entre los

³³ *Reporte de la Comisión Real sobre Pueblos Indígenas*, Vol. 1, 1996, p. 676-677.

colonizadores y el colonizado, en la medida en que varias de sus recomendaciones son consistentes con la política oficial...Sin embargo, establece un análisis comprensivo sobre el paradigma colonial (neo-colonial) actual y una estructura para una (parcial) descolonización”³⁴.

Para el *Reporte de la Comisión Real sobre Asuntos Aborígenes* de 1996, la Constitución confirma el *status* de los pueblos aborígenes como socios iguales en los complejos acuerdos federales que constituyen Canadá. Asimismo, el *Reporte* considera que la *Constitución* provee de una base suficiente para reconocer al gobierno aborígen como uno de los tres órdenes de gobierno de Canadá, además del federal y el provincial.

El tercer orden de gobierno al que hace referencia el *Reporte* no es inferior o surge de otros gobiernos, sino que es uno con su propia esfera de influencia o jurisdicción dentro del ejercicio de su soberanía ³⁵. La jurisdicción que compete a los aborígenes incluye todos los ámbitos relacionados con el autogobierno y las distintas formas que pueden producir bienestar dentro de sus territorios. Sin embargo, dadas las disparidades en los recursos que posee cada reserva, derivada de los fondos que recibe del gobierno federal, por la posesión de fuentes naturales y de su óptimo manejo y distribución, su jurisdicción se ve acotada.

Los comisionados que elaboraron el *Reporte* sobre los pueblos aborígenes dividieron la jurisdicción en la que tendrían competencia los indígenas en dos ámbitos: la central y la periférica. La primera incluye todas las esferas vitales para la vida y bienestar y no tienen mayor

³⁴ Kiera L. Ladner, “Unequal Partners in Confederación: RCAP’s Plan for a renewed relationship”, en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*; Vol 2, Núm. 3, Septiembre 2000, p. 81.

³⁵ *Ibidem*, p. 85

impacto en las jurisdicciones adyacentes y no son objeto de acción federal o provincial, y puede incluir temas como la ciudadanía de una nación, su *Constitución*, la estructura gubernamental e institucional, educación, salud y servicios sociales, temas familiares, vida económica, uso de tierra, impuestos, lengua, cultura y aspectos criminales y de administración de justicia; mientras que la periférica tiene mayor impacto sobre las jurisdicciones adyacentes, y toca materias como el acceso a los territorios y residencial, manejo ambiental, recursos naturales, la operación de negocios, mercados y profesiones, el manejo de la moneda pública, derechos de propiedad, ley criminal, administración de justicia, trabajos públicos e instituciones locales.

El *Reporte de la Comisión* sugiere que las poblaciones aborígenes tienen la capacidad para ejercer su autoridad en las áreas centrales sin el consentimiento de la Corona, en la medida en que ésta reconozca que están constituidas de forma debida, es decir, acorde a criterios históricos derivados de Tratados. Del mismo modo, afirma que los aborígenes tienen una forma de jurisdicción orgánica dentro de sus áreas principales, por lo cual, tienen la libertad para establecer una esfera de operación exclusiva mediante la promulgación de legislación, la cual es suficiente para desplazar las leyes federales y provinciales³⁶. En este punto, el *Reporte de la Comisión* fortalece las posibilidades de que las leyes indígenas puedan ser colocadas al mismo grado o jerarquía que las provinciales o federales, aunque acorde al gobierno canadiense, ambas deben trabajar en armonía y cooperación, y en el momento de surgir problemas, la solución debe ser casuística, pues se tratará de incorporar los valores y creencias de los pueblos indígenas para la resolución del conflicto, pero en momentos de contradicción con la ley canadiense, se dará prioridad a esta última.

³⁶ *Reporte de la Comisión Real sobre los Pueblos Indígenas*, Vol. 1, 1996, p. 217

La Comisión reivindica que los Acuerdos o los Tratados firmados sean utilizados para el ejercicio de la autoridad de los indígenas dentro de los ámbitos de la jurisdicción periférica (donde intervienen el gobierno federal o provincial) sólo como una medida de control. Sin embargo, esta situación conduce a sostener que “la capacidad de los gobiernos aborígenes para gobernarse, es, en parte, dependiente de los órdenes de gobierno existentes”³⁷, debido a que los Tratados establecen los términos por los cuales esas naciones interactúan y establecen los poderes y responsabilidades, aunque siempre dentro de un territorio compartido y por lo tanto, con diferentes legislaciones.

La Comisión propone que los aborígenes tienen la libertad para ejercer su autonomía, basada en la idea de que no son grupos raciales, sino entidades orgánicas políticas y culturales, que nunca perdieron su autonomía pues no fueron conquistadas por la Corona francesa o inglesa, ni por el Estado canadiense³⁸.

La Comisión propone tres modelos que pueden ser utilizados por las naciones aborígenes, aunque aclaran que “muchas variaciones pueden emerger en la implementación de los tres acercamientos propuestos”³⁹. Los modelos que proponen son:

1) El modelo de gobierno nacional establecido como un territorio basado en la operación del gobierno en una o múltiples reservas o en los asentamientos de los *Métis*, la cual tiene la capacidad para gobernarse en ambas jurisdicciones, la central y la periférica, y puede determinar su propia ciudadanía (aunque se restrinja por los preceptos

³⁷ Kiera Ladner, *Op. Cit.*, p 86

³⁸ Claude Denis, “El autogobierno como derecho inherente de las comunidades indígenas en Canadá. El Acuerdo Nisgaá en Columbia Británica”, en Teresa Gutiérrez Haces, *Canadá: un estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México, p. 413

³⁹ *Reporte de la Comisión Real sobre los Pueblos Indígenas*, Vol. 1, 1996, p. 225

de la Carta de Derechos y Libertades) y, finalmente, incorpore elementos del gobierno tradicional dentro de las estructuras de autogobierno.

2) El gobierno público se presenta donde la población aborígen constituye la mayoría de los residentes en un territorio dado; por su parte, el pueblo en su conjunto, independientemente de su identidad aborígen, participa de forma equitativa en las funciones de gobierno y son sujetos para ejercer como autoridades gubernamentales.

3) El tercer modelo, denominado como gobierno de interés comunitario, permite la autonomía en áreas urbanas donde no existen naciones aborígenes en el sentido estricto del término, y donde tampoco reciben servicios de su respectiva nación.

La Comisión, más allá de los tipos propuestos para la implementación del autogobierno indígena, dibuja un plan en el que se plantea que se construyan las capacidades de la gente aborígen y de sus instituciones para la transición hacia la autonomía y su puesta en práctica de forma exitosa.

La Comisión no recomienda que los aborígenes formen parte de la estructura federal, debido a que “los esfuerzos para reformar el Senado y la Cámara Baja puede que no sean compatibles con los fundamentos de una relación renovada construida sobre el derecho inherente de autogobierno y de la relación de nación frente a nación”⁴⁰. En virtud de lo anterior, el *Reporte de la Comisión* recomienda el establecimiento de una tercera cámara, el parlamento aborígen, el cual sería similar al Senado y actuaría como asesor en materias concernientes a los aborígenes. Un modelo similar a un parlamento aborígen podría ser la

⁴⁰ Kiera Ladner, *Op. Cit.*, p. 88

figura de la Asamblea de Las Primeras Naciones, organización en la que confluyen la mayor parte de las organizaciones indígenas, la cual sirve como principal intermediario entre el gobierno federal y los indígenas en asuntos de recursos económicos y legislativos.

A pesar de que la visión del *Reporte* sobre el gobierno provee fundamentos para descolonizar la relación entre los aborígenes y los no aborígenes, Kiera Ladner apunta una serie de problemas inherentes a las recomendaciones y, del mismo modo, afirma que la perspectiva del *Reporte* es inconsistente e incongruente con la visión de gobierno a la que aspiran muchos grupos aborígenes e, incluso, señala Ladner, se encamina hacia la institucionalización del *status* desigual de los aborígenes como socios en la confederación canadiense⁴¹.

Uno de estos problemas, en el *Reporte de la Comisión*, es el referido a la reconstitución de los aborígenes como naciones y no sólo como pueblos. Éste se considera una pieza clave para destrabar las discusiones sobre autodeterminación y para crear las herramientas que reduzcan la dependencia, disparidad y marginación y, con ello, asegurar la supervivencia cultural y política⁴². Sin embargo, el *Reporte* se refiere a la reconstitución histórica de las naciones mediante la creación de nuevas comunidades que se sujeten a los criterios de tamaño y territorio, ignorando las diferencias entre ellas y el legado colonial.

Esta propuesta enfatiza los criterios del tamaño y territorio como indispensables para la existencia y definición de un nuevo pueblo, en este caso, el de los aborígenes. Bajo esta idea, las nuevas naciones

⁴¹ Ibidem, p. 326

⁴² Ibidem, p. 327.

deberán integrarse a partir de sus dimensiones y de su localización geográfica en común. Sin embargo, como apunta Manuel Castells: “etnicidad, religión, lenguaje, y territorio no son suficientes para construir naciones. Las experiencias compartidas sí”⁴³. Por lo tanto, si bien existe una relación espiritual y simbólica especial entre los integrantes de un pueblo y la tierra en la que se ubican, la cual les permite su reproducción futura, la idea de relacionar el tamaño y el territorio como un requisito para la configuración de las naciones aborígenes, plantea problemas y temáticas complejos.

En ese tenor, las comunidades aborígenes no se ajustan de forma explícita a un exclusivo territorio y no ven al territorio como una propiedad exclusiva para un individuo o colectividad. Asimismo, la territorialidad no está necesariamente relacionada con la nacionalidad y las naciones aborígenes nunca han estado territorialmente definidas sino que siempre han existido como “asociaciones espirituales que trascienden cuestiones estrechas sobre el territorio”⁴⁴. Además, como ya quedó subrayado, los pueblos aborígenes no aspiran a poseer una nacionalidad, es decir, no aspiran a convertirse en naciones con fronteras territoriales sino que persiguen una reconfiguración en las relaciones que han mantenido con el centro.

⁴³ Manuel Castells, *The Power of Identity*, Cambridge, Blackwell, 1998, p. 29

⁴⁴ *Reporte de la Comisión Real sobre Poblaciones Indígenas*, Vol. 1, 1996, p. 546

Por lo anterior, Kiera Ladner, considera injustificada y errónea la eliminación o la creación de nuevas naciones aborígenes fuera de los vestigios de las entidades históricas, tan sólo porque esas naciones hayan sido eliminadas o diezmadas.

Por otra parte, el tema del federalismo por tratado es considerado en el *Reporte* como un precursor necesario para la creación del federalismo canadiense actual, en el que se ha establecido la jurisdicción legítima de los poderes coloniales dentro del territorio compartido o cedido con los aborígenes; la delimitación de los límites del Parlamento y las asambleas legislativas y; finalmente, se afirma el derecho a la autodeterminación y la continuación de la soberanía indígena ya que son Acuerdos de nación frente a nación. Sin embargo, para los comisionados, los Tratados, aunque cuentan con legitimidad y validez, no son incorporados en sus planes para la renovación de la relación con los aborígenes. Esto, debido a que ellos desean nuevos tratados que anulen las provisiones jurisdiccionales de los existentes y, en específico, que establezcan los derechos y responsabilidades de las naciones aborígenes⁴⁵.

Esta posición fue respaldada por algunos líderes canadienses, como Trudeau, quienes observaron el federalismo por tratado como un sueño indígena que debería desaparecer porque, afirmaba, eran malentendidos por los indígenas firmantes. Asimismo, bajo esta perspectiva se busca construir una nueva relación que no esté manchada por el pasado de los tratados de falsas promesas. No obstante, para Kiera Ladner, no es necesaria la firma de nuevos tratados en donde ya existen algunos y donde el federalismo por

⁴⁵ Ibidem, p. 548

tratado persiste, a pesar del hecho de que han sido ignorados y tergiversados por las autoridades coloniales⁴⁶.

De este modo, se puede decir que el *Reporte*, aun cuando reconoce a los aborígenes como un tercer nivel de gobierno, sólo lo hace en un plano retórico pues en la práctica éste se subordina a otras autoridades gubernamentales. Por esto, sus recomendaciones están muy alejadas de institucionalizar la visión de los aborígenes sobre su autonomía. A ello se agrega que el informe se encuentra congelado en su conjunto debido a que sus recomendaciones son unilaterales, y no vinculantes; no obstante que, en 1999 se incluyó en el presupuesto federal una gran cantidad de dinero destinada a intentar que se llevaran a cabo dichas propuestas⁴⁷. Lo importante será cómo se utilizarán estos fondos.

La autonomía que viven los aborígenes es relativa en el sentido de que se ajusta al modelo federalista, forma de organización política canadiense central, por lo cual, este criterio federalista se convierte en el decisivo en cuanto al otorgamiento de los derechos y prerrogativas que la *Constitución* garantiza a los pueblos y comunidades indígenas. Los modelos autonómicos tienen, en consecuencia, dos pilares centrales: las reglas compartidas y la autorregulación; componentes para diseñar la representación de las personas en el sistema federal, comprendido por sus instituciones y los procesos federales.

Además, y por último, es importante que el reconocimiento de los derechos indígenas no deje de lado el problema del reconocimiento del derecho colectivo al territorio, “porque de nada serviría que en las leyes se enunciaran todos estos derechos si no se establecieran al

⁴⁷ Claude Denis, “El autogobierno como derecho inherente de las comunidades indígenas en Canadá. El Acuerdo Nisgaá en Columbia Británica”, en Teresa Gutiérrez Haces, *Canadá: un estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México, p. 424.

mismo tiempo las condiciones para su pleno ejercicio”⁴⁸, tal y como señalan las posturas reivindicativas más duras. Por ello, en el siguiente punto se desarrolla el tema de las reivindicaciones territoriales, pues ha sido a través de este sistema que los aborígenes se han ido apropiando de mayores espacios materiales en el que hacen efectivo su derecho a la autonomía.

4.5 LAS REIVINDICACIONES TERRITORIALES, EL CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA.

Existen algunas confusiones sobre el tema de las demandas por tierras y territorios, ya que usualmente se piensa que al otorgar reconocimiento a áreas indígenas, estamos en la puerta del resquebrajamiento de la unidad territorial del Estado y en la formación de pequeños Estados indígenas. Sin embargo, esta confusión proviene de la imprecisión en los términos de tierra y territorio y de su identificación como análogos. Aunque esta precisión fue abordada en puntos anteriores, vale insistir que el territorio no es una extensión de tierra mucho más grande que la detentada por un grupo humano como propiedad, y más bien, hay que entenderlo como un elemento constitutivo del Estado en que ejerce su jurisdicción; por su parte, las tierras son el espacio donde ese grupo puede libremente practicar y desarrollar su cultura, sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele, salvo en el que caso que no respeten las normas previamente establecidas entre el Estado en el que se ubica y los pueblos y comunidades indígenas⁴⁹. Por ello, lo más apropiado, en relación a reivindicaciones territoriales, es utilizar el término de tierras en lugar de territorio, ya que si bien los indígenas habitan un territorio que forma parte del Estado nacional, estos territorios no son propiedad de

⁴⁸ Francisco López Bárcenas, *Op. Cit.*, p. 125

⁴⁹ *Ibíd*em

dichos pueblos, aunque tengan el derecho de usar y gozar de esos espacios, pero no de disponer de él como se hace con la propiedad.

Ahora bien, el reconocimiento de las tierras indígenas es una temática que plantea distintas problemáticas; sin embargo, el gobierno canadiense ha decidido resolver este tipo de demandas de forma pragmática y en una constante negociación política con los pueblos aborígenes. Los acuerdos a los que se llegan son de carácter federal, pues es la Federación el actor que decide la cantidad y el lugar del territorio que se otorga, además, como se ha dicho, el territorio es un tema estratégico para el Estado en su conjunto, aunque el reconocimiento de tierras afecte a otros niveles de gobierno. El éxito de estos acuerdos firmados con la Federación ha dependido, en gran medida, del diseño cuidadoso y de la voluntad política para fortalecer el funcionamiento democrático del sistema, el cual otorga prioridad a las lealtades nacionales y a la integridad territorial. Dentro de la gama de acuerdos federales encontramos aquellos denominados como reivindicaciones territoriales, las cuales proveen a los indígenas de espacios físicos en los que puedan autorregirse administrativamente y autogobernarse.

En ese sentido, el gobierno federal canadiense anunció, en 1986, un conjunto de reformas en este tema, dirigidas, principalmente, a otorgar mayor protección sobre algunos de los derechos ancestrales que los aborígenes poseían sobre ciertas tierras, además de reconocer el acceso preferencial de éstos a los recursos naturales de las tierras que habitaban. En virtud de ello, el gobierno decidió adoptar:

(1) la apertura para soluciones alternativas a la extinción general de derechos ancestrales;

- (2) la inclusión de derechos de explotación de la fauna marina en los acuerdos; participación en los ingresos generados en la explotación de recursos; participación de los aborígenes en las decisiones relativas al medio-ambiente, y acuerdos de autonomía gubernamental;
- (3) el establecimiento de medidas provisionarias para proteger los intereses de los aborígenes durante las negociaciones y, por último;
- (4) la negociación de planes para acompañar los acuerdos definitivos.

En la primera reforma (1), el gobierno se dispone a reabrir el reconocimiento de los derechos ancestrales, los cuales, hoy día, -y después de esta reforma-, están confirmados en la legislación actual. Los derechos ancestrales han sido caracterizados como aquellos que existen en el sistema normativo, pueden abarcar desde derechos no íntimamente ligados a tierras específicas, hasta derechos sobre sitios específicos, pasando por títulos ancestrales, es decir, el derecho de uso exclusivo y de ocupación de determinadas tierras. Además, son derechos propios de un sitio y pertenecen a un grupo en particular; no son absolutos y pueden ser revertidos por alguna causa válida determinada por el gobierno federal o por las Cortes.

La noción de título ancestral ha sido mencionada en varias resoluciones de la Corte Suprema de Canadá, pero la más importante ha sido la del caso *Delgamuukw*⁵⁰, en el que se dictaminó que:

- +el título ancestral es un derecho colectivo;
- +el título ancestral está protegido por el artículo 35 de la Constitución de 1982;
- +las tierras con título ancestral sólo se pueden ceder a la Corona;

⁵⁰ Asch, Michael and Catherine Bell (1994) "Definition and Interpretation of Fact in Canadian Aboriginal Title Litigation: An Analysis of *Delgamuukw*", *Queen's Law Journal* Vol. 19 (2), p. 503-550

+las tierras con título ancestral no se pueden utilizar para un uso incompatible con la naturaleza del vínculo que une el grupo titular con las tierras en cuestión y, por último;

+la Corona sólo puede justificar una reversión a un título ancestral si demuestra tener una razón legislativa imperiosa y válida para hacerlo, pero consultando previamente al grupo aborigen en cuestión y, en ciertos casos, indemnizándolo.

Como consecuencia directa de este caso, y del activismo de los líderes aborígenes por hacer que se reconocieran sus derechos sobre tierras y recursos, el gobierno adoptó en 1995 una política, que a pesar de no estar explícitamente en la *Constitución*, reconoció el derecho a la autonomía indígena. En este reconocimiento, el gobierno decidió tratar las demandas territoriales en las siguientes categorías:

1) *Las reivindicaciones territoriales globales* basadas en el principio de la existencia continua de los derechos y títulos ancestrales que no han sido objeto de un tratado ni de ningún otro instrumento jurídico, y cuya principal finalidad es llegar a acuerdos con los pueblos que les permitan solucionar las ambigüedades jurídicas ligadas al concepto de derechos ancestrales en el *common law*. Del mismo modo, estos acuerdos buscan ofrecer certeza y claridad en el futuro sobre los derechos de propiedad, uso de tierras y recursos para todas las partes involucradas. Pero, principalmente, buscan asegurar que se reconozcan los intereses de los aborígenes en la administración de recursos y en la protección ambiental. Cabe señalar que, en general, la resolución de todos los tipos de reivindicaciones territoriales ofrece mayor estabilidad económica en las regiones donde ocurre, lo que

permite incrementar los fondos de inversión y, con esto, promover un desarrollo local y regional⁵¹.

2) *Las reivindicaciones territoriales particulares* tienen como objetivo que las Primeras Naciones puedan tratar sus reivindicaciones en negociaciones con el gobierno y no en los tribunales. Se basan en el presunto incumplimiento de tratados indígenas u otras obligaciones jurídicas o en una presunta mala administración de las tierras y otros bienes. Existen diversos mecanismos para que la Primera Nación pueda apelar en caso de que su reivindicación no sea admitida, como presentar más pruebas y/o argumentos jurídicos, o llevar su caso a la Comisión sobre las Reivindicaciones Particulares de los Indígenas para que sea investigada su demanda, la cual actúa como un organismo independiente encargado de declarar la validez de las reivindicaciones no aceptadas por el gobierno⁵².

No obstante la intención gubernamental de dar solución efectiva a las demandas territoriales particulares con la creación en 1973 de la Oficina de Reivindicaciones de los Pueblos Aborígenes; hasta 1981 sólo se habían resuelto 12 de las aproximadamente 250 reivindicaciones, situación que generó malestar entre los líderes de las Primeras Naciones. Esto obligó a que el gobierno decidiera no aplicar más la *Ley de Prescripción*, a partir de la cual, los tribunales podían rechazar demandas cuando los demandantes habían esperado demasiado tiempo para presentarlas y, la cual, además había paralizado muchas reivindicaciones. Como respuesta, el gobierno decidió flexibilizar su postura y establecer un proceso “expedito” para las demandas de menor monto (menos de 500, 000 dólares), y dejó sin

⁵¹ Indian and Northern Affairs Canada, *Comprehensive Land Claims Policy*, Ottawa, 1987, p. 18-25.

⁵² Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, *La resolución de reivindicaciones aborígenes. Guía práctica de las experiencias canadienses*, Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, Ottawa, 2006, p. 8

efecto la limitación del número de reivindicaciones en negociación simultánea.

Como efecto de ese cambio de postura, en 1992, se creó un proyecto que incluyó la expedición de la *Ley sobre la Resolución de reivindicaciones particulares*, cuya intención es establecer procesos más transparentes, eficaces y equitativos sobre las reivindicaciones particulares, en la cual se incluía la creación del Centro Canadiense para la Resolución Independiente de Reivindicaciones Particulares de las Primeras Naciones (como reemplazo de la Comisión mencionada), la cual se integraría, a su vez, por una Comisión especializada en facilitar las negociaciones y, por un Tribunal que se encargaría de resolver litigios.

También existen otras reivindicaciones que a pesar de tener una base legítima⁵³, no cumplen con los criterios estrictos de aceptación de los dos programas mencionados, pero que el gobierno considera que deben ser resueltos por negociación.

Es cierto que el desarrollo de las regiones autónomas no son un fin en si mismo y, más bien, hay que valorarlas como un camino para superar los niveles de pobreza, alcoholismo, desempleo, las inadecuadas formas de vivienda, la violencia familiar y el suicidio, así como un freno a la pérdida de cultura que empieza a prevalecer en las regiones del Norte.

⁵³ El gobierno canadiense entiende como base legítima aquellas que genera mayores obligaciones morales en vez de ser jurídicamente vinculantes.

4.6 NUNAVUT, UN REFERENTE AUTONÓMICO.

Gracias al modelo federalista flexible que tiene aplicación en Canadá, las negociaciones por reivindicaciones territoriales y los acuerdos de autonomía han logrado avances a favor de las comunidades aborígenes, cuyo activismo en las discusiones ha incidido para que sus temas sean colocados en la agenda política nacional y provincial.

Este es el caso de la región de los Territorios del Noroeste de Canadá, en donde las demandas de autonomía sumadas a la confrontación entre el modelo de gobierno público y un gobierno sustentado en la autonomía indígena han permanecido como la cuestión central del debate durante las últimas dos o tres décadas. Frente a esta problemática, en 1992, se firmó el *Acuerdo Político de Nunavut*⁵⁴, en Iqaluit, el cual, representó, por un lado, la conclusión de un largo proceso de negociación entre Canadá y la población *Inuit* del Ártico central y del Este y, por el otro, el comienzo de un proceso extensivo de cambio que culminaría en 1999 con la separación de los Territorios del Noroeste y la creación de dos nuevos: el territorio del Oeste y el nuevo territorio del este, llamado Nunavut.

La creación de Nunavut está inextricablemente vinculada y, más bien, es una consecuencia directa de las resoluciones por demandas territoriales de los *Inuits* en un territorio que no había sido sujeto de Tratados entre el gobierno británico y canadiense. Este hecho se vio favorecido por la determinación paciente de los *Inuits* por obtener una tierra para preservar y proteger el patrimonio cultural *Inuit*, y el pragmatismo que se evidenciaba en su voluntad de tratar temas más

⁵⁴ Canada, Department of Indian and Northern Affairs, "Nunavut Political Accord Signed", Octubre 30, 1992.

allá de lo simbólico, como el origen colonial de las estructuras gubernamentales, y de aceptar la fórmula de gobierno público, como el modelo que sería efectivo para dar solución a sus objetivos políticos⁵⁵.

En este proceso, no se puede soslayar que esos eventos pudieron ser posibles en una zona del país, cuya población aborigen –de mayoría *Inuit*- alcanza un 80% y, en donde a pesar de los antagonismos inherentes a toda sociedad, existe una relativa homogeneidad cultural y social que ha favorecido este trabajo.

La cuestión de las fronteras no era vista simplemente en términos de división sino que se relacionaba directamente con problemas constitucionales. Ellos deseaban que el concepto y la creación de Nunavut fuera tratado como parte de una demanda territorial, que podría estar respaldada a través de la sección 35 de la Constitución de 1982, referente a los derechos de los aborígenes. Sin embargo, para el gobierno federal el establecimiento de un nuevo territorio con su gobierno público tendría que ser producto de una intervención del Parlamento, y no producto de un reclamo étnico basado en una reivindicación territorial reconocida constitucionalmente.

Como solución a este dilema, se negoció y aprobó el mencionado *Acuerdo Político de Nunavut* (1992), donde el gobierno central dejó expresado que las demandas de los *Inuit* eran razonables para dar respuesta, debido al acercamiento práctico que los *Inuits* hacían de su demanda.

Desde esa fecha (1992) se inició una etapa de transición moderada en el que se diseñarían las instituciones políticas y económicas que darían

⁵⁵ Indian and Northern Affairs Canada, *The Evolution of Public Governments in the North and the Implications for Aboriginal Peoples*, Canada, February, 1993, p. 27

cuerpo a Nunavut; sin embargo, hasta 1999, el gobierno de Nunavut tendría responsabilidad directa sobre los asuntos que eran tratados por el gobierno de los Territorios del Noroeste, en este momento, los Inuits serían quienes estarían en control del gobierno.

Sin embargo, muchos calculan que por largo tiempo Nunavut dependerá de los arreglos con organizaciones del sector privado o de las transferencias de otros gobiernos, a pesar de la aceptación del gobierno federal por incrementar los envíos de dinero para la operación de Nunavut.

Con lo visto, se puede decir que la creación de Nunavut es una expresión de las aspiraciones de los *Inuits* por adquirir mayores niveles de autonomía, en los cuales exista el reconocimiento hacia ellos como el actor principal, con poder para modificar su forma de organización y vida. A pesar de las amplias competencias y derechos que el gobierno federal les delega⁵⁶, en materias administrativas y legislativas, es un territorio que sigue formando parte de la jurisdicción del Estado canadiense, por lo que su autonomía se ejerce como relativa, de un segundo orden y se reconoce en tanto asegura la unidad nacional.

Además, la creación de Nunavut representa una aportación trascendental en el debate sobre los nuevos actores en el esquema federal canadiense, donde se deja atrás el modelo tradicional de provincia articulado sobre las estructuras y tradiciones parlamentarias británicas y se adopta una nueva figura, el territorio, a través del cual, se otorga una jurisdicción extensiva a los aborígenes sobre sus

⁵⁶ La principal diferencia entre una provincial y un territorio es que la primera recibe los poderes directamente de la Corona por medio del Acta de la Constitución, lo cual le otorga mayores competencias y derechos que un territorio, cuyos poderes están delegados por el gobierno federal.

intereses⁵⁷. Sin embargo, vale cuestionarse si el gobierno federal estará dispuesto a mantener económicamente a este nuevo actor, que representa un gasto considerable, dado que sus estructuras económicas son todavía incipientes y débiles.

Hasta aquí se puede afirmar que los indígenas necesitan de la autonomía no sólo para preservar su modo de vida tradicional, sino para garantizar justos términos de interacción con la sociedad mayoritaria, de tal forma que puedan decidir por si mismos cuándo y cómo asumir las contribuciones de otras culturas.

S bien, ciertas ocasiones, cuando los indígenas buscan integrarse con las sociedades modernas se van desprendiendo de su núcleo societal, en algunas otras, y como respuesta a las consecuencias de la integración excluyente y asimétrica, los mismos fortalecen su sentido de identidad y pertenencia cultural. Por ello, creemos que sólo a través del diálogo, la cooperación y la interacción de los pueblos indígenas con la sociedad mayoritaria es que podrán negociarse los justos términos de convivencia e intercambio que puedan contribuir a la formación de modelos de autonomía indígena.

⁵⁷ Kirk Cameron y Graham White, *Northern Governments in Transition. Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, Québec, 1995, p. 111

EXCURSO SOBRE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL EN EL TEMA DE LA AUTODETERMINACIÓN.

Derivado del debate y de las luchas impulsadas por las comunidades y pueblos indígenas, incluido todo el proceso canadiense; la legislación internacional ha ido evolucionando de modo que busca integrar ciertos contenidos autonómicos en sus principales instrumentos. A continuación y, sucintamente, se enumeran y analizan los principales instrumentos que incluyen la cuestión autonómica y los argumentos esenciales que se han desprendido de éstos. Conviene señalar que en el lenguaje jurídico internacional, el término más usado es el de autodeterminación y no el de autonomía, por lo que, para no alterar el sentido de las declaraciones o pactos, haremos uso de este concepto, con la salvedad de haber realizado la pertinente aclaración.

El primer referente, si bien muy polémico, a la autodeterminación se ubica en el documento de protección de derechos humanos modélico, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual, como parte de sus propósitos generales, afirma en su artículo primero, punto 2, que buscará: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. Este artículo primero de este documento, ha pasado a formar parte de los consecutivos pactos internacionales, dado el consenso para ubicar la libre determinación como uno de los derechos humanos más fundamentales, sin el cual los demás no podrían ser ejercidos.

Sin embargo, la autodeterminación, en este caso, se aplica a la construcción ideológica del término pueblo, en virtud de la confusión terminológica y conceptual ya señalada en la legislación internacional

entre pueblo y Estado¹. Además, hasta la fecha no cuenta con una definición consensual y mucho menos operativa de la noción de pueblo². Asimismo, este uso está restringido a los contenidos de la denominada *teoría del agua salada*, que afirma: los pueblos que han sido objeto de colonización por una metrópolis de ultramar tienen derecho a la independencia, pero las minorías nacionales situadas en el interior de un Estado no se les confiere el mismo derecho³. En la práctica, para la Organización de las Naciones Unidas, la autodeterminación se rige por este principio, y se reconoce que se ejerce sólo una vez cuando éstos acceden a la independencia política. Asimismo, Naciones Unidas ha sido clara en el sentido de que el derecho de libre determinación no puede ser invocado contra Estados soberanos e independientes que se comportan conforme a las normas y principios de las Naciones Unidas y enfatiza, “no puede servir de pretexto para la secesión ni para poner en peligro la integridad territorial de los Estados”⁴.

Por su lado, en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, su artículo 27, hace referencia a que “Los miembros de las minorías tienen derecho a disfrutar de su propia cultura (...) en comunidad con otros miembros de su grupo”, en donde el término minoría no es considerado como pueblo y, por lo tanto, no posee el derecho a la libre determinación. Este artículo, si bien es amplio en sus contenidos sobre derechos civiles relacionados con la expresión cultural, no toca temas fundamentales como tierras, instituciones culturales y autogobierno.

¹ Ver *Supra*, pp. 158

² Rodolfo Stavenhagen, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, CNDH, México, 2000, p. 51

³ Will Kymlicka, “Teoría de los derechos indígenas”, en *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*... p. 171

⁴ Rodolfo Stavenhagen, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*,...p.52

En la recién aprobada Declaración Universal de los Pueblos Indígenas, la autodeterminación quedó incluida en el artículo tercero, el cual afirma que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, por el cual determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Aunque esta referencia es susceptible de interpretarse como relativa al surgimiento de un nuevo Estado, de forma inmediata, en el artículo cuarto, se limita y difiere a esta lejana posibilidad, al señalar que a partir del derecho a la libre determinación, los indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Conclusiones.

El desarrollo de la política multicultural en el mundo contemporáneo busca ofrecer una distinta gama de salidas a los Estados frente a las amenazas y conflictos de matriz socio-cultural que han dominado a finales del siglo XX y principios del XXI. Esto hace evidente la crisis del Estado liberal y sus componentes centrales: la neutralidad con la que el Estado debería actuar frente a las adscripciones culturales de los individuos y el debilitamiento en la categoría de la ciudadanía. Estos preceptos liberales, si bien necesitan ser revisados a la luz de la pluralidad cultural, es más importante que se amplíen junto con la tradición liberal en su conjunto, y de esta forma, pueda tener un mayor potencial democrático.

El multiculturalismo es un marco político para la promoción pública-política de las diferencias culturales y requiere para su implementación de una política de reconocimiento, y de la reconfiguración de la noción clásica de ciudadanía, a una de carácter diferenciado.

La importancia del reconocimiento, o su versión distorsionada, el desconocimiento, se funda en el nexo que éste mantiene con la formación de las identidades colectivas y en las formas que éstas adoptan. En su vertiente más amplia –en el diálogo entre culturas-, el reconocimiento conduce a la transformación de los criterios de evaluación sobre los otros y sus culturas respectivas, con el fin de evitar valoraciones etnocéntricas o monoculturales.

La ciudadanía multicultural, por su parte, se articula en el plano de la solidaridad- nivel superior a la tolerancia liberal y requisito para la convivencia democrática-, la cual, incluye toda una nueva serie de derechos diferenciados que buscan dar cabida a las exigencias de

reconocimiento cultural de grupos minoritarios, como son los derechos de autogobierno, poliétnicos y de representación.

Por ello, el multiculturalismo sólo podrá instrumentarse en aquellos Estados democráticos o con tendencias democráticas, cuya organización les permita reconocer espacios autonómicos; en ese sentido, el federalismo parece favorecer mejor esos acomodos o arreglos institucionales. Los Estados de carácter democrático podrán utilizar las herramientas del constitucionalismo jurídico para procesar las demandas del multiculturalismo en dos sentidos: para reconocer jurisdicciones tradicionales y para implementar mecanismos compensatorios que, si bien son necesarios para remediar condiciones de desigualdad de hecho, ya no son suficientes para responder a las nuevas exigencias de la pluralidad.

Como una expresión de la puesta en práctica de este modelo, el Estado canadiense ha tratado de adaptar este referente de sociedad para dar solución a las demandas de justicia, reconocimiento e igualdad por parte de las minorías que componen su mosaico poblacional y, hoy en día, posee una imagen en el exterior que envuelve las nociones de tolerancia, diversidad y pluralidad cultural. No obstante, aún enfrenta desafíos, en específico en el tema de los derechos de los aborígenes y en el impulso de reformas que logren modificar sus condiciones de pobreza y marginación.

Los objetivos centrales de la puesta en práctica del multiculturalismo en Canadá se debieron, principalmente, a los cambiantes patrones de inmigración y al resurgir del nacionalismo franco-canadiense. Con la intención de resolver estas problemáticas, se soslayó de la perspectiva multicultural las demandas de los indígenas respecto del reconocimiento y respeto de sus formas tradicionales de vida, lenguas,

y espacios de autonomía. En la práctica y hasta la fecha, el modelo multicultural no ha incorporado como parte de su campo lo relativo a los aborígenes, pues se consideró que, dado su carácter de grupos fundadores -al mismo nivel que los ingleses y franceses-, requerían un cuerpo institucional propio que diera respuesta a sus demandas particulares. Sin embargo, esa supuesta igualdad en los miembros de la sociedad canadiense es sólo parte de la retórica oficial del gobierno canadiense, pues al contrastar las condiciones de vida de los aborígenes con las de los demás integrantes, éstas se asemejan más a las de los habitantes de los países tercermundistas. En palabras de María Teresa Gutiérrez Haces, “la política que se aplica a otras minorías en Canadá, indica que aún queda un largo camino por recorrer, pese a la vigencia de una política multicultural”¹.

Si bien en la práctica la política indigenista posee características distintas de las multiculturales, es importante que el conjunto de demandas del movimiento aborígen se integre a la plataforma política del multiculturalismo por dos razones principales: uno de carácter histórico y otro cultural. El de carácter histórico se refiere a que son grupos que antecedieron el surgimiento del Estado-nación y con la llegada de los colonizadores se vieron arrebatados de una serie de derechos que ellos ya ejercían en un territorio que consideraban propio, y el segundo, trata del hecho de que son grupos cuyas formas de organización, tradición y autogobierno son diferentes de las mayoritarias, por lo que es preciso que se reconozcan y protejan. Estos dos argumentos podrían complementar, en algún modo, las aspiraciones del multiculturalismo, en el sentido de construir una sociedad donde todos los individuos reciban igualdad de oportunidades, el mismo trato y protección ante la ley, donde sus

¹ María Teresa Gutiérrez Haces, “Prefacio”, en *Canadá: un estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 22

prácticas culturales se vean fortalecidas y no minusvaloradas, y donde se promueva la interacción entre miembros de distintas identidades culturales que retribuya a la pluralidad del estado.

Asimismo, la política oficial multicultural en Canadá ha tenido un impacto de marcados contrastes. Por un lado, para los anglo-canadienses ha sido en primer lugar, una medida necesaria para tratar de mitigar las aspiraciones secesionistas de los quebequenses y, de esta forma, permitir la integración sociocultural de todos los grupos, la cual ha resultado más favorable y menos conflictiva. Sin embargo, por otro lado, las críticas más fuertes provienen de los intereses del nacionalismo quebequense, quienes consideran que sus reclamos han sido reducidos al mismo nivel o *status* de la población aborígen o de los otros grupos étnicos, mientras que éstos últimos sugieren que las políticas multiculturales apoyan aspectos más de tipo folklórico, en vez de vigorizar sus demandas con canales de poder.

La instrumentación del multiculturalismo transcurrió desde un ámbito propiamente lingüístico, ajustado a un esquema bilingüe y símbolo de la dominación que los grupos fundadores mantenían, a un ámbito cultural, en el que se valoraba la contribución de todos los demás grupos etno-culturales. En ese sentido, la política con acento multicultural sí representó un avance con respecto de las políticas abiertamente asimiladoras del pasado, que básicamente obligaban a las minorías a adoptar las costumbres del grupo de origen británico dominante. No obstante, esta perspectiva más amplia, la lucha de los aborígenes y de Québec no fue resuelta, aunque ello sí sirvió como un nuevo marco para el reconocimiento simbólico y para la canalización de recursos estatales que el gobierno destinó a organizaciones étnico-culturales en materias de mantenimiento de su patrimonio cultural.

La falta de respuesta a las demandas de los aborígenes: respeto a su identidad, a las esferas de autodeterminación y a ser partícipes de la toma de decisiones, ha perpetuado la constante violación de sus derechos ejercida por un Estado paternalista que, en combinación con las políticas indigenistas de integración subordinada ha desvalorado su contribución histórica y condicionado su posición de rezago y marginación actual. Asimismo, esta insensibilidad del gobierno federal por atender las peticiones indígenas, ha restringido sus posibilidades de acceder a vías de poder que les permitan espacios de representación, en temas concernientes a distintos ámbitos de su vida, lo cual afecta de manera negativa la incidencia que podrían tener en el futuro de sus propios derechos.

A pesar de su poca presencia numérica –representan el 3.3% del total de la población canadiense- , su importancia política aumenta porque están sometidos a diversas disposiciones legales y diferenciadas del resto de la población, las cuales, fragmentan el sentido comunitario de este sector minoritario y con ello, sus capacidades de movilización y lucha común por adquirir derechos. Estas distintas categorías normativas –indígenas con *status* y sin *status*- creadas desde el *Indian Act* de 1876, son las que continúan dividiendo a la población indígena. Las peticiones aborígenes por derogar el *Indian Act* han sido negadas y las posibilidades de su reforma también han sido rechazadas, aunque estas solicitudes formen parte de una violación a un derecho fundamental tutelado por la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, la cual enfatiza que nada de su contenido podrá afectar cualquier provisión del *Indian Act*. De esta forma, el máximo instrumento de protección de derechos humanos de Canadá excluye de su ámbito de defensa al grupo más vulnerable en la violación de los derechos humanos, los aborígenes.

Frente a este escenario poco prometedor para los indígenas, los estudios por justificar su reconocimiento como sujetos de derechos han surgido en otras áreas. Una de éstas es la que proviene del derecho internacional, la cual sostiene el derecho a la autonomía de los indígenas como pueblos (como momento relativo y subsidiario de la autodeterminación estatal). A su vez, los indígenas son sujetos de derechos bajo una interpretación benévola a la diferencia de la doctrina de los derechos humanos, y así, ésta ha servido de mecanismo para equilibrar las pretensiones universalistas y unilaterales de las culturas dominantes, haciendo posible la coexistencia de los derechos individuales y colectivos en cuanto al significado del particularismo cultural y su relación con los derechos humanos.

Si bien Canadá se ha caracterizado por ser un mosaico cultural enriquecido por la presencia de ingleses, franceses, aborígenes y por las corrientes migratorias, Canadá se perfila también con un sentido vertical en el que la edificación social ha dependido en su mayor parte de la asociación entre el origen étnico de cada individuo y la clase social a la que pertenecen, generando de esta forma una sociedad con elites, que a través del tiempo han afianzado su posición en la estructura social y, simultáneamente, restringido las posibilidades de movilización y escalamiento de otros.

Esta verticalidad en la sociedad canadiense se expresa en la alarmante situación de pobreza, desempleo, marginación y discriminación de los indígenas, así como en las altas tasas de crecimiento demográfico, desempleo, drogadicción y suicidio, en comparación con la población no aborígen. De hecho, son el sector poblacional que presenta una tendencia de crecimiento demográfico más prolongada que cualquier otro. Además, los recursos erogados del gobierno federal sólo han contribuido a generar una fuerte dependencia de las reservas hacia los

recursos, lo cual ha disminuido las posibilidades de generar modelos autosustentables.

Las divergencias anteriores en el ámbito social y económico entre la sociedad mayoritaria –entiéndase franceses e ingleses- y los aborígenes, se extienden al terreno jurídico, en el que el sistema de justicia euro-canadiense ha fallado por completo en la aplicación de la justicia de forma equitativa. A ello, se suman las incompatibilidades entre las formas tradicionales normativas y aquellas inspiradas en los valores y doctrina europea que resultan menos favorables para los indígenas, pues a pesar de que se reconoce la autodeterminación, incluso en ámbitos de aplicación de justicia, en momentos de controversias, el sistema euro-canadiense resulta privilegiado y se aplica. Por ello, los canadienses apuestan por un procedimiento de acomodo, en lugar de definir la ecuación que relacione la ley canadiense y la aborígen y así, trabajar en una jurisdicción concurrente.

Estos hechos son indicativos de que el apoyo a la diferencia y al reconocimiento cultural, como lo plantea el multiculturalismo oficial, ha fallado en impulsar un cambio social y, por el contrario, las disparidades y divergencias se hacen más amplias y aceleran. De tal suerte, el multiculturalismo dejará de ser una posibilidad para acrecentar sustancialmente la equidad. Sin embargo, los diagnósticos socioeconómicos, vistos a través del lente de la cultura, también resultan erróneos, pues eluden que la afirmación cultural no es una solución en sí misma, sino un camino que se complementa con la redistribución de los medios económicos para resolver las desigualdades históricas.

En las relaciones de los aborígenes con el gobierno federal, el balance no puede considerarse favorable a los indígenas. Esto ha quedado evidenciado en los distintos esfuerzos del gobierno federal por imponer sus objetivos asimilacionistas, la mayor parte establecidos en el *Indian Act*, (documento de fuerte carga discriminatoria), en el que a partir de criterios unilaterales se selecciona quién es considerado nativo o indígena, lo cual ha ocasionado que muchos perdieran su calidad de indígenas, en especial, las mujeres. Otro instrumento de asimilación y de integración subordinada ha sido el educativo, ejercido a través de la creación de las escuelas residenciales que operaban como centros, en donde los indígenas eran educados con una clara tendencia para desvalorar su historia y desprenderse de su identidad cultural. El diseño de políticas educativas de raigambre multicultural será uno de los medios más poderosos para que se pueda instrumentar un estado en el que se valoren y reconozcan la diferencia cultural de cada miembro.

En el binomio gobierno y pueblos indígenas es necesario apelar a un trato en el que el primero asuma nuevos procedimientos que puedan sentar las bases para una novedosa forma de interacción, en el que las políticas de asimilación sean reemplazadas y se pueda resarcir el daño histórico causado. Un paso significativo sería analizar de nuevo las recomendaciones del Reporte de la Comisión Real de los Pueblos aborígenes, otorgarles obligatoriedad para integrarlas en el rediseño de una política indigenista que considere los mayores conflictos y necesidades de los pueblos indígenas.

La labor y defensa de los aborígenes por obtener reconocimiento constitucional a los derechos de los mismos encontró su punto de inflexión en el Acuerdo de Charlottetown -la revisión constitucional más importante en la historia de Canadá-, en la cual se reconoce y afirma el

derecho inherente a la autonomía de los indígenas y, además, se le considera como un tercer nivel de gobierno. A pesar de que este logro quedó asentado en la Sección 35 de la Constitución, los derechos autonómicos carecen de una definición clara y concisa que pueda indicar los alcances y límites de ellos. Sin embargo el interés gubernamental se ha dirigido a tratar de hacerlos prácticos, y no en acotarlos conceptualmente.

La falta de precisión ha originado diversas interpretaciones que, a veces, se alejan de las aspiraciones autonómicas de los indígenas, por lo cual resulta imprescindible que desde los distintos foros internacionales y locales se trabaje en una convergencia entre los actores involucrados. Tal es el caso de la recién aprobada Declaración Universal de Derechos Indígenas, en la que los gobiernos aún no logran acuerdos en cuanto a los alcances jurídico-conceptuales y, por ende, a su validez y aplicación en temáticas como la definición de pueblos, de autonomía, de tierras o territorios. La tendencia apunta a la muy difícil negociación y tratamiento de estos temas, dadas las posibles implicaciones internacionales que podría tener tal reconocimiento en aspectos que se consideran exclusivos del Estado.

No obstante, sólo a partir de la aprobación de este tipo de instrumentos internacionales es que los pueblos indígenas del mundo podrán tener mejores perspectivas de cara al futuro y, además, poseer el fundamento legal para hacer exigibles toda una gama de derechos que les pertenecen de forma legítima. Aun cuando estos esfuerzos avancen y resulten valiosos, el respeto y vigencia de los derechos de los indígenas trascienden, por mucho, la aprobación de instrumentos declarativos cuyo carácter no vinculatorio imposibilita que el ejercicio de éstos sea vigilado y en caso de su violación, castigado.

De tal suerte, resulta difícil hacer una valoración de los resultados del multiculturalismo en Canadá referente a los aborígenes, pues aunque en la práctica la temática indígena no forma parte de su espectro de acción (especialmente, en designación de recursos económicos), tampoco lo excluye. En otras palabras, si bien es cierto que las políticas de vertiente multicultural tuvo como objetivos primarios atender a las minorías inmigrantes y atenuar la cuestión de Québec (dado el peso e importancia que tienen éstos en la reconfiguración de Canadá), el movimiento indígena ha visto una oportunidad en las demandas de estos grupos para que las suyas también puedan integrarse bajo una perspectiva multicultural. Con ello, se podría inferir que el multiculturalismo más allá de ser un discurso político, pueda configurarse como el arreglo institucional necesario para que los aborígenes encuentren una verdadera integración a la sociedad canadiense, en la que no sólo mejores condiciones socioeconómicas, sino en la que se respete su cultura y diferencia. De lo contrario, es decir, si las políticas multiculturales continuaran negando su aplicación a los aborígenes, podría sugerirse que el Estado canadiense discrimina a un sector poblacional que, aunque minoritario, representa un importante fragmento del mosaico cultural.

Por ello, vale insistir en dos aspectos finales sobre el tema: uno, aunque el multiculturalismo no financie a ningún grupo aborígen, ya que éstos son sujetos de otro tipo de políticas de integración; en el plano formal el multiculturalismo (preámbulo del Acta Multicultural de 1988 y sección 35 del Acta Constitucional de 1982) sí reconoce los derechos aborígenes como parte de la herencia multicultural que es necesario preservar; y dos, el movimiento aborígen ha apelado a que sus reivindicaciones formen parte de los ideales del discurso multicultural, por lo que seguir excluyéndolos sólo demostraría algún tipo de actitud discriminadora por parte del Estado.

Pero, para tener más claro el papel del multiculturalismo en la situación actual de los aborígenes, es importante retomar los tres planos o significados que el multiculturalismo ocupa en Canadá: como una realidad, un ideal y una política. Con esta distinción, es que puede atribuirse a las políticas multiculturales el fracaso para extraer de las condiciones de rezago a los nativos, pero no se le puede adscribir una derrota en el plano teórico, donde se aprecian sus mayores aportaciones. Se puede sostener que los efectos han sido contradictorios, pues se ha avanzado en otorgarles un *status* que los reconozca y distinga de los otros grupos minoritarios, lo que les ha dado una base para impulsar y exigir sus derechos legales, pero las distintas categorías normativas creadas antes de la aplicación del multiculturalismo y que permanecen bajo éste, sólo han logrado fragmentar el sentido comunitario de su grupo.

Es indudable que la política multicultural de Canadá no siempre ha cumplido con el ideal del pluralismo cultural y de hecho, en la actualidad se encuentra bajo fuertes críticas que provienen desde distintos frentes. El énfasis inicial del multiculturalismo en tratar de reducir las inequidades se ha diluido y pese a los compromisos constitucionales, las tasas de racismo y discriminación aún son alarmantes. Asimismo, el multiculturalismo como un medio para alcanzar equidad, justicia y reconocimiento comienza a desdibujarse frente a la estrategia de “vendiendo la diversidad”. Como lo señaló el ex Primer Ministro Jean Chrétien en el año 2000, “en la economía global, mantener nuestra diversidad refuerza nuestros lazos con otros países”, lo que podría significar, en algún sentido, que el modelo multicultural se enmarcará dentro de una estrategia política que permita a Canadá abrir mercados y, con ello, aumentar su competitividad en el sistema económico internacional.

Además, a ello se suma que después de los acontecimientos del 11 de septiembre, la política multicultural ha sufrido un retroceso, dado que algunos suponen que ha propiciado espacios para los radicalismos religiosos y los movimientos políticos que operan, generando amenazas a la seguridad de los ciudadanos y del Estado. Es cierto que, en ocasiones, las políticas multiculturalistas tal vez han creado estructuras institucionales dentro de comunidades minoritarias que han sido capturadas por grupos fundamentalistas comprometidos con atacar el orden liberal-democrático. Sin embargo, no puede establecerse como una asociación directa; más bien, podría considerarse como un efecto perverso de la tolerancia que es difícil manipular, dado que son agentes no estatales que actúan al interior de éste sin que sean fáciles para detectar y controlar a tiempo.

Como respuesta a estos hechos indeseables, el gobierno canadiense ha endurecido las políticas de inmigración y de solicitud de asilo, y las ha homologado con las leyes antiterroristas de Estados Unidos, con lo cual queda evidenciado el privilegio que el estado otorga a la integración comercial y económica, en detrimento de la tradición humanitaria canadiense como tierra de asilo y refugio.

Asimismo, y gracias a las políticas neoliberales que acotan el papel del Estado social, la visión del Estado asistencialista con que se ligó en un principio al multiculturalismo, también se diluye y entra en crisis. La llegada al poder del partido de la oposición, la Alianza Canadiense, ha significado la reducción de fondos para todos los programas multiculturales, lo que dificulta aún más que el desarrollo de la política de corte multicultural pueda resolver las demandas centrales de las minorías etno-culturales.

Esta situación ha abierto el cuestionamiento sobre si las políticas de reparación hacia los aborígenes y otras minorías etno-culturales han erosionado la figura del Estado de Bienestar. Estas políticas de reparación, por el contrario, son compatibles y consistentes con las políticas asistencialistas, pues el reconocimiento cultural y la redistribución de los medios económicos no son campañas oficiales que minen una a la otra, sino –como se mencionó- son caminos complementarios, cuyo objetivo final es la solución de las injusticias socioeconómicas, así como la falta de afirmación cultural. Una vez resueltas esas injusticias, se manifestarán en una mayor capacidad de movilización, solidaridad intergrupal y en un incremento en la influencia política dentro del resto de la sociedad.

Estos procesos de reparación histórica están transformando la memoria y la identidad histórica de Canadá, fortalecen la cohesión y solidaridad que el Estado de Bienestar requiere para su ejercicio, y ayudan a reconstruir las relaciones entre los grupos minoritarios y la sociedad mayoritaria.

Es así como Canadá se encuentra frente a una compleja disyuntiva. Si aspira a convertirse en una “sociedad justa” que abogue por la equidad y justicia, o simplemente pretende vender al exterior su imagen de país multicultural como mecanismo o estrategia política para obtener mayores mercados, lograr eficiencia y competitividad. De ahí la importancia de que en los acuerdos, el multiculturalismo amplíe su sentido democrático y vincule sus medidas y alternativas con las necesidades específicas de cada grupo minoritario. Sólo en esa medida podrá aparecer como una solución viable y efectiva frente a los problemas que afectan a las sociedades plurales.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya, James, *Indigenous Peoples in International Law*, New York, Oxford University Press, 1996.

Arditti, Benjamín, "La impureza de los universales" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N. 10, Universidad de Essex, Inglaterra, Diciembre, 1997.

-----"El debilitamiento de las certezas" en *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*, CDE y RP Ediciones, Asunción, 1992.

Arias Marín, Alan, "Claves críticas del multiculturalismo. Política del reconocimiento y ciudadanía multicultural", en *Gaceta CNDH*, n.143, junio, 2002.

-----y Rodríguez José Ma., "Los dilemas de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas en México", en *EZLN. Violencia, derechos culturales y democracia*, CNDH, México, 2003.

Asch, Michael and Catherine Bell (1994) "Definition and Interpretation of Fact in Canadian Aboriginal Title Litigation: An Analysis of Delgamuukw", *Queen's Law Journal* Vol. 19 (2), 1995.

Banting, Keith y Kymlicka Will, "Introduction. Multiculturalism and the welfare state. Setting the context", en *Recognition and redistribution in contemporary democracies*, Oxford University Press, 2006.

Barman, Jean, "Aboriginal Education at the Crossroads: the legacy of the residential schools and the way ahead" en *Visions of the Heart. Canadian aboriginal issues*, Alan Long, David y Dickason Olive, Harcourt Brace Company, Canada, 1996.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Italia, S. XXI, 1982.

Bonfil, Batalla Guillermo, "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial" en Lina Odena Güemes (selec.), *Obras escogidas de Guillermo Bonfil*, Vol. 1, 4ta. Versión, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.

Brown, Craig (comp.), *La historia Ilustrada de Canadá*, Fondo Cultura Económica, México, 1994.

Cairns, Alan, *Citizens Plus Aboriginal Peoples and the Canadian State*, UBC Press, Vancouver, 2001.

_____ “Aboriginal Canadians, citizenship, and the constitution” en Reconfigurations. Canadian Citizenship and Constitutional Change, The Canadian Publishers, Toronto, Canada, 1995.

Cameron, Kirk y White, Grahan, *Northern Governments in Transition. Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*, Institute for Research on Public Policy, Ottawa, Canada, 1995.

Canada, Department of Indian and Northern Affairs, “Nunavut Political Accord Signed”, Octubre 30, 1992.

Canada, Department of Indian and Northern Affairs, “Nunavut Political Accord Signed”, Octubre 30, 1992.

Carbonell, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, Colección FUNDAp Derecho, Administración y Política, México, 2002.

Castells, Manuel, *The Power of Identity*, Cambridge, Blackwell, 1998.

Coates, Ken, “The Gentle Occupation. The Settlement of Canada and the Dispossession of the First Nations” en Paul Haveman (editor), *Indigenous People’s Rights in Australia, Canada and New Zealand*, Oxford University Press, Auckland, 1999.

Comanducci, Paolo, “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico-neo-ilustrado” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª. Ed, UNAM-Porrúa, México, 2001.

David, Ahenakew, “Carta del Jefe Nacional de la Asamblea de las Primeras Naciones”, *Canadian Bar Review* 61, Canadá, 1983.

Denis, Claude, *We are not you. First Nations and Canadian Modernity*, Broadview Press, Canada, 1997.

Díaz ,Polanco Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, S. XXI, UNAM, México, 1991.

_____, “Universalidad y particularidad. La solución autonómica”, de Usula Klesing- Rempel (comp.), *Lo Propio y lo Ajeno. Interculturalidad y sociedad multicultural*, Plaza y Valdés Editores, México, 1999.

Dyck, Noel, *What is the Indian Problem: Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Nfld, Institute of Social and Economic Research, Memorial University, Canada, 1991.

Escalante, Bañuelos, Gabriel Sebastián "Reflexiones sobre el multiculturalismo canadiense. Un análisis con base en la situación de las minorías aborígenes y grupos etnoculturales", Tesis de Licenciatura, México, FCPS-UNAM, 1995.

Ferragoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés y Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 1999.

Fisher, Robin, *Contact and Conflict: Indian European Relations Columbia, 1774-1890*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2da. Edición, 1992.

Fraser, Nancy, "From redistribution to recognition" Dilemas of Justice in a Post-Socialist Age en Cynthia Willer (ed.), *Theorizing Multiculturalism. A guide to the current debate*, Blackwell, Oxford, Inglaterra, 1998.

Friedres, James y. Gadacz Rene R, *Aboriginal People in Canada. Contemporary Conflicts*, Prentice Hall, Toronto, 6ª ed, 1993.

Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid, España, 1994.

González, Mónica, "Las etnias en México y Canadá: un estudio comparativo", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, Vol. 2, Núm. 2, 2000.

Gutman, Amy, "Introducción", en *El Multiculturalismo y Política del Reconocimiento*, Taylor Charles, FCE, México, 1993.

Gutiérrez Haces, María Teresa, *Canadá: un estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México, 2000.

Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, España, Taurus, 1987.

Harney, Robert F, "So great heritage as ours" en *Deaedralus*, V. 117:4, Otoño, 1988.

Helly, Denise, "Logros y limitaciones del multiculturalismo", *Política Exterior*, n. 120, Noviembre/Diciembre, 2007, p. 112.

Hernández Vela Salgado, *Diccionario de política internacional*, Porrúa, México, 2002.

Hopkins, James, "Constitutional aspects of aboriginal economic development: Taxation and aboriginal governance in Canada", en *Constitución y Derechos Indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (Coord.), IJ-UNAM, México, 2002.

Ibarra, Palafox Francisco, *Minorías etnoculturales y Estado nacional*, UNAM-IJ, México, 2005.

Kenneth, Mc Roberts, *Misconceiving Canada, The struggle for National Unity*, Oxford University Press, Ontario, Canadá, 1997.

Kymlicka, Will, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, España, 2003.

----- *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, España, 1996.

-----, *Contemporary Political Philosophy. An introduction*, 2da edición, Oxford, Gran Bretaña, 2002.

-----, *Finding our Way. Rethinking ethnocultural relations in Canada*, Oxford University Press, Canada, 1998.

Ladner, Kiera L., "Unequal Partners in Confederación: RCAP's Plan for a renewed relationship", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*; Vol 2, Núm. 3, Septiembre, 2000.

Lerner, Natan, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, CNDH. Serie Folletos 17, México, 1991.

Long, David Alan y Dickason Olive Patricia, *Visions of the Heart, Canadian Aboriginal Issues*, Harcourt Brace Company, Canada, 1996.

López Bárcenas, Francisco, "Territorios, tierras y recursos naturales", en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván Jorge Alberto (coord.), IJ-UNAM, México, 2002.

Mandel, Michael, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, Canada, 1994.

Mardones, José María, "El multiculturalismo como factor de modernidad social", en *El Espejo, el mosaico, y el crisol. Modelos políticos para el*

multiculturalismo, Colom González, Francisco (ed.)UAM- Anthropos, México, 2003.

Martínez, Cobo, J.R., Study on the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, Naciones Unidas, 1987, docE/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4

Menno, Boldt y Anthony Long, *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, *La resolución de reivindicaciones aborígenes. Guía práctica de las experiencias canadienses*, Ottawa, 2003.

Olive, León, *Multiculturalismo y Pluralismo*, PAIDOS-UNAM, México, 1999.

_____, "Multiculturalismo: ni universalismo ni relativismo", en *Filosofía moral, educación e historia, Homenaje a Fernando Salmerón*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Ordóñez, Cifuentes José Emilio, "Etnicidad, etnodesarrollo y derecho indígena", en *Cuadernos Centroamericanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Febrero, 2002.

_____, *Pluralismo Jurídico/Interculturalidad y derechos humanos en Guatemala. Pueblos Indios de América*, IJ-UNAM, Instituto de la Defensa Pública Penal, Guatemala/México, 2005.

Pierre, Beaucage, "Autodeterminación ¿para quién? La encrucijada quebequense", en *Alteridades*, N.7 (14), 1997.

Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992.

Porter, John, *The Vertical Mosaic*, University of Toronto Press, Toronto, 1965.

Reporte de la Comisión Real sobre Pueblos Indígenas, Vol. 1, 1996.

Rescher, Nicholas, *Pluralism. Against the demand for consensus*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Rosas, María Cristina, *Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas?. Una visión desde México*, UNAM, 2002.

Salcedo Aquino, José Alejandro, *Multiculturalismo. Orientaciones filosóficas para una argumentación pluralista*, UNAM, Plaza y Valdés Editores, México, 2001.

Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica, Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*, Taurus, 2001.

_____, *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, CNDH, México, 2000.

_____, “Derecho Internacional y derechos indígenas”, en *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Krotz, Esteban (coord.), Barcelona, Antropos-UAM, 2002.

Taylor, Charles, *El Multiculturalismo y Política del Reconocimiento*, FCE, México, 1993.

The USA and Canada 2004. *Regional Surveys of the World, Europa Publications*, 6th Edition, London-New York, 2003.

Tobias, John, “Protection, civilization assimilation. An outline history of Canada’s Indian policy”, en Ian A.L. Getty and Antoine S. Lussier (Eds.). *As long as the Sun Shines and Water Flows: A reader in Canadian Native Studies*. Vancouver, University of British Columbia Press, Vancouver, 1983.

Touraine Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 1997.

Turner, Dale, “Liberalism’s last stand: aboriginal sovereignty and minority rights”, en Cook Curtis y Lindau Juan, *Aboriginal rights and self-government*, Mc Gill-Queen’s University Press, 2000.

Vázquez, de Forghani Ángela, *Aspectos sociológicos, criminológicos y jurídico-penales de los pueblos aborígenes de Canadá*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

Velasco, Arroyo Juan Carlos, “Liberalismo y derechos de las minorías: una relación conflictiva”, en Colom González, Francisco (ed.), *El Espejo, el mosaico, y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, UAM- Anthropos, México, 2003.

Vernengo, Roberto J. "El relativismo cultural desde la moral y el derecho", *Ética y diversidad cultural*, León Olivé, comp., FCE, México, 2004.

Luis Villoro, "El Estado-Nación y las autonomías indígenas", en *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coord.), Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.

_____, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, FCE, México, 1997.

_____, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, 1998.

_____, "Sobre la identidad de los pueblos", en Olivé y Salmerón, *La identidad personal y la colectiva*, UNAM, México, 1994.

_____, "Los pueblos indios y el derecho de autonomía", en *V Jornadas Lascasianas. Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, UNAM, México, 1995.

Walzer, Michael, "Multiculturalism and Individualism", *Dissent*, primavera, 1994.

_____, "The Communitarian critique of liberalism", *Political Theory*, Vol. 18, N. 1, February 1990.

Weaver, M Sally, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

Periódicos

Milenio Diario, México, D.F.

The Gazette, Montreal, Canadá

Páginas de internet

Indian and Northern Affairs of Canada

www.ainc-inac.gc.ca

Canada in the Making

www.canadiana.org/citm/