

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

MINORIAS CULTURALES, ESTADO NACIONAL E
INSTITUCIONES POLITICAS BASICAS. UN MODELO
TEORICO PARA EL ACOMODO DE LAS MINORIAS
CULTURALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

MTRO. FRANCISCO ALBERTO IBARRA PALAFOX

DIRIGIDA POR: DR. JUAN VEGA GOMEZ



MEXICO, D. F.,

SEPTIEMBRE DEL 2004.



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Francisco Alberto

Ibarra Valdez

FECHA: 27-IX-2004

FIRMA: 

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Primer graduado del Doctorado en
Derecho del Instituto de
Investigaciones Jurídicas.
Esta tesis se publicará en el
IIS-UNAM.

A Yolanda Palafox, mi madre.

**MINORÍAS CULTURALES, ESTADO NACIONAL E INSTITUCIONES
POLÍTICAS BÁSICAS.
UN MODELO TEÓRICO PARA EL ACOMODO DE LA MINORÍAS CULTURALES**

Í N D I C E

Agradecimientos	i-ii
Introducción	iii-xi
I. EL ESTADO ACTUAL DEL DEBATE MULTICULTURAL EN LA TEORÍA LIBERAL Y LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LA JUSTICIA.....	1
1. La primera etapa: Derechos de las minorías como comunitarismo.....	4
2. La segunda etapa: los derechos de las minorías Dentro del marco liberal.....	7
3. Los nuevos problemas de la investigación multicultural y los Principios de la Justicia como marco teórico para su resolución.....	23
II. LAS MINORÍAS Y EL ESTADO NACIONAL.....	56
1. Estado liberal Estado Nacional.....	56
2. El abandono de los estudios sobre la nación y los nacionalismo.....	64
3. La nación como construcción. Distinción entre Estado y nación.....	70
4. La nación como una construcción y la aplicación de los Principios de la Justicia a esa construcción.....	78
5. Autodeterminación como espacio público y los dos Principios de la Justicia.....	101
III. INSTITUCIONES PARA EL ACOMODO DE LAS MINORÍAS: FEDERALISMO, SECESIÓN, AUTONOMÍA Y DERECHOS DIFERENCIADOS.....	122
1. Las minorías y su acomodo a las instituciones políticas básicas en términos de justicia.....	122
2. Minorías Nacionales.....	127
3. Las naciones subestatales frente al estado nacional. Secesión y federalismo.....	130
4. Autonomía y Pueblos Indígenas.....	155
5. Inmigrantes y derechos diferenciados.....	183

6. Estados multinacionales y Estados poliétnicos.....	194
IV. INMIGRACIÓN, CIUDADANÍA Y ESTADO NACIÓN.....	209
1. Flujos migratorios, asimilación y exclusión diferencial.....	212
2. La institución de ciudadanía ante los Principios de la Justicia.....	234
3. Los límites estatales de la ciudadanía.....	241
4. Una Ciudadanía incluyente.....	246
V. MINORÍAS Y DEMOCRACIA EN EL ESTADO NACIONAL.....	283
1. Introducción.....	283
2. Las minorías y la teoría democrática.....	286
3. La Democracia Consensual.....	294
4. La Democracia Consensual frente a la Democracia mayoritaria conforme a los Principios de la Justicia.....	298
4.1 Coalición.....	300
4.2 Veto.....	308
4.3 Sistema Proporcional.....	314
4.4 Sistema Multipartidista.....	318
5. Consideraciones a favor de la democracia consensual	326
6. Representación de grupo o derechos especiales de Representación.....	332
6.1 Su importancia y el argumento de la igualdad	332
6.2 ¿Quiénes deben gozar de una representación de grupo?.....	339
5.3. Las cuotas de representación.....	345
CONCLUSIÓN.....	357
BIBLIOGRAFÍA.....	362

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral pudo ser realizada gracias al apoyo de dos instituciones: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que me abrigó en su programa doctoral y en sus instalaciones durante los tres años de duración del doctorado, y que además me otorgó todo su apoyo durante el último año para concluir su proceso de revisión. Asimismo, la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UNAM que me otorgó una beca por dos años para realizar el proyecto, así como un complemento económico para mi estancia de investigación en Queen's University, Canadá.

Mi más amplio agradecimiento para el Dr. Diego Valadés, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, cuyo invaluable y generoso apoyo e interés hicieron posibles la realización de esta investigación doctoral, así como por haberme hecho sentir en todo momento en casa.

También quisiera hacer patente mi agradecimiento al Dr. Juan Vega Gómez, Director de esta tesis, por su valiosa dirección y apoyo para la conclusión del mismo. Asimismo, deseo expresar mi reconocimiento a los doctores Enrique Cáceres y Miguel Carbonell, integrantes de mi comité tutorial, por las valiosas aportaciones que me hicieron para mejorar la presente investigación. Desde luego, al profesor Will Kymlicka le estoy igualmente agradecido por haberme recibido por casi seis meses en Queen's University, donde puede tener la oportunidad de conversar y afinar varias partes de mi investigación.

Finalmente, quisiera expresar mi agradecimiento a quienes estuvieron vinculados de alguna manera a este proyecto: al Dr. Manuel Becerra, quien era coordinador del Posgrado en Derecho cuando inicié mi investigación, al Dr.

Héctor Fix Fierro y al Mtro. Imer Flores quienes coordinaron en diferentes momentos el doctorado en derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, así como al Dr. Antonio Caballero, al Mtro. Hugo Concha y al Dr. José María Serna, secretarios académicos de ese Instituto, quienes me proporcionaron todas las facilidades necesarias para realizar este proyecto.

Desde luego, llego al final de este proyecto gracias al apoyo que me otorgaron y al cariño que me inspiran mi madre, mi hermana Claudia, Carmen, mi tía Lupita, sus hijas, Adriana y Lupita y sus nietas, Adrianita, Georgina y Fernanda. También tengo siempre presentes a todos mis amigos, a mi cuñado, a mis maestros y a quienes siempre me han enseñado algo, quienes por cierto son muchos y no podría enumerar suficientemente.

A todos mi mayor reconocimiento y gratitud.

I N T R O D U C C I Ó N

La década de los noventa presencié el resurgimiento de las minorías etno-culturales en el plano político y en el teórico. En el político, la caída del bloque socialista, la conformación de muy diversos Estados nacionales en lo que eran los países socialistas, desde la Unión Soviética hasta Yugoslavia, la intensificación de los movimientos nacionalistas en varios Estados occidentales como España con los vascos y los catalanes, el Reino Unido con los norirlandeses o Canadá con Québec, así como la intensificación de los movimientos autonómicos de los pueblos indígenas en América o su abrupta irrupción, por ejemplo, en México, señalaban con toda claridad la necesidad de encontrar nuevas respuestas en lo político y en lo teórico para el acomodo de las minorías etno-culturales. Asimismo, los acontecimientos que siguieron al 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos y la consecuente "guerra contra el terrorismo" que se desató contra las minorías etno-culturales en varias partes del mundo, hacen todavía más imperiosa la necesidad de encontrar esas respuestas.

De igual manera, durante estos años hemos presenciado la aceptación en la teoría de un problema, el de las minorías etno-culturales, que antes se consideraba sólo relevante para la antropología, la sociología y, en ocasiones, para la historia, y no para la teoría política ni para la teoría del derecho. Quizá el desinterés que el derecho había manifestado por esos temas se pueda explicar por la carencia de estudios teóricos que marcarán la transición de los mismos hacia el campo jurídico. En este sentido, la presente investigación constituye una reflexión inicial desde la teoría sobre los

temas del multiculturalismo los cuales, por cierto, todavía son incipientes en la teoría política y jurídica mexicanas.

Ahora bien, el problema teórico esencial que me propongo resolver en la presente investigación es el que se desprende de la siguiente pregunta: *¿cómo podemos acomodar a las minorías etno-culturales en el Estado y sus instituciones políticas básicas en términos de justicia?* Desde luego, parto del supuesto de que las minorías etno-culturales tendrán que negociar los términos de sus acomodados básicos con el Estado nacional, el cual inevitablemente seguirá siendo, todavía en el futuro previsible, la organización político-institucional más importante, no obstante el nuevo contexto que enfrenta ante el fenómeno de la globalización.

A manera de introducción y para adelantar sólo un poco los argumentos que desarrollaré más adelante, puedo decir que para dar respuesta al problema que se desprende de la pregunta que dirige mi investigación, he reflexionado sobre una teoría de la justicia y, sobre todo, he seleccionado aquellos principios normativos de la justicia que me pudieran señalar el camino para conseguir esos acomodados. Es importante señalar que además he procurado que tales principios cumplan con los postulados liberales esenciales, pues el modelo teórico que propongo tiene, también como presupuesto, un Estado y unas instituciones políticas liberales. De esta manera, he retomado para la realización de mi investigación, los dos principios de la justicia de la *Teoría de la Justicia* de Rawls y los he ajustado a la presencia de las minorías etno-culturales. De esta manera, los principios que normarían el desarrollo de la presente investigación, quedarían de la siguiente manera: 1) cada uno de los integrantes de una minoría etno-cultural debe tener derecho a la más extensa libertad básica, siempre que esta sea compatible con una

libertad similar para los otros, entendiéndolo por los otros a los individuos integrantes de la sociedad dominante y de otras minorías etno-cultural; 2) las desigualdades sociales y económicas deben ser acomodadas de tal manera que ambas sean (a) razonablemente esperadas en ventaja de los integrantes de las minorías etno-culturales y (b) sujetas a que los puestos y cargos públicos también estén abiertos a los integrantes de las minorías etno-culturales. Como se podrá apreciar, el primer principio normativo asegura, para los integrantes de las minorías etno-culturales, los principios de libertad e igualdad para disfrutar de esas libertades. El segundo principio por su parte asegura, para esas minorías, el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios socio-económicos y a los puestos del Estado. Si se reflexiona sobre estos dos principios de la justicia, se podrá apreciar como ellos condensan los principios de libertad e igualdad para todos, propios de toda organización liberal.

Seleccionados estos dos principios, aplicaré los mismos como principios normativos sobre el Estado y sus instituciones políticas básicas para acomodar a las minorías etno-culturales. Es decir, examinaré si el Estado y sus principales instituciones políticas satisfacen esos dos principios normativos de la justicia en sus relaciones con las minorías, si los satisfacen podremos decir que los acomodos han operado en términos de justicia, en caso contrario, propondré las correcciones normativas necesarias a esas instituciones para que den cumplimiento a tales principios de la justicia.

Las instituciones políticas que examinaré a la luz de los dos principios de la justicia son las siguientes: el Estado nacional y sus procesos de construcción, el

federalismo, la secesión, la autonomía, los derechos diferenciados, la ciudadanía y la democracia. Así las cosas, evaluaré si estas instituciones políticas, tal y como se encuentran en los Estados nacionales, cumplen con los dos principios normativos de la justicia en sus relaciones con las minorías etno-culturales y, en caso de no hacerlo, sugeriré las correcciones normativas necesarias a esas instituciones para que satisfagan tales principios y, en consecuencia, se proceda el acomodo de las minorías etno-culturales al Estado y sus instituciones políticas en términos de justicia. De esta manera y conforme vayamos evaluando cada una de las instituciones en los capítulos correspondientes, se irá perfilando un modelo teórico de instituciones políticas básicas que cualquier Estado liberal con minorías etno-culturales en su interior, podría seguir en su proceso de acomodarlas en términos de justicia

De manera muy general, puedo decir que las instituciones políticas básicas de la sociedad son -siguiendo a Rawls-, aquellas que determinan los principales arreglos políticos de una sociedad (normalmente definidos en la constitución del Estado). Entre estos arreglos políticos esenciales tenemos, por ejemplo, a la forma federal asumida por el Estado, la forma de gobierno o el sistema de derechos que reconoce a sus ciudadanos. Si tales instituciones políticas básicas son reguladas por los dos principios de la justicia, podemos decir que la sociedad es justa.

Es importante señalar que para escoger a las instituciones políticas básicas que he seleccionado en la presente investigación, he tomado como referencia el impacto que esas instituciones pudieran tener sobre las minorías etno-culturales más organizadas políticamente dentro de un Estado nacional. En efecto, para realizar tal selección,

primero tuve que determinar a qué minorías etno-culturales atendería en la presente investigación, pues sin ello no estaría en condiciones de escoger a las instituciones relevantes. De esta manera, decidí concentrarme en aquellas minorías etno-culturales más articuladas políticamente al interior del Estado y que, en consecuencia, tienen una mayor capacidad de plantear sus demandas frente a los Estados nacionales, como lo son las naciones subestatales, los pueblos indígenas y los inmigrantes. Hecho lo anterior, procedí al examen, conforme a los principios normativos de la justicia, de aquellas instituciones más relevantes para cada una de esas minorías, por ejemplo: para las naciones subestatales ha sido relevante la constitución de un Estado nacional o una autonomía territorial dentro del Estado dominante, por lo que examiné la secesión y el federalismo, para los pueblos indígenas lo han sido las demandas autonómicas, y para los inmigrantes la obtención de la ciudadanía ha sido fundamental. Sólo los procesos de construcción del Estado nacional y las instituciones de la democracia consensual pueden ser relevantes para más de una de esas minorías e inclusive para otras, como en el caso de las mujeres que, pasada la primera etapa de su lucha por el derecho al voto pasivo y activo, ahora sus demandas se orientan a exigir que se les reconozcan ciertas formas de representación especial y se les garanticen un mínimo de espacios dentro de las instituciones de la democracia liberal. Entorno a estas instituciones para el acomodo conforme a los principios de la justicia, de las minorías culturales con mayor peso político en las sociedades contemporáneas, girará la presente investigación.

Es importante señalar que el término "minorías culturales" no debe ser entendido sólo como referido al

tamaño proporcional del grupo, sino más bien al espacio que ocupa una cultura en la esfera pública. En efecto, una minoría etno-cultural no está determinada por el número de personas que la integran sino por el lugar que ocupa la cultura de esa minoría frente a la cultura dominante. En este sentido, es posible hablar de una cultura dominante dentro de los Estados liberales, y de una o varias culturas minoritarias que compiten con ella o que se encuentran -lo que es lo más común- en posición de franca desventaja ante la cultura y la sociedad dominantes¹.

Desde luego, establecida esta definición se podrá intuir de inmediato que las minorías etno-culturales que pueden existir dentro de un Estado liberal son muy variadas. Con independencia de explicar con más detalle a estas minorías en los capítulos que siguen, las minorías culturales pueden ir desde las minorías nacionales, ya sea que se trate de naciones subestatales (como los quebecúas, vascos, catalanes y semejantes) o de pueblos indígenas, pasando por los grupos de inmigrantes, hasta las mujeres, los homosexuales y los discapacitados. Como dije un poco más arriba, para efectos de esta investigación me concentraré en el estudio de aquellas minorías culturales que han planteado demandas políticas más significativas al Estado nacional, como son las minoría nacionales, ya sea que se trate de naciones subestatales o de grupos indígenas, de las minorías etno-culturales producto de la inmigración (ya sea que se trate de inmigración regular o

¹ Hay otras agrupaciones humanas que no pueden considerarse como minorías culturales. Entre ellas y sólo por mencionar a algunas, se encuentran los integrantes de los partidos políticos, los miembros de los clubes de filatelia o inclusive los integrantes de ciertas asociaciones delictivas como las mafias, pues sus integrantes lo que se proponen es la creación de asociaciones que buscan realizar ciertos fines específicos, sean éstos lícitos o ilícitos, no buscando de ninguna manera la reproducción de una cultura.

irregular) y de las mujeres en el caso de sus reclamos democráticos. Por el momento, mis investigaciones no abordarán a otro tipo de minorías culturales, como las grupos discapacitados u homosexuales, no porque no sean importantes, sino que por su incipiente nivel de organización política, merecen un estudio distinto al presente. Por sólo dar un ejemplo, los grupos homosexuales o de persona discapacitadas, no han articulado de manera coherente un reclamo por el autogobierno o la redefinición de la ciudadanía.

Dicho esto último, creo que es conveniente hacer algunas precisiones más sobre el contenido de la presente investigación. Como ya adelantaba cuando me refería a los principios liberales de la justicia que guiarían el desarrollo de mi investigación, en primer lugar diré que esta investigación se inserta en la teoría liberal. Desde luego, no desconozco que algunos teóricos liberales han negado la posibilidad de que el liberalismo pueda ser compatible con los problemas que derivan de la diversidad etno-cultural, pues ha sido una posición común desde John Stuart Mill. Sin embargo, me ubico del lado de los que piensan que el liberalismo sí puede abordar los problemas multiculturales sin dejar de ser lo que es, liberalismo. En este sentido me asumo como liberal y en la línea de pensamiento de Rawls y Kymlicka, quienes han abordado el problema de la diferencia cultural en las sociedades políticas, el primero sólo en una parte de su obra, mientras el segundo en casi todos sus trabajos.

Finalmente, es importante señalar que el presente trabajo se inserta, esencialmente, en las líneas de investigación que se han desarrollado en la teoría política angloamericana. En efecto, aunque no he pasado por alto las valiosas aportaciones de algunos filósofos de la Europa

continental como las de Habermas y Ferrajoli, en lo fundamental el modelo de la justicia que aplico para resolver el problema de mi investigación, tiene su origen en la filosofía angloamericana. Lo anterior se debe primordialmente a dos factores: el primero es de formación, pues antes de mis estudios doctorales realicé una maestría en Teoría Política en la Escuela Londinense de Economía y Ciencia Política (London School of Economics and Political Science) y durante mi investigación doctoral hice una estancia de investigación de casi seis meses con Will Kymlicka, quien pertenece a esta tradición filosófica. En segundo lugar y más importante para que haya continuado desarrollando algunas líneas de investigación de la teoría política y jurídica angloamericana, encuentran su origen en una necesidad de congruencia teórica, ya que haber integrado en mi investigación todo lo que se dice sobre el multiculturalismo en Europa continental o Latinoamérica, hubiese no sólo rebasado los objetivos de la presente investigación, sino que además hubiese significado entrar al examen de presupuestos teóricos muy diferentes a los liberales. Por ejemplo, hay una línea de investigación multicultural en Francia que ha sido impactada significativamente por el postmodernismo de Lyotard y que nada tiene que ver con el liberalismo que manejo, por el contrario, los posmodernistas tienden a negar la validez de toda premisa liberal, las cuales yo defiende en mi investigación. Por su parte, en algunas escuelas latinoamericanas hay una teoría multicultural que esta fuertemente influenciada por el marxismo y que, de igual manera, niega los presupuestos del liberalismo, por lo que tampoco me es de mucha utilidad. Sería prolijo enumerar a las diversas escuelas que sobre el multiculturalismo pudieran existir o están apareciendo y que poseen los más variados

presupuestos teóricos, los cuales son casi siempre incompatibles con los presupuestos desarrollados en la teoría política angloamericana y, en particular, con su vertiente liberal que es, en mi opinión, su vena predominante.

Francisco Ibarra Palafox
Ciudad Universitaria, México, D.F.
Agosto de 2004

CAPÍTULO I
EL ESTADO ACTUAL DEL DEBATE MULTICULTURAL EN LA
TEORÍA LIBERAL Y LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LA
JUSTICIA.

Entre los principales temas e interés, como estudioso de la teoría política se encuentra la discusión sobre los derechos de las minorías¹ y la diversidad cultural. ¿Cuáles son los argumentos morales o filosóficos en contra o a favor de tales derechos? Y en particular, ¿cómo se relacionan con los principios básicos de las democracias liberales, tales como son los de la libertad individual, la igualdad y la democracia? ¿qué relación existe entre las minorías y los estados nacionales? ¿de que manera se han definido los términos de la relación entre las minorías y las instituciones básicas del Estado como el federalismo, la ciudadanía y la democracia?

Desde luego, todas estas preguntas no se han podido contestar al mismo tiempo, pues la teoría política, como todo disciplina intelectual tiene sus particulares formas de desarrollo. Al respecto diré que el debate filosófico sobre estas cuestiones ha variado sensiblemente tanto en su extensión como en su terminología. En efecto, a mediados de los años ochenta eran escasos los estudiosos sobre estos tópicos en la teoría política, lo cual no quiere decir que no existieran en otras disciplinas como la antropología, la sociología o la ciencia política². En efecto, durante buena parte del siglo XX, los aspectos de la diversidad cultural, la etnicidad o la nacionalidad fueron marginales en los escritos filosóficos de los liberales³.

Actualmente, después de décadas de verdadera negligencia por parte de los estudiosos de la filosofía política, podemos sostener que el tema de los derechos de las minorías y el debate multicultural, se ha posicionado en el frente de la discusión teórica contemporánea. Este reacomodo teórico, tuvo lugar principalmente a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Desde luego, existen diferentes razones para que ésto hubiese sucedido. Entre estas podemos señalar, obviamente, que el colapso de los países comunistas desató una tremenda oleada de nacionalismo-étnico en Europa del este, mismo que afectó dramáticamente los procesos de democratización de estos países. En el caso particular de México y de algunos países latinoamericanos, la apertura democrática que esos países experimentaron después de décadas de autoritarismo, estuvo acompañada -sino es que motivada frecuentemente-, por la aparición de importantes movimientos de reivindicación indígena, destacando desde luego en el caso mexicano el movimiento armado en el estado de Chiapas que acaba de cumplir diez años de su aparición en la vida pública⁴. En fin, la caída del bloque socialista y la apertura democrática de los países latinoamericanos, trajo aparejada las más optimistas afirmaciones, en particular aquellas consistentes en sostener que una pacífica transición a la democracia tendría lugar en estos países.

No obstante lo anterior, hay varios aspectos que nos obligan a examinar el avance del estudio sobre los derechos de las minorías con cautela: el resurgimiento de sentimientos xenófobos contra las comunidades de inmigrantes y refugiados en varios países; la aparición de importantes movimientos indígenas que, entre otros hechos, tuvo significativa importancia para que la ONU expidiera una declaración de los derechos indígenas, así como para la reforma constitucional

en México; de igual manera, es importante señalar la amenaza de secesión que tuvo lugar en varias democracias occidentales, desde el intento separatista de Quebec en Canadá, pasando por los escoceses y los norirlandeses en el Reino Unido, hasta llegar a los catalanes y vascos en España⁵.

Toda esta serie de acontecimientos políticos que tuvieron lugar desde principios de la década de los noventa, establecieron que ni las democracias occidentales, ni las emergentes democracias de Europa del Este habían resuelto los problemas que emanaban de las diferencias etno-culturales. En consecuencia, no debe sorprendernos que los estudiosos de la teoría política hubiesen decidido ocuparse de manera creciente de los problemas de la diversidad cultural. De esta manera, ha sido frecuente en la literatura política ver libros sobre democratización, secesión, nacionalismo, diversidad cultural, etnicidad, multiculturalismo y derechos indígenas, pero de manera particular estos temas han entrado al campo de la teoría política que los tenía prácticamente olvidados, con excepción, desde luego, de los temas propios de la democracia.

Ahora bien, en el campo de la teoría política, no sólo ha habido un incremento considerable en la literatura sobre los temas anteriormente señalados, sino que la naturaleza misma del debate ha cambiado significativamente en las dos últimas décadas en que hizo su aparición. En efecto, el debate multicultural ha variado a lo largo de estos poco más de veinte años en que se ha posicionado dentro de la teoría política contemporánea, pues de ninguna manera los temas que ahora se están discutiendo pueden ser los mismos que se estaban examinando a finales de la década de los ochenta. Dicho lo anterior, trataré de explicar en el presente

capítulo cómo ha evolucionado este debate y cuál es el estado actual de la discusión teórica sobre el derecho de las minorías pues la presente investigación tiene como propósito examinar los temas más recientes del debate actual.

Para empezar y siguiendo a Will Kymlicka, puedo decir que se pueden distinguir con claridad tres etapas del debate multicultural. Las dos primeras son ya parte de una breve historia de la discusión teórica de las minorías que habré de reseñar en seguida para, de esta manera, dejar sentados los temas de la tercera etapa de la discusión multicultural, que es en la etapa en la que nos encontramos y cuyos temas de investigación son los que me preocupan y que examinaré en los capítulos subsecuentes⁶.

1. LA PRIMERA ETAPA: DERECHOS DE LAS MINORÍAS COMO COMUNITARISMO.

Kymlicka señala, correctamente, que la primera etapa del debate tuvo lugar principalmente antes de 1989 y la podríamos llamar el *predebate*⁷. En efecto, en las décadas de los setenta y ochenta, los teóricos que discutían los problemas multiculturales y de las minorías, asumían que el debate sobre los derechos de las minorías era, en esencia, equivalente al debate entre *liberales* y *comunitaristas* o dicho de otra manera, entre *individualistas* y *colectivistas*. Ahora bien, confrontados como estaban en ese momento con un problema y con una materia poco explorada, no debe extrañarnos que quienes estaban dedicados a la teoría política buscaran analogías con los debates que les eran conocidos, entre los cuales, el debate entre liberales y comunitaristas les parecía el más apropiado⁸.

El debate entre liberales y comunitaristas es dentro de la filosofía política anglo-americana, un viejo debate, de la

cual inclusive podemos encontrar claros antecedentes varios siglos atrás y que no trataré de reproducir en el presente artículo. Sin embargo, por considerar que la descripción de tal debate es de la mayor importancia para la cabal comprensión del presente trabajo, trataré de esbozar una idea general del mismo.

De manera muy general, puedo señalar que el debate entre liberales y comunitaristas gira esencialmente entorno a la prioridad de la libertad individual. Efectivamente, los liberales insisten en que los individuos deben ser libres para decidir sobre su propia concepción de la vida, asimismo celebran la *liberación* de los individuos de cualquier tipo de adscripción y status que poseyeran con anterioridad, pues creen en la *autonomía individual* como factor esencial para la definición de las formas de vida particulares de las personas. Es así como los individualistas y liberales, señalan que indiscutiblemente el individuo es moralmente anterior a la comunidad y que la comunidad sólo es importante en la medida en que contribuye al bienestar de los individuos que la integran⁹. De esta manera, cuando la comunidad se enfrente a la autonomía de los individuos habrá que manifestarse decididamente por esta última.

Los comunitaristas, por su parte, no están de acuerdo con esta concepción de la autonomía individual, pues consideran a los individuos como entes estrechamente vinculados y determinados por los roles particulares que en las relaciones sociales han asumido o les han sido asignado, mismos que desempeñan en sus específicos contextos comunitarios. Es así como señalan que tales relaciones y determinaciones no les permiten revisar sus propias concepciones de lo que podría ser una *buena vida*, sino que por el contrario, les heredan una forma de vida que define lo

que es bueno para ellos. En este sentido, los comunitaristas más que considerar a las prácticas grupales como el producto de las opciones individuales, ven a los individuos como producto de sus particulares prácticas sociales y grupales. Más aún, frecuentemente niegan que los intereses de las comunidades puedan ser reducidos a los intereses de los individuos en lo particular. En consecuencia, privilegiar la autonomía individual es considerado por los comunitaristas, no sólo como algo nocivo, sino además destructivo para las comunidades y las asociaciones humanas¹⁰.

Con lo dicho hasta aquí sobre esta primera etapa del debate, se podrá comprender que la posición que uno asumiera entorno a los derechos de las minorías dependía o más bien derivaba, de la posición que uno asumiera sobre el debate entre liberales y comunitaristas. De esta manera, si uno era un liberal, tendería a promover la autonomía individual y a oponerse a los derechos de las minorías como un innecesario y peligroso alejamiento de las perspectivas que enfatizan los aspectos individuales. Contrariamente a lo anterior, los comunitaristas consideraban a los derechos de las minorías como una manera apropiada de proteger a las asociaciones humanas de los efectos corrosivos de la autonomía individual, afirmando el valor intrínseco de la comunidad y oponiéndose a todo tipo de autodefinición del individuo mediante su libertad. De esta manera, los comunitaristas consideraban a las minorías etno-culturales como acreedoras de cualquier tipo de protección que se les pudiese otorgar frente a los riesgos provenientes de la autonomía y la libertad individuales que atentaran contra la existencia de los grupos minoritarios, pues en buena medida consideraban que las solidaridades comunitarias se encontraban en peligro frente a los sociedades liberales, además de que la vida comunal era,

en opinión de los comunitaristas, por sí misma valiosa y en consecuencia digna de proteger.

Este debate sobre la relativa prioridad y reductibilidad de los derechos de las minorías a los individuos o a los grupos, a la autonomía o a los vínculos comunitarios, dominó la primera generación de la literatura sobre estos derechos¹¹, pues como hemos visto los defensores del liberalismo estuvieron de acuerdo en que los derechos de las minorías eran inconsistentes con los postulados esenciales del liberalismo y de la autonomía individual, mientras que para los comunitaristas la defensa de los derechos de las minorías significaba, en su momento, asumir la crítica comunitaria del liberalismo y considerar a estos derechos como necesarios para una defensa coherente de los vínculos y solidaridades de los grupos minoritarios, que se consideraban *per se*, adheridos a los valores comunales, contra lo que consideraban era una amenaza por parte del liberalismo individualista.

2. LA SEGUNDA ETAPA: LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS DENTRO DE UN MARCO LIBERAL.

Kymlicka señala que en esta segunda etapa del debate, las preguntas que debemos formularnos son, entre otras las siguientes: ¿cómo se deben acomodar los derechos de las minorías dentro del liberalismo? ¿cuál debe ser la amplitud de los derechos de las minorías dentro de la teoría liberal?¹² Como podemos apreciar, han cambiado los términos del debate. El problema ya no es cómo proteger a las minorías del mismo liberalismo, como se planteaba en la primera etapa, sino más bien por qué las minorías etnoculturales (que comparten principios liberales básicos) necesitan de los derechos de las minorías. Dicho de otra manera, los problemas pueden ser planteados como sigue: si los derechos de las minorías son

liberales, entonces cómo podemos acomodarlos correctamente dentro de una teoría liberal, o también, si los grupos minoritarios son liberales, entonces por qué sus miembros necesitarían derechos especiales como lo son los derechos de las minorías¹³, no siendo suficientes los derechos propios de la ciudadanía.

Este es el tipo de preguntas que Raz trata de contestar en algunos de sus trabajos en los que aborda problemas relacionados con la diversidad cultural¹⁴. En efecto, Raz encuentra un vínculo entre autonomía y cultura, lo que finalmente se puede traducir en un vínculo entre liberalismo y cultura, pues Raz insiste que la autonomía de los individuos -su habilidad para tener elegir una *buena vida* como diría Kymlicka- esta íntimamente ligada con el acceso a su cultura, con la prosperidad y florecimiento de esa cultura y con el respeto que los otros deben a la misma. De esta manera los derechos de las minorías nos permiten asegurar el florecimiento y el respeto mutuo entre las diferentes culturas y, sobre todo, el florecimiento de la autonomía. Otros escritores liberales importantes como David Miller, Yael Tamir y particularmente Will Kimlycka¹⁵, han formulado similares argumentos acerca de la importancia de la *pertenencia cultural o la identidad nacional* para los ciudadanos modernos de las democracias liberales. Los detalles del argumento varían un poco, sin embargo, cada uno de ellos señala, en sus propios términos, que existen importantes intereses culturales que son consistentes con los principios liberales de libertad e igualdad.

Así por ejemplo, Kymlicka también señala que el vínculo entre los derechos de las minorías y el liberalismo, tiene lugar a través del principio de la autonomía. Efectivamente, Will Kymlicka para desarrollar un enfoque específicamente

liberal de los derechos de las minorías expondrá que estos derechos no sólo son consistentes con la libertad individual, sino que además la fomentan. Para tal efecto, el tipo de cultura al cual se refiere Kymlicka en sus trabajos es una *cultura societal*; esto es, una cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Las culturas societales tienden a concentrarse territorialmente y se basan en una lengua compartida¹⁶.

En este momento Kymlicka introduce la noción de la *vida buena*. La noción según el cual nuestras creencias sobre la *vida buena* son falibles y revisables es ampliamente compartido en la tradición liberal, desde John Stuart Mill hasta John Rawls. Así las cosas, según Kymlicka para llevar una vida buena se deben cumplir dos condiciones previas: la primera es que dirijamos nuestra vida desde adentro, de acuerdo con nuestras convicciones sobre qué es lo que da valor a la vida; la segunda condición previa es que seamos libres para cuestionar estas creencias, para examinarlas a la luz de cualquier información, ejemplo y argumento que nuestro contexto cultural nos pueda proporcionar. De esta manera, nuestra elección sobre *la vida buena* para nosotros, será plenamente autónoma¹⁷.

Pero ¿qué tiene que ver la autonomía con la pertenencia a las *culturas societales*? Según Kymlicka, la autonomía y, en consecuencia la libertad, implican elegir entre diversas opciones y es la *cultura societal* de cada uno de nosotros, no sólo la que proporciona estas opciones sino que también hace que sean importantes para nosotros. Dicho de otra manera, sin una *cultura societal* específica sería imposible que un

individuo pudiera realmente elegir, pues es precisamente su pertenencia a una cultura lo que le permite discernir, lo que otorga mayor valor a unas opciones sobre otras y finalmente le permite elegir lo valioso de lo que no lo es. En efecto, Kymlicka ha insistido -y coincidido plenamente con él- al señalar que la cultura es importante para que los individuos en lo particular realicen elecciones significativas, es decir, para que estén en condiciones de escoger lo que es realmente valioso en su vidas; en otras palabra, sin la cultura sería imposible determinar lo que nos conviene para llevar una *buena vida* y en consecuencia, sin ella no sería posible ejercer nuestra autonomía pues ¿cómo podríamos ser realmente autónomos cuando no estamos en posibilidades de decidir lo que es bueno para nosotros? Semejante contexto, lo proporciona precisamente la cultura particular del individuo.

Ahora bien, para Kymlicka este argumento acerca de la conexión entre la elección individual y la cultura es el primer paso hacia una defensa específicamente liberal de determinados derechos diferenciados en función de grupo, pues para que una elección significativa sea posible, los individuos no sólo necesitan acceso a la información, sino también capacidad de evaluarla reflexivamente. Es decir, necesitan acceder a una cultura societal que les proporciones el contexto para examinar lo que es valioso para ellos. Por consiguiente, las medidas diferenciadas en función del grupo que aseguran y fomentan dicho acceso tienen un legítimo papel en una teoría liberal de la justicia¹⁸.

Ciertamente sería poco razonable afirmar las personas nunca tendrán la capacidad de cambiar de cultura. Naturalmente, las personas pueden trasladarse de una cultura a otra, pero esto es algo infrecuente y bastante difícil¹⁹, pues los vínculos de la lengua y de la cultura son muy

fuerzas para la mayoría de las personas. Al respecto, podemos decir que una identidad nacional -por ejemplo-, es especialmente adecuada para servir como "foco de identificación primario" porque se basa en la pertenencia y no en la realización. Por consiguiente, la identidad cultural proporciona un anclaje para la autoidentificación de las personas y la seguridad de una pertenencia estable sin tener que realizar ningún esfuerzo. Esto a su vez significa que para la gente el respeto a sí mismo, está vinculado con la estima que merece su grupo nacional. Si una cultura no goza del respeto general, entonces la dignidad y el respeto de sus miembros a sí mismos estarán amenazados²⁰. Por todo esto, Kymlicka insiste que la cultura es un vínculo tan poderoso para todas las personas, que sin ella no estarían en condiciones de cumplir aquellos fines que consideren importantes para realizar una *vida buena* para ellos.

Pero si la cultura constituye un vínculo tan sólido, ¿qué ha sucedido con la tan ponderada libertad de elección? Para Kymlicka, la libertad que los liberales reclaman para los individuos no es en esencia la libertad de trascender la propia cultura y la propia historia, sino más bien la libertad de desenvolverse dentro de su propia cultura societal, de apartarse de determinados roles culturales si así lo desean y de elegir cuáles son las características de la cultura que vale la pena elegir. Más aún, al poner en el centro de su teoría al principio de la autonomía, podríamos sostener que no sería posible que una persona que no fuera autónoma no revisara los valores de su cultura tradicional. A la pregunta de si ¿constituye el compromiso liberal con la autonomía una base aceptable para gobernar una sociedad pluralista moderna, teniendo en cuenta que algunos grupos no valoran la autonomía? Kymlicka contesta afirmativamente y

además dice que los liberales no deberían intentar encontrar alguna base alternativa para que la teoría liberal pueda acomodar a tales grupos. Kymlicka considera que la teoría liberal más defendible es aquella que se fundamenta en el valor de la autonomía, y que cualquier forma de derechos diferenciados en función del grupo que restrinja las libertades civiles de los miembros del grupo y en consecuencia la autonomía es, por sí misma, incoherente con los principios liberales de libertad e igualdad²¹. Hasta aquí, con la exposición de cómo Will Kymlicka ha acomodado a los derechos de las minorías dentro de una teoría liberal, para concluir con esta breve exposición sólo diré que a esta posición y a la de todos aquellos que coincidimos con Kymlicka, se le ha llamado *cultural-liberalista*.

Diversos argumentos se han levantado en contra de la posición liberal que favorece la teoría de los derechos de las minorías²². Así por ejemplo, no obstante que podemos observar que varios de los pensadores liberales más importantes como Rawls, Dworkin, Raz y Kymlicka han sostenido una posición en favor de los derechos de las minorías y los temas de la diversidad cultural, es importante señalar que aún hay, lo que podríamos llamar un núcleo de teóricos liberales radicales por lo que respecta a su individualismo y universalismo, quienes han rechazado tales derechos, pues en su opinión no hay posibilidad de congruencia entre ellos y la teoría liberal. Entre tales teóricos se encuentra Brian Barry quien llama la atención no sólo por ser uno de los teóricos más representativo de esta posición, sino además por la virulencia con la que ha dirigido sus ataques en contra de los cultural-liberalistas. En efecto, Barry comenta en su más reciente libro que "Will Kymlicka ha sugerido recientemente que hay una coincidencia en la literatura reciente acerca de

las ideas del multiculturalismo liberal'. Este punto de vista que él llama 'liberalismo cultural', dice Kymlicka 'se ha convertido en la posición dominante en la literatura de hoy y la mayoría de los debates versan sobre cómo desarrollar y refinar las posiciones del liberalismo cultural, más que en como aceptarlo en primera instancia'. Lo que Kymlicka dice es cierto, pero en cierto sentido también es engañoso. Así cuando él dice el 'liberalismo cultural ha ganado por default' ya que no hay una clara alternativa a tal corriente teórica, lo que quiere decir es que casi todos los filósofos políticos anglófonos lo han aceptado. Mi propia y privada encuesta, admitidamente acientífica, me lleva a concluir que tal afirmación está lejos de ser cierta... he creído que el multiculturalismo está condenado tarde que temprano a hundirse bajo el peso de sus debilidades intelectuales y que debería emplear mejor mi tiempo en escribir sobre otros tópicos"²³. La crítica que formula Barry a los liberal-culturalistas está sustentada principalmente en su afirmación de que es imposible integrar los derechos de las minorías que son esencialmente derechos diferenciados, dentro de una teoría liberal que aspira a la universalidad de los derechos.

A diferencia de lo que sostiene Barry, en esta segunda etapa los liberal-culturalistas han sostenido de diversas maneras, que los derechos diferenciados de las minorías no son incompatibles en esencia con los principios liberales, pues como bien hemos ejemplificado en el caso de Kymlicka, son indispensables inclusive para el ejercicio de la autonomía y la libertad. Sin embargo, aún aquellos que simpatizan con el liberalismo-cultural como bien afirma Kymlicka, enfrentan un problema obvio pues es muy claro que hay ciertos derechos de las minorías que podrían erosionar más que favorecer a la autonomía individual. En efecto, para

Kymlicka un aspecto crucial que enfrentan aquellos que defienden los derechos de las minorías, consiste en distinguir entre lo que podríamos llamar 'malos' derechos de las minorías que implican una restricción a los derechos individuales, de aquellos 'buenos' derechos de las minorías que soportan y favorecen a los derechos individuales.

En este sentido, Kymlicka se ha propuesto distinguir entre dos tipos de derechos que pueden ser exigidos por un grupo culturalmente diferenciado. El primero implica un tipo de derechos del grupo contra sus propios miembros, y son designados para proteger al propio grupo de los impactos desestabilizadores provocados por las disensiones o las diferencias *internas* de sus integrantes (como podría ser la decisión de algunos miembros individuales de no seguir las prácticas tradicionales o las costumbres). El segundo implica el derecho del grupo a protegerse contra la sociedad dominante (como podrían ser la cultura de un Estado nacional) y estaría designado a proteger al grupo del impacto que pudiesen causar las presiones *externas*, como podrían ser las decisiones económicas o políticas que asumiera en su nombre un Estado²⁴.

Kymlicka llama a las primeras *restricciones internas* y a las segundas *protecciones externas*. Ahora bien, en virtud de que el fundamento teórico de los liberales es la autonomía interna, Kymlicka señala que los liberales deben ser escépticos acerca de las restricciones internas. Ésto en virtud de que Kymlicka, como la mayoría de los liberales culturalistas, rechazan la idea de que cualquier grupo pudiera legítimamente restringir los derechos civiles básicos o los derechos políticos esenciales de sus propios miembros, con el pretexto de preservar la pureza o la autenticidad cultural, así como las tradiciones del grupo. Sin embargo, en

opinión de Kymlicka, una concepción cultural del multiculturalismo puede estar de acuerdo en el otorgamiento de diversos derechos que puedan ser oponibles a la sociedad dominante, de tal manera que se pueda reducir la vulnerabilidad de los grupos minoritarios o en desventaja, frente a las decisiones económicas y políticas que asuman la sociedad dominante. Tales *protecciones externas* son consistentes con los principios liberales, aunque se pueden convertir en ilegítimas si ellas, también, en lugar de reducir la vulnerabilidad del grupo frente a los integrantes de la sociedad dominante, en su lugar permiten que una minoría dentro del grupo ejerza algún tipo de dominio político o económico sobre otro grupo o sobre integrantes del mismo grupo. Dicho de una manera muy general, podemos decir que para Kymlicka, los derechos de las minorías son consistentes con el liberalismo si: **a)** ellos protegen la libertad de los individuos dentro del grupo y **b)** si promueven las relaciones de equidad entre los grupos o sus integrantes²⁵. Otros liberales como Kukhatas argumentan que algunas formas de *restricciones internas deberían ser permitidas*, siempre y cuando sus miembros tengan la posibilidad de abandonar el grupo en el cual se encuentran, o la comunidad a la que pertenecen²⁶.

En síntesis, podemos señalar que en esta segunda etapa del debate multicultural, la cuestión de los derechos de las minorías es reformulada como una pregunta o como un problema dentro de la propia teoría liberal y su propósito es demostrar que algunos (pero no todos) de los derechos de las minorías promueven los valores liberales y que son compatibles con la autonomía individual.

Ciertamente, esta segunda etapa refleja un verdadero progreso con relación a la primera, pues ya poseemos una

mayor comprensión de las implicaciones normativas que ha propuesto el debate, además de que hemos ido más allá de la estéril y confusa polémica en torno al individualismo o al colectivismo, como era propio de la primera etapa.

Es importante señalar que esta segunda fase de la discusión sobre la congruencia liberal de los derechos de las minorías, es muy amplia y comprende a muy diversos autores, entre los que se encuentran algunos de los teóricos más importantes de la filosofía política angloamericana como John Rawls²⁷, Joseph Raz, Charles Taylor y Iris Marion Young y Ami Gutman, por sólo mencionar a algunos de los más importantes y cuyas teorías no mencionaré en el presente capítulo por no ser lugar para ello²⁸.

Ahora bien, no obstante que esta segunda etapa del debate multicultural está dirigida por parte de los teóricos liberales a demostrar, durante la década pasada, que los derechos de las minorías formaban parte de la teoría liberal, ésta necesidad no es nueva en la historia del liberalismo, pues antes de la primera guerra mundial era un tema frecuente en la tradición liberal. Entonces ¿qué explica este notable desinterés sobre las diferencias etno-culturales en el pensamiento liberal de la posguerra? En parte, la explicación la podemos encontrar en el apogeo y la caída de los grandes imperios coloniales. En efecto, en un principio la política colonial fue diseñada por personas que tendían a universalizar la doctrina liberal de una manera abstracta y que poseían una irresistible propensión a generalizar lo que podríamos llamar los *principios liberales*, haciendo a un lado la historia, la cultura y en general, todas las particularidades de las culturas sujetas a los imperios²⁹. Pero al mismo tiempo, las dimensiones del imperio británico, por ejemplo, hacían inevitable la discusión entre algunos

liberales, de la necesidad de acomodar la diversidad cultural a la que se enfrentaban cada día en los diversos territorios bajo dominio de la corona. De esta forma, los temas relativos a los derechos de la diversidad cultural no sólo se discutieron ampliamente en los imperios coloniales (británico, zarista, Hamburgo), sino que también se plantearon en los países de Europa continental. En efecto, antes de la primera y segunda guerra mundial, los conflictos que tuvieron su origen en las diferentes identidades minoritarias nacionales que estaban latentes en Europa y que fueron fuente de constantes desequilibrios para la paz internacional -habrá que recordar que Alemania invade Polonia y Checoslovaquia en los treinta con el pretexto de proteger a las minorías germanas ubicadas en esos territorios-, motivaron a diferentes escritores a discutir y desarrollar estos temas.

Sin embargo, esta inquietud desapareció después de la Segunda Guerra Mundial, en el momento en que los grandes imperios coloniales desaparecían del orbe y las discusiones bipolares de la guerra fría sustituían a los conflictos nacionalistas. Es muy probable que como resultado de tal cambio en la discusión teórica, muchos liberales regresaron a los temas propios de lo que podríamos llamar un "universalismo liberal abstracto", incapaces de distinguir entre los principios esenciales del liberalismo y sus manifestaciones culturales y concretas en muchas de las naciones emanadas del derrumbe de los grandes imperios coloniales del siglo XIX³⁰.

Si agregamos que después de la segunda guerra mundial los Estados Unidos jugaron un papel muy importante en el desarrollo de la filosofía política, podemos entender un poco mejor porque hubo tal descuido de los temas relativos a las

minorías. Como bien se podrá apreciar en este momento, durante el siglo XIX y principios del XX los liberales estadounidenses estuvieron menos implicados en este debate que los liberales de los imperios coloniales europeos, ya que no tenían que preocuparse por la existencia de colonias como las que mantenían algunas naciones europeas. En términos generales, podemos decir que en los Estados Unidos se dedicaron a discutir el status de los inmigrantes blancos y no consideraron seriamente las reivindicaciones de las minorías nacionales históricamente concentradas en su territorio, como podían ser los grupos indígenas, las identidades de lengua española en sudoeste estadounidense y en la Florida, los portorriqueños, los hawaianos y los esquimales. Fue así como la teoría liberal estadounidense de la posguerra exhibe un gran desinterés por las minorías, lo que no es de poca importancia si consideramos que es ese país uno de los que con mayor energía ha venido desarrollando varios de los temas de la teoría liberal política contemporánea. Es este sentido es fácil argumentar que los pensadores estadounidenses han preferido tratar a los Estados Unidos como un Estado-nación y no como un estado multinacional³¹

Por lo que respecta al espacio latinoamericano, habrá que recordar que estas naciones se encontraron inmersas, desde el final de la segunda guerra mundial, en un proceso de franco nacionalismo en lo político y en lo económico, sujetándose en este último aspecto a un proceso de sustitución de importaciones y desarrollo de la economía interna. Todo ello obligó a los países latinoamericanos a la consolidación de estados nacionales sujetos, en la mayor parte de los casos, a un fuerte poder central, a través de un partido dominante como en el caso de México, de un partido

único como en el caso cubano o través de dictaduras militares como en Argentina, Chile y Brasil. Estas particularidades políticas de los países latinoamericanos inevitablemente orillaron a los estudiosos de la política a pensar en un modelo de estado unitario y poco cuidadoso de las minorías. Fue así como los estudios políticos latinoamericanos estuvieron férreamente dirigidos a la consolidación de los procesos de unidad nacional y política, haciendo caso omiso de las diferencias culturales que podían encontrarse en su interior³². Esto aplica inclusive para los estudios indigenistas que aparecieron en México y que tanta influencia tuvieron en algunos países latinoamericanos. Estos estudios en lugar de reconocer la diferencia cultural de los grupos indígenas americanos, más bien se encaminaron a asimilarlos a la cultura mexicana dominante, mediante un discurso nacionalista abstracto y generalizador, poco respetuoso de las identidades particulares de cada grupo indígena³³.

Sobre el particular me parece interesante resaltar la forma en que los gobiernos mexicanos, formalmente liberales, se han apropiado del pasado indígena, pues "la versión liberal del tradicionalismo, pese a integrar más democráticamente que el autoritarismo conservador a los sectores sociales, no evita que el *patrimonio sirva como lugar de complicidad*. Disimula que los monumentos y museos son, con frecuencia, testimonio de la dominación mas que de una apropiación justa y solidaria del espacio territorial y del tiempo histórico"³⁴.

Ahora bien, no sólo se prestaba poca atención a los derechos de las minorías por las particulares condiciones políticas de la posguerra y de la guerra fría, también fue frecuente querer asimilar estos derechos diferenciados a los derechos humanos. En efecto, después de la segunda guerra

mundial, la mayoría de los liberales tanto de derecha como de izquierda, rechazaron la idea de una diferenciación permanente en los derechos o en el estatus de determinados grupos, así como también se oponían a la idea de que debería concederse a los grupos étnicos o nacionales una identidad política particular o un estatuto constitucional diferenciado y, en este sentido, intentaron integrar los derechos de las minorías a una teoría general de los derechos humanos. Sin embargo, cada vez era más claro que los derechos de las minorías no podían subsumirse bajo la categoría de los derechos humanos, ya que las pautas y procedimientos tradicionales de éstos eran simplemente incapaces de resolver importantes y controvertidas cuestiones relativas a las minorías culturales como las que acertadamente señala Kymlicka: ¿qué lenguas deberían aceptarse en los parlamentos, burocracias y tribunales? ¿Se deberían dedicar fondos públicos para escolarizar en su lengua materna a todos los grupos étnico-nacionales? ¿Es factible trazar fronteras internas (distritos legislativos, provincias, Estados) que tengan como propósito permitir que las minorías culturales formen una mayoría dentro de una región local? ¿Deberían otorgarse poderes políticos a nivel local o regional a las minorías, en particular en temas relacionados con la educación o la migración? ¿Se deberían conservar y proteger los espacios geográficos tradicionales de los grupos indígenas para su exclusivo beneficio, protegiéndolos de la usurpación de los colonos y de los explotadores de recursos naturales?³⁵

El problema no era que las doctrinas tradicionales sobre los derechos humanos dieran una respuesta errónea a tales cuestiones, sino más bien, que a menudo no dan ninguna. Así por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión, no nos

dice cuál podría ser una política lingüística adecuada; tampoco el derecho a votar nos dice cómo se deben trazar las fronteras políticas o cómo podrían distribuirse los poderes entre los distintos niveles de gobierno, ni tampoco nos dice nada sobre los regímenes autonómicos; el derecho a la movilidad y libre circulación, nada nos dice sobre cómo debe ser una política adecuada de inmigración y naturalización³⁶, etcétera. Como podrá observarse, era evidente que los principios tradicionales de los derechos humanos debían ser complementados con una teoría de los derechos de las minorías.

Por lo anterior, no resulta sorprendente que hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, los derechos de las minorías hayan recuperado una posición preponderante en las relaciones internacionales. Así por ejemplo, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) adoptó en 1991 una Declaración sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y, posteriormente, estableció un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en 1993. Asimismo, también a principios de los noventa las Naciones Unidas debatieron textos importantes: una Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y una Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas. De igual manera, el Consejo de Europa adoptó una declaración sobre los derechos de las lenguas minoritarias en 1992 (la Carta de Europa para las Lenguas Regionales o Minoritarias)³⁷.

No obstante el desarrollo de estos documentos legales, estas declaraciones siguen siendo objeto de controversia ya que varias de ellas se adoptaron precipitadamente, ya fuese para ayudar a evitar la escalada del conflicto en Europa

Oriental o aminorar movimientos insurgentes de grupos indígenas en diversas partes del mundo. En consecuencia, tales declaraciones son bastante vagas y frecuentemente están destinadas más apaciguar a los grupos beligerantes que a establecer los términos de la justicia. En vista de lo anterior, era evidente que resultaba indispensable complementar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías ya que, en cualquier Estado multicultural una teoría de la justicia deberá incluir tanto derechos universales -asignados a individuos independientemente de su pertenencia a un grupo-, como aquellos derechos diferenciados de función de grupo. De ahí que los liberales trataran de crear, en esta segunda etapa del debate liberal, una teoría liberal de los derechos de las minorías que explicara como coexisten los derechos de las minorías con los derechos humanos, y también como los derechos de las minorías están limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia³⁸.

Hasta aquí he tratado de explicar con mayor claridad los motivos por los cuales la teoría política de la posguerra en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica, casi ignoró los temas relativos a las diversidad cultural, así como el intento de incorporarlos a una teoría de los derechos humanos. También he dicho que el interés por estos temas dentro de la teoría política renace a finales de la década de los ochenta y tiene su particular desarrollo durante los noventa; asimismo, he subdividido el desarrollo de los estudios sobre los derechos de las minorías en dos etapas, la primera que considera a estos derechos como un tema propiamente comunitarista y, en esta segunda etapa en la que los liberales asumen que estos derechos se encuentran ya dentro de la teoría liberal.

Ahora bien, no obstante el significativo avance que implica haber llegado a esta segunda etapa, Will Kymlicka considera y estoy de acuerdo con él, que ha comenzado a surgir una especie de consenso entre los liberales para iniciar una tercera y nueva etapa del debate, pues ya no deseamos discutir como se pueden justificar los derechos de las minorías en la teoría liberal, o más concretamente, no deseamos seguir argumentando si tales derechos pueden ser liberales o no. Consideramos que este punto ha sido suficientemente discutido y que tales derechos cuentan con plena carta de aceptación en la teoría liberal.

3. LOS NUEVOS PROBLEMAS DE LA INVESTIGACIÓN MULTICULTURAL Y LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA COMO MARCO TEÓRICO PARA SU RESOLUCIÓN.

Si en este momento de la discusión multicultural, se estima suficientemente discutido que los derechos de las minorías pueden ser derechos liberales como ha quedado expuesto en el apartado anterior cuando explicábamos lo que hemos llamado la segunda etapa de los derechos multiculturales, luego entonces, la pregunta obligada es ¿hacia dónde apuntan los futuros estudios que sobre los derechos de las minorías?

Sobre el particular, puedo decir que se está abriendo una importante línea de investigación que hace énfasis en la necesidad de explicar la forma en que las minorías etno-culturales pueden convivir con el Estado liberal y sus instituciones políticas, desde luego, sin perder de vista, como se explicará con más detalle en el capítulo siguiente, que los Estados liberales han estado intrínsecamente relacionados con la idea y la formación del Estado nacional. Esta necesidad, parece provenir del hecho de que no obstante

que la mayor parte de los estudiosos de la teoría política, reconocen los efectos de la integración internacional y de la globalización, los Estados y sus principales instituciones seguirán siendo las unidades políticas a las cuales se tengan que enfrentar las minorías etno-culturales en el futuro previsible para negociar los términos de los derechos y las libertades que les deban ser reconocidos. En otras palabras, los estados nacionales, contra lo que quisieran algunos estudiosos que exageran en sus simplificaciones, no desaparecerán en el largo plazo, motivo por el cual se plantea la necesidad de poner sobre el terreno de la discusión teórica si es posible que los Estados y sus instituciones puedan llegar a un arreglo justo con aquellas minorías que existen en su interior.

De esta manera, ante la inevitable realidad de que es urgente comenzar a plantear soluciones para un justa convivencia entre el Estado y las minorías etno-culturales, pues ambos seguirán presentes en la realidad política de las sociedades contemporáneas, Kymlicka ha insistido en la necesidad de que los estudios multiculturales se encaminen a estudiar el tipo de relación que tienen y han tenido esas minorías etno-culturales con el Estado, para poder determinar de manera muy general, si las minorías se pueden acomodar en términos de justicia o no al Estado nacional³⁹.

Coincido con esta necesidad, pues parece indispensable comenzar a dejar atrás -por lo menor por un momento y con la intención de hacer avanzar el debate -, la discusión sobre si los derechos de las minorías pueden o no ser liberales, y dar el siguiente paso para discutir teóricamente cómo puede darse un acomodo justo de las minorías etno-culturales en el Estado nacional en cuyo interior conviven, pues por paradójico que parezca, mientras que los estudios y las reflexiones sobre el

Estado son abundantes, en cambio los estudios sobre las relaciones de las minorías etno-culturales con el Estado son incipientes y escasos.

No obstante lo anterior, me parece indispensable complementar algunas ideas sobre el destino de las investigaciones que nos corresponderá hacer en esta tercera etapa. En efecto, Kymlicka ha ubicado inicialmente el debate estrictamente en la institución estatal, lo cual me parece correcto pero insuficiente pues cualquier análisis sobre el Estado considero que deberá incluir inevitablemente a sus instituciones políticas básicas, pues de lo contrario se corre el riesgo de caer en una simplificación mayor, ya que el Estado, como institución política esencial, siempre se ha desenvuelto a través de otras instituciones políticas básicas que determinan precisamente su desenvolvimiento y la naturaleza de las relaciones que mantiene con los individuos que conforman a su sociedad política. En efecto, no podemos hacer una reflexión sobre el Estado liberal sin reflexionar al mismo tiempo sobre sus concepciones acerca de lo que entendemos por ciudadanía, por democracia, federalismo, o nacionalismo, sólo por nombrar algunas de las instituciones políticas esenciales de toda organización estatal.

Así las cosas, la pregunta esencial que considero nos debemos plantear es la siguiente: *¿cómo debe tener lugar el acomodo de las minorías etno-culturales, en términos de justicia, tanto con el Estado nación, como con sus principales instituciones políticas básicas?* De esta forma, la anterior pregunta nos permitirá reflexionar si las relaciones que tienen lugar entre el Estado nacional y sus principales instituciones políticas (nación, federalismo, autonomía, ciudadanía o la democracia) se dan en términos de justicia y, en caso contrario, nos incitará a proponer las

correcciones que sean necesarias a esos arreglos institucionales para su perfeccionamiento o, en otras palabras, para determinar que tales acomodados se desenvuelvan en condiciones justas para las minorías.

De esta manera, la discusión sobre los derechos de las minorías es, en esta nueva etapa, un debate teórico sobre las relaciones de justicia que deben tener lugar entre el Estado y sus instituciones básicas hacia las minorías etno-culturales. Con base en lo anterior, se pone el acento en un punto teórico esencial del debate: la justicia y los principios que la definen.

En efecto, la determinación de los acomodados en términos de justicia dentro de los cuales las minorías etno-culturales se integren al Estado nación y sus instituciones, estarán definidos por los principios que utilicemos para valorar si tales acomodados son justos o no. Lo anterior, necesariamente me obligará a definir una serie de reglas o principios a través de los cuales pueda valorar si tales acomodados dentro del estado liberal son justos. Asimismo, estos principios deberán proporcionarme los elementos suficientes para normar como se deben dar esos acomodados en términos de justicia, es decir, semejantes principios deban ser un auxiliar para definir como deben ser el Estado y sus instituciones políticas básicas al momento de entrar en contacto con las minorías, en otras palabras, estos principios deberán ser principios normativos.

En este momento, ya es oportuno preguntarnos con base en cuáles principios liberales trataremos de dar respuesta a nuestra pregunta, es decir, con base en qué principios examinaremos si los acomodados de las minorías etno-culturales dentro del Estado nacional y sus instituciones políticas básicas tienen lugar en términos de justicia. Desde luego

existen, una gran variedad de opiniones sobre los principios de la justicia en un Estado liberal, en particular a partir de la *Teoría de la Justicia* de John Rawls han abundado las opiniones de los estudiosos liberales sobre los principios más convenientes para definir la justicia en una sociedad liberal; a manera de ejemplo, se podrían citar los tres principios que describe Ronald Dworkin para una sociedad liberal⁴⁰. Sin embargo, por considerar que todos estos escritores han partido del seminal trabajo de John Rawl, creo que lo más conveniente será tratar de dar una respuesta a nuestro problema partiendo precisamente de los principios de la justicia que ha definido John Rawls, pues sin lugar a dudas, alrededor de los dos principios de la justicia asentados por Rawls se han venido estructurando los estudios liberales de las últimas décadas. En efecto, no sólo los dos principios de la justicia de Rawls han definido las líneas de investigación de la filosofía política anglo-americana en su conjunto, pues entorno a ellos se debaten sus críticos y apologistas, sino que también han sido el punto de partida de importantes comentarios de todas las otras filosofías políticas, en particular la de Europa continental y recientemente en Latinoamérica. En otras palabras y como lo diría Kuhn, estos principios han constituido, un paradigma dentro de la teoría liberal, sobre la cual se ha ido perfeccionando la teoría política contemporánea o junto a la cual se han levantado otras construcciones teóricas. Desde luego, no está de más subrayar que la teoría multiculturalista, en sus grandes discusiones sobre los derechos de las minorías siempre ha tenido presente estos principios; así por ejemplo Will Kymlicka, en su ya famoso libro *Ciudadanía Multicultural* hace siempre algunas reflexiones sobre estos principios para aclarar siempre sus

límites teóricos, pues lo que han tratado de hacer estos teóricos liberales dedicados al estudio del multiculturalismo es, partiendo de los principios de la justicia sentados por Rawls, ajustar el modelo liberal a la presencia de las minorías culturales. Yo trataré de hacer algo parecido pero abordando ahora los nuevos problemas del acomodo de las minorías etno-culturales al Estado y sus instituciones políticas básicas y utilizando estos dos principios como principios normativos para evaluar semejante acomodo institucional. De esta manera y al retomar los principios de la justicia, me inserto en una de las líneas principales de investigación de la teoría multicultural y que es a saber la siguiente: permitir que los principios liberales de la justicia y, en particular, los principios de la libertad y la igualdad operen para las minorías etno-culturales.

En primer lugar, podemos decir que para Rawls el papel que desempeñan los principios de la justicia es de vital importancia, ya que él asume que una sociedad es más o menos una asociación autosuficiente de personas y que en las relaciones que mantienen unas con otras, éstas reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y actúan de conformidad con ellas en la mayor parte de las veces, ya que estas reglas especifican un sistema de cooperación designado para promover el bienestar de aquellos individuos que participan en esa sociedad. Es decir, las reglas son importantes ya que son ellas las que regulan los intereses humanos, pues debemos partir de la base de que cualquier sociedad política está marcada tanto por el conflicto de intereses, como por la identidad de intereses.

Ahora bien, la existencia de un conflicto, como el que puede existir acerca del acomodo en términos de justicia de las minorías etno-culturales al Estado nacional y sus

instituciones, requiere de un conjunto de principios para escoger entre los varios arreglos políticos posibles, mismos que determinan la división de ventajas así como los términos del acuerdo sobre la distribución de las partes que les corresponde a los diversos integrantes de la sociedad. Estos principios, son los principios de la justicia: ellos me pueden proporcionar un camino para la asignación de derechos y obligaciones a las instituciones básicas de la sociedad. Para Rawls el sujeto primario de la justicia es la estructura o las instituciones básicas de la sociedad, ya que así podemos estar en posibilidades de precisar la manera en la cual las principales instituciones distribuyen los derechos y las obligaciones fundamentales, al tiempo que determinan la división de las ventajas que derivan de la cooperación social. Por principales instituciones Rawls entiende a la constitución política y a las instituciones políticas básicas derivadas de ésta, así como a los principales arreglos económicos y sociales⁴¹. Es aquí donde los principios de justicia nos son de la mayor utilidad, pues a través de ellos y aplicados a las instituciones básicas de la sociedad, podemos estar en posibilidades de determinar la división de derechos y obligaciones entre las minorías etno-culturales y la sociedad dominante, al momento del acomodo de las primeras al Estado y sus instituciones básicas. En otras palabras, los principios de la justicia utilizados normativamente para evaluar el desempeño de ciertas instituciones políticas básicas, nos pueden dar la pauta para determinar como debe proceder el acomodo de las minorías etno-culturales en condiciones de justicia.

Siguiendo a Rawls una sociedad está bien ordenada cuando no sólo se ha propuesto promover el bienestar de sus miembros, sino también cuando está efectivamente regulada por

una concepción pública de la justicia. En este sentido, este tipo de sociedad tiene dos características esenciales: a) todos aceptan y saben que los otros también aceptan los mismos principios de la justicia y, b) las instituciones básicas de la sociedad a que nos hemos referido, generalmente satisfacen los principios de la justicia, además de que son reconocidas por hacerlo⁴². De esta manera, y utilizando la reflexión de Rawls para efectos de nuestra investigación, podría señalar que las propias minorías etno-culturales y los integrantes de la sociedad dominante deberán estar de acuerdo en esos principios, pues en caso contrario no estamos en condiciones de hablar de ningún tipo de arreglo institucional relevante para una sociedad liberal; en segundo lugar y como bien lo acabo de señalar, lo que trataremos de realizar en la presente investigación es precisamente determinar si algunas de las instituciones básicas de la sociedad satisfacen los dos principios de la justicia en relación con las minorías etno-culturales y en caso de no satisfacerlas, proponer las modificaciones que sean necesarias a esas instituciones para que operen en términos de justicia.

Ahora bien, una vez establecido lo anterior, ¿cuáles son los principios de justicia que utilizaremos normativamente para regular a las instituciones básicas? O de otra manera, ¿cuáles son las reglas que deben normar a estas instituciones básicas? Estos principios en la teoría rawlsiana son dos y pueden ser sucintamente expuestos en la primera declaración acerca de los dos principios de la justicia que hace Rawls y que es como sigue:

"Primero: cada persona debe tener un derecho igual a la más extensa libertad básica, siempre que esta sea compatible con una libertad similar para los otros.

Segundo: las desigualdades sociales y económicas deben ser acomodadas de tal manera que ambas sean (a)razonablemente esperadas en ventaja de todos, y (b) sujetas a que los puestos y cargos públicos estén abiertos a todos." ⁴³

Por la naturaleza de la presente investigación, no es posible exponer aquí todo lo que se ha escrito sobre el modelo rawlsiano y sus dos principios de la justicia, ya que ello por su extensión nos exigiría realizar una investigación distinta, pues se han escrito mares de tinta tanto a favor como en contra. Sin embargo, de manera muy general diré que estos principios aplican primariamente, como ya lo he dicho, a las instituciones básicas de la sociedad y están dispuestos para gobernar la asignación de derechos y obligaciones, así como a regular la distribución de las ventajas sociales y económicas entre los integrantes de la sociedad política⁴⁴.

De esta manera, al aplicar los dos principios de la justicia a los fines de nuestra investigación, estos en mi opinión deberían quedar de la siguiente manera: a) cada uno de los integrantes de una minoría etno-cultural debe tener derecho a la más extensa libertad básica, siempre que esta sea compatible con una libertad similar para los otros, entendiéndose por los otros a los individuos integrantes de la sociedad dominante o de otra minoría etno-cultural; b) las desigualdades sociales y económicas deben ser acomodadas de tal manera que ambas sean (a)razonablemente esperadas en ventaja de los integrantes de las minorías etno-culturales y (b) sujetas a que los puestos y cargos públicos también estén abiertos a los integrantes de las minorías etno-culturales.

Rawls al establecer los dos principios distingue entre aquellos aspectos del sistema social que definen y aseguran libertades iguales para los ciudadanos -primer principio- y aquellos otros aspectos que determinan y establecen las

desigualdades económicas y sociales -segundo principio-. De manera muy general, podemos decir que las libertades básicas de los ciudadanos son: la libertad política (el derecho a votar y ser electo para los cargos públicos), junto con la libertad de expresión y asociación; la libertad de conciencia y la libertad de pensamiento; la libertad de tránsito junto con la libertad personal a poseer propiedad; así como la libertad de no ser arrestado y detenido arbitrariamente y contra lo que dispone el derecho. Como bien señala Rawls, conforme al primer principio se requiere que estas libertades sean iguales para todos "en virtud de que los ciudadanos de una sociedad justa deben gozar de los mismos derechos básicos"⁴⁵.

Por lo que respecta al segundo principio, éste aplica en lo relativo a la distribución del ingreso y de la riqueza, así como al diseño de aquellas organizaciones que hacen uso de las diferencias en lo relativo a la autoridad y la responsabilidad, es decir, a aquellas organizaciones esencialmente políticas. De esta manera, mientras la distribución de la riqueza y el ingreso no necesitan ser iguales, en cambio si deben ser en beneficio de todos y, al mismo tiempo, las posiciones de autoridad y los cargos de dirección deben ser accesibles a todos.

Asimismo, los dos principios deben ser dispuestos en orden serial, con el primer principio de la justicia antes que el segundo. En efecto, esta prelación establece con toda claridad que un alejamiento de las libertades básicas requeridas por el primer principio, no puede ser justificado o compensado con el otorgamiento de ventajas económicas y sociales⁴⁶. Por ejemplo, es teóricamente posible que ciertos hombres puedan resultar suficientemente compensados a través de abandonar algunas de sus libertades fundamentales, sin que

por ello debemos pensar en algo tan drástico como consentir la propia condición de esclavitud. En cambio, imaginemos que cuando sus ganancias económicas sean muy significativas, algunos hombres cedan ciertos derechos políticos de tal manera que su capacidad para influir en la política a través del ejercicio de sus derechos, sea marginal. En efecto, es este tipo de intercambio el que está prohibido por los dos principios de la justicia, pues su ordenamiento serial, no nos permite intercambios entre libertades básicas por ganancias económicas y sociales.⁴⁷ Así por ejemplo, si consideramos que para algunos grupos indígenas la propiedad o posesión de un espacio territorial y de una base económica mínima es necesaria para que reproduzcan su cultura y, de esta manera ejerciten sus derechos esenciales básicos, entonces no podríamos estar de acuerdo con que sus tierras pudiesen ser enajenadas, no importando la utilidad económica que le redituara a la sociedad en su conjunto, si ello pone en riesgo la existencia misma de su cultura y, en consecuencia, la extinción de la minoría etno-cultural a mediano o largo plazo. La única razón que hay para circunscribir los derechos que definen a la libertad y hacer menos amplia la libertad de los hombres de lo que podrían ser, es que estos derechos esenciales interfieran unos con otros.

Es importante señalar que los dos principios expresan una concepción igualitaria de la justicia. Así, en primer lugar debemos observar que el principio de diferencia reconoce la importancia de las consideraciones contenidas en la necesidad de corregir las desigualdades. En efecto, por lo que respecta al principio de diferencia, podemos agregar que este principio señala que desigualdades inmerecidas claman porque sean redirigidas o corregidas; así por ejemplo, debido

a que las desigualdades producto del nacimiento, de la fortuna natural o de la desventaja que poseen ciertas minorías culturales en comparación con la sociedad dominante, son inmerecidas, tales desigualdades deben ser compensadas. En consecuencia, este principio sostiene que para tratar igualmente a todas las personas y proveerlas con una genuina igualdad de oportunidades, la sociedad o el Estado debe otorgar mayor atención a aquellos con menos ventajas originarias (ya sea que se trate de bienes o cualidades naturales), así como a aquellos que nacieron en posiciones sociales menos favorables. De esta forma, en la consecución de este principio, sería justo que por ejemplo se aportara más dinero en la educación de los menos que de los más inteligentes⁴⁸, cuando menos durante los primeros años de la educación, así como que el Estado destinara fondos públicos para que ciertos servicios públicos fueran ofrecidos en el idioma de aquellos minorías que así lo requieran. En este sentido, el principio de la diferencia transforma los objetivos de la estructura básica de la sociedad de tal manera que el total arreglo institucional no dependa solamente de la eficiencia social y de la utilidad obtenida⁴⁹. Entonces podemos apreciar como el segundo principio de la diferencia representa en efecto "un acuerdo en relación a la distribución de los talentos naturales como si éstos fueran bienes colectivos, así como en relación al disfrute de los beneficios derivados de esta distribución cualquiera que sea su resultado. Aquellos que han sido favorecidos por la naturaleza, cualesquiera que sean, pueden obtener beneficios de su buena suerte sólo cuando esa ganancia mejore la situación de aquellos que no han tenido la misma fortuna...la estructura básica debe ser arreglada de tal manera que esas contingencias operen en beneficio de los

menos afortunados"⁵⁰. En este sentido, parece obvio que al encontrarse las minorías etno-culturales en franca desventaja frente a la sociedad dominante tanto en la distribución de derechos como de bienes económicos y sociales, este principio al reducir semejantes diferencias nos proporcionan ventajas significativas para el acomodo de las minorías dentro del Estado y sus instituciones políticas esenciales.

Asimismo, un punto adicional con relación al principio de diferencia formulado por Rawls, es que éste siempre expresa una concepción de reciprocidad: *B* puede aceptar que *A* esté mejor en el momento en que las ventajas que obtenga, mejoren la situación y las expectativas de *B*⁵¹. Dicho de otra manera, una minoría cultural puede aceptar que la sociedad dominante esté mejor, siempre y cuando las ventajas que obtenga la sociedad dominante, mejoren la situación de esa minoría cultural. En efecto, si existen desigualdades en la estructura básica y en la distribución de los bienes primarios, que operan para que cada uno esté mejor en comparación con el punto inicial, ¿por qué entonces no permitir las? Ciertamente tales desigualdades son permitidas sólo cuando maximizan o, cuando menos, contribuyen para el desarrollo de las expectativas del grupo menos afortunado de la sociedad⁵².

Un mérito adicional del principio de diferencia es que proporciona una interpretación del principio de la fraternidad. En efecto, en comparación con la libertad y la igualdad, la idea de fraternidad parece tener un lugar menor en la teoría política, ya que no define ningún tipo de derechos democráticos, sin embargo es de la mayor importancia porque implica ciertas actitudes mentales y formas de conducta, sin las cuales podríamos perder de vista los valores expresados por estos derechos (amistad civil,

solidaridad social, estima social, convenciones públicas, etc). En este sentido, el principio de la diferencia, parece corresponder con un natural sentimiento de fraternidad: la llamada idea de no desear un mayor beneficio al menos que esto sea en beneficio de los más desventajados⁵³. Como dice Rawls, si la idea de fraternidad "es pensada como una noción que incorpora los requerimientos del principio de diferencia, no es una concepción impracticable"⁵⁴. De esta manera, es posible asociar las ideas tradicionales de libertad, equidad y fraternidad con la interpretación democrática de los dos principios como sigue: la libertad corresponde con el primer principio, igualdad con la idea de igualdad en el primer principio al lado de la justa igualdad de oportunidades y la fraternidad con el principio de diferencia⁵⁵.

Ya que estamos refiriéndonos a los dos principios de la justicia, parece pertinente dejar claro que cualquier distribución natural no es justa ni tampoco injusta, es decir el hecho de que un individuo haya nacido en una minoría nacional (vascos, catalanes, quebecúas, etc), por ejemplo, o que haya nacido en un pueblo indígena cuya posición sea de franca desventaja frente a la sociedad dominante, no puede constituir de ninguna manera un hecho injusto pues éstos son simplemente hechos naturales. Lo que es justo o injusto es la manera en que las instituciones básicas de la sociedad operan con estos hechos. Así por ejemplo, las sociedades de castas y las aristocráticas son injustas porque hacen del nacimiento una contingencia fundamental para pertenecer a una clase social con mayores o menores privilegios; así también, los estados nacionales y sus instituciones pueden privilegiar a una cultura nacional dominante en detrimento de las culturas de las naciones minoritarias.

En efecto, los sistemas sociales no son órdenes inamovibles más allá de todo control humano, sino sistemas sujetos a la acción humana. De esta manera, mediante la aplicación de los dos principios a las instituciones básicas de la sociedad, la sociedad dominante y los integrantes de las minorías etno-culturales se ponen de acuerdo para compartir su destino dentro del Estado. En diseñar sus instituciones ellos aceptan los accidentes de la naturaleza y de las circunstancias sociales, sólo cuando es en su común beneficio. Así, los dos principios de la justicia son una manera justa de evitar la arbitrariedad de la fortuna y, aunque sin dudas imperfectas en muchas formas, las instituciones que satisfacen tales principios son justas para los integrantes de las minorías etno-culturales.⁵⁶

En síntesis, en la presente investigación *aplicaremos los dos principios de la justicia normativamente* para determinar si el Estado nacional y sus instituciones básicas en el momento de acomodar a las minorías etno-culturales operan en términos de justicia. Es decir, mediante la aplicación de los principios de la justicia al Estado y sus instituciones básicas para evaluar si ellos satisfacen con los requerimientos de la justicia, podremos dar respuesta al principal problema de esta investigación, o sea, *cómo debe tener lugar el acomodo de las minorías etno-culturales, en términos de justicia, tanto con el Estado nación, como con sus instituciones políticas básicas.* De esta forma, si el Estado y sus instituciones políticas básicas satisfacen los dos principios de la justicia, podríamos decir que han acomodado a sus minorías en términos de justicia; y en caso de no satisfacer tales requerimientos procederé a

proponer las correcciones que sean necesarias a esas instituciones. Desde luego, para efecto de realizar lo anterior, será indispensable examinar la relación que cada una de las instituciones políticas básicas de nuestro interés tienen hacia las minorías etno-culturales para así estar en posibilidades de concluir si satisfacen o no los dos principios de la justicia.

En este momento parece oportuno aclarar que las instituciones políticas básicas de la sociedad son, siguiendo a Rawls, aquellas que determinan los principales arreglos políticos de una sociedad (normalmente definidos en la constitución del Estado). Entre estos arreglos políticos esenciales tenemos a la forma federal asumida por el estado, la forma de gobierno que posee o el sistema de derechos que reconoce a sus ciudadanos. Si tales instituciones políticas básicas son reguladas por los dos principios de la justicia, podemos decir que la sociedad es justa.

Por el impacto que tienen sobre las minorías etno-culturales que se encuentran más organizadas políticamente, he seleccionado para su análisis en la presente investigación a las siguientes instituciones políticas básicas del Estado liberal: al propio estado nación, el nacionalismo, la autodeterminación, el federalismo, la autonomía, la secesión, los derechos multiculturales, la ciudadanía y la democracia. En cada uno de estos casos tendré que evaluar si estas instituciones operan con base en los dos principios de la justicia, para que, en caso de que no lo hagan, sugiera las modificaciones pertinentes a esas instituciones para que operen con base en tales principios normativos.

En consecuencia, el propósito de los siguientes capítulos es examinar si estas instituciones políticas

básicas como son concebidas en los Estados liberales, satisfacen los principios normativos de la justicia para proceder el acomodo de las minorías etno-culturales. En otras palabras, analizaré si en las condiciones normales del Estado liberal las instituciones políticas básicas que hemos mencionado cumplen con las condiciones de la justicia que establecen los dos principios normativos y, en caso de no cumplir con ellas, será mi objetivo proponer los cambios que sean necesarios a esas instituciones para que operen en términos de justicia hacia las minorías etno-culturales. De esta manera y conforme vayamos avanzando en nuestro objetivo, se irá perfilando un modelo teórico de instituciones políticas básicas que cualquier estado liberal con minorías etno-culturales en su interior, podría seguir en su proceso de acomodar en términos de justicia a esas minorías, pues hay que reconocer que normalmente estas minorías lo que desean es integrarse al Estado y sus instituciones políticas en condiciones tales que, se les permita a sus integrantes gozar de los mismos derechos y libertades de las que gozan los integrantes de la sociedad dominante. Ahora bien, antes de pasar a cada uno de los capítulos creo que es conveniente adelantar los argumentos, aunque sea de manera muy breve, sobre como aplicaré los dos principios normativos a esas instituciones políticas básicas que he seleccionado.

Como decía un poco más arriba, por el impacto que tienen sobre las minorías etno-culturales más organizadas políticamente, las instituciones políticas básicas que examinaremos a la luz de los dos principios normativos que hemos seleccionado son las siguientes: el estado nación, la autodeterminación, el federalismo, la autonomía, la secesión, los derechos multiculturales, la ciudadanía y la democracia. En todos los casos evaluaré si estas instituciones operan con

base en los dos principios de la justicia, para que, en caso de que no lo hagan, se sugieran las modificaciones pertinentes a esas instituciones.

En primer lugar, analizaré en el capítulo segundo el papel del Estado nacional frente a las minorías etno-culturales. Aquí las instituciones políticas básicas examinadas serán el propio Estado, la nación y el nacionalismo, así como la noción de autodeterminación, tan consustancial a la propia institución del Estado. Al respecto, es importante señalar que la aplicación de los dos principios de la justicia a estos arreglos políticos esenciales, nos harán concluir entre otras cosas, lo siguiente: que el Estado nación como construcción institucional ha sido no solamente excluyente, sino también injusto con las minorías etno-culturales, pues la tradicional concepción que tenemos de una nación dominante al interior de cada Estado nacional, con una cultura particular y definida, ha excluido a las minorías etno-culturales por no considerárseles integrantes de esa gran cultura nacional fomentada por el Estado. De esta manera, los principios normativos que hemos determinado, nos sugerirán iniciar el proceso de construcción de un Estado multinacional más que de un Estado nacional, pues solamente de esta manera estaremos en posibilidades de integrar a las diferentes identidades culturales que se encuentran contenidas en los Estados liberales modernos y de satisfacer, en particular, el primer principio de la justicia que dispone que cada uno de los integrantes de una minoría etno-cultural debe tener derecho a la más extensa libertad básica, siempre que esta sea compatible con una libertad similar para los otros, entendiendo por los otros a los individuos integrantes de la sociedad dominante o de otra minoría etno-cultural, pues esta

igualdad en la distribución de las libertades básicas sólo es posible cuando todas las culturas tienen un espacio dentro del Estado, máxime ante el irrefutable hecho de que los Estados liberales han estado íntimamente ligados a la idea del Estado nacional. Asimismo, la construcción de un Estado multinacional y multicultural más que de un Estado nacional, dará satisfacción a la segunda parte del principio de la diferencia que se refiere a la igualdad de oportunidades para todos, incluidos los integrantes de las minorías étnico-culturales, pues sólo cuando todas las identidades culturales se encuentran representadas en las instituciones del Estado, podría existir una igualdad de oportunidades para el acceso a los puestos públicos.

Desde luego, la aplicación de los principios normativos nos llevará a cuestionar la supuesta neutralidad del Estado nación y a precisar con toda claridad que cualquier identidad nacional es un producto construido en el cual la participación del Estado es determinante. En efecto, como se verá en el capítulo correspondiente, la determinación de que la nación y las nacionalidades son construcciones humanas más que productos naturales sobre los cuales no puede intervenir la voluntad humana, es determinante para poder aplicar los dos principios de la justicia, pues sólo a aquellas instituciones en las cuales pueda influir la voluntad humana y finalmente el Estado, pueden estar sujetas a la aplicación de principios normativos. En consecuencia, tendremos que dejar a tras la común asunción entre los estudiosos de la política de que la nación y las nacionalidades, son productos de generación espontánea.

Asimismo, en este apartado y por su estrecha vinculación con la institución estatal, tendremos que examinar a la luz de nuestros dos principios normativos, a la noción de

autodeterminación, noción que históricamente y teóricamente ha permanecido estrechamente unida a la construcción de los estados nacionales. Habrá en consecuencia que repensar a la noción de autodeterminación en términos de adaptación a los dos principios de la justicia, en particular, una autodeterminación que se ajuste al primer principio de la justicia, es decir, una autodeterminación que otorgue el máximo de libertades a todos, siempre y cuando estas libertades sean compatibles con las libertades de los demás. Consecuentemente, definiré una noción de autodeterminación que no sea tan absoluta a como se ha venido considerando hasta a fecha, para dar lugar a una en la cual se puedan incluir a las propias minorías etno-culturales que también participen de esa auto-determinación y que, sobre todo, atienda al primer principio de la justicia.

En el tercer capítulo me referiré a la mejor manera de integrar en términos de justicia a las minorías nacionales, ya sean éstas naciones subestatales (como pueden ser los vascos, los catalanes o los quebecúas), o pueblos indígenas, por lo que se hará necesario revisar a las instituciones del federalismo y de la autonomía. En efecto, por lo que respecta a las naciones subestatales, podemos observar que la forma más común del federalismo en el mundo, aquella que tratada de crear sólo una nación dentro de todo el territorio del Estado y que es en esencia un federalismo profundamente centralizado como los que se han seguido, con diferentes niveles de centralización, en México, Alemania y los Estados Unidos, parece más una forma de administración territorialmente descentralizada, que una forma federal de real delegación de competencias y autonomías para los gobiernos de las naciones subestatales, no satisfaciendo en esta forma federal los principios de la justicia, en particular el primero y la

segunda parte del principio de la diferencia. Ciertamente, al privar a las naciones subestatales de muchos de sus derechos políticos básicos, entre ellos el autogobierno, se les priva del máximo de libertades políticas compatibles con las libertades políticas de los otros; asimismo, se les restringe significativamente la posibilidad de acceder a los puestos de dirección del estado en igualdad de condiciones. Por lo anterior, propondré una forma federal más afín a la aplicación normativa de estos dos principios, para lo cual revisaré las formas del federalismo multinacional y asimétrico, cuyos ejemplos en España, Canadá, Bélgica o Suiza, nos pueden servir como modelos iniciales que vale la pena comentar, pues las formas del federalismo multinacional se ajustan en mayor medida a los dos principios normativos de la justicia y permiten un mejor acomodo de las minorías en términos de justicia. Asimismo, como se hace con las naciones subestatales, en el caso de los pueblos indígenas la mejor forma de que operen los dos principios de la justicia, es a través de la asignación de un régimen de autonomía que les permita gozar del máximo de libertades posibles, compatibles con las libertades de los integrantes de la sociedad dominante, al tiempo que tienen la posibilidad de reproducir su cultura, mientras se abre la posibilidad de que los indígenas ocupen los puestos públicos de sus instituciones de autogobierno.

Al hablar del federalismo y de la autonomía, en ambos casos se hace necesario referirnos a la posibilidad de secesión, pues las dos formas implican un régimen mínimo de autogobierno, que siempre llevarán a preguntarnos sobre la viabilidad de la secesión. De esta manera se hace indispensable examinar en qué casos la secesión puede resultar procedente conforme a los dos principios de la

justicia, y en cuáles otros es notoriamente injusta por no sujetarse a los dos principios de normativos que dirigen nuestra investigación. Así por ejemplo, cuando la secesión planteada, puede ocasionar graves perjuicios económicos a todos los integrantes de la nación mayoritaria, no parece viable tal secesión conforme a la primera parte del principio de la diferencia. También con base en semejante principio, no sería viable una secesión para crear un Estado que careciera de los recursos económicos suficientes para competir en la arena internacional de Estados, pues en tal caso los mismos secesionistas se verían afectados en la distribución de sus beneficios económicos y sociales, inclusive podrían verse en peores condiciones económicas que cuando formaban parte un Estado nacional dominante, lo cual podría ocasionar una merma en la distribución de las libertades básicas, conforme lo que dispone el primer principio de la justicia, pero sobre todo significaría como en el primer caso, una afectación a la primera parte del segundo principio, del principio de la diferencia. Así, se concluirá en la parte correspondiente que la secesión solo es institucionalmente viable para el acomodo de las minorías, cuando la misma satisface los dos principios de la justicia.

También en este tercer capítulo revisaremos a los inmigrantes que gozan de la ciudadanía en un Estado nación, es decir, a aquellos grupos de personas que han llegado a un Estado que posee una política especial de inmigración y que les otorga el derecho de convertirse en ciudadanos después de un determinado período de tiempo. Sobre este tipo de inmigrantes, examinaré aquellos derechos multiculturales que les permiten un acomodo dentro del estado nacional y sus instituciones en términos de justicia, siendo precisamente estos derechos multiculturales, los acuerdos políticos

básicos sobre los que aplicarán los dos principios de la justicia. Así por ejemplo, aquellos derechos lingüísticos que les permiten a los inmigrantes recibir determinados servicios públicos en su idioma original, piénsese en los sistemas educativos estatales que otorgan educación básica en la lengua madre de los inmigrantes, facilitan la integración de estas minorías al Estado y sus instituciones, pues parece indiscutible que el idioma, por lo menos durante un lapso de tiempo razonable (cuando menos en lo que se aprende la lengua del Estado receptor), es indispensable para que las minorías etno-cultureales producto de la inmigración gocen plenamente de las libertades básicas a que refiere el primer principio de la justicia, pues por ejemplo, la libertad de expresión y la libertad de asociación sólo son posibles entre quienes entienden el mismo idioma y cuando el Estado y sus instituciones les reconocen el derecho de ejercer esas libertades bajo las condiciones que imponen la lengua vernácula. En otras palabras, corresponde revisar en esta sección los términos de la integración de este tipo de inmigrantes al propio Estado liberal, pues para ellos es de vital importancia poder negociar en condiciones de justicia los términos de su integración al Estado receptor, y así conseguir aquellos cambios al interior de las principales instituciones de la sociedad -escuelas, centros de trabajo, tribunales, fuerzas policíacas y órganos de asistencia social-, que les permitan de una manera más sencilla participar de esas instituciones. Si los términos de esta negociación, que frecuentemente está determinada por la naturaleza de los derechos multiculturales que se les reconozcan, se sujeta a los dos principios normativos que rigen nuestra investigación, estaremos en condiciones de

señalar que los términos de semejante negociación han sido justos y finalmente facilitarán su integración.

En el cuarto capítulo abordaré la relación que tiene lugar entre aquellos inmigrantes que no poseen la ciudadanía o que bien les ha sido negada de alguna manera por el estado receptor. En efecto, tradicionalmente los procesos de construcción de los estados nacionales han considerado como políticamente relevante solamente a aquel segmento de la población que es ciudadana o que bien tiene la capacidad de llegar a serlo. Sin embargo, en los estados contemporáneos podemos apreciar que hay un segmento de seres humanos que no tienen la posibilidad de llegar a ser ciudadanos, esencialmente por la negativa de los Estados receptores para otorgarles la ciudadanía. En este grupo humano, que se encuentra en casi todos los estados contemporáneos en mayor o menor número según el nivel de desarrollo de los mismos, podemos apreciar esencialmente a los inmigrantes indocumentados y a los buscadores de asilo, a quienes sistemáticamente se les ha negado la posibilidad de poder convertirse en ciudadanos. Ahora bien, el hecho de que se les haya negado la ciudadanía a un importante grupo humano, implica una violación importante tanto al primero como al segundo principio de la justicia, pues quebranta de manera significativa los principios de igualdad contenidos en ambos principios, además de que se les niegan, de hecho, prácticamente el goce de todas sus libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia.

En efecto, una de las consecuencias inmediatas de la carencia de ciudadanía y de la imposibilidad de adquirirla por parte de los inmigrantes indocumentados y de los buscadores de asilo, es que los mantiene permanentemente o, cuando menos por muchos años, al margen de toda posibilidad

de poseer los derechos propios de la ciudadanía, es decir, los coloca en una permanente situación de desigualdad con relación al resto de la población que sí poseen los derechos propios de la calidad ciudadana, violando de manera el primer principio de la justicia, pues entre los derechos propios de la ciudadanía se encuentran muchos de los derechos básicos de que debería gozar todo individuo en una Estado liberal, como son todos los derechos políticos (derecho al voto activo y pasivo o el derecho a la asociación política). Efectivamente, el primer principio de la justicia señala que todos deben gozar del máximo de libertades que sean compatibles con las libertades básicas de los otros, luego entonces al existir un importante segmento de la población que no puede gozar de los derechos básicos por estar en un estado de ilegalidad sostenido por el Estado receptor que niega el otorgamiento de la ciudadanía, tenemos que nos *todos* gozan del máximo de libertades a que se refiere ese principio. El problema aquí es que para gozar del máximo de libertades como dice el primer principio de la justicia de Rawls, se requiere poseer la calidad de ciudadano pues tradicionalmente los estados liberales han otorgado esos derechos sólo a sus ciudadanos, piénsese por ejemplo en los derechos políticos a que me refería arriba, los cuales siempre has sido reconocidos sólo a los ciudadanos.

Ahora bien, el problema radica en los términos en los cuales se ha definido a la ciudadanía, los que han excluido casi siempre a importantes segmentos humanos, siendo en la actualidad los inmigrantes indocumentados o los buscadores de asilo, que se cuentan por millones, entre los grupos más perjudicados. Esta negativa a otorgar la calidad ciudadana a los grupos que hemos señalado, ha provocado también que se les impida toda posibilidad de participar en el gobierno del

Estado en el cual residen y al que obedecen como si fueran ciudadanos, con lo que se quebranta también la segunda parte del segundo principio de la justicia de Rawls, aquél que señala que los cargos públicos deben estar abiertos a todos en igualdad de condiciones, pues no hay para ellos ninguna condición de igualdad en la competencia política por esos puestos, no obstante que están sujetos al gobierno del Estado en que residen.

Para corregir las graves desigualdades a que he hecho referencia anteriormente, se hace necesario diseñar una noción de ciudadanía que integre, en términos de justicia y conforme a los dos principios normativos que guían mi investigación, a estas minorías que actualmente se encuentran impedidas de alcanzar la ciudadanía. Se hará pues necesario, modificar la idea que tenemos sobre la ciudadanía para integrar a estos grupos humanos plenamente en sus derechos en condiciones de igualdad, pues considero que cualquier Estado que se precie de ser liberal, tendrá que considerar irremediamente a los inmigrantes indocumentados y a los buscadores de asilo. Este es el propósito del cuarto capítulo.

Finalmente, en el quinto y último capítulo examinaré a la luz de los dos principios de la justicia a las instituciones propias de la democracia en los estados liberales. Para ello pondré mi atención inicial en las formas de la democracia mayoritaria, que han sido tradicionalmente las más favorecidas en los procesos de construcción de los estados nacionales y demostraré como estas formas de la democracia mayoritaria, con sus instituciones clásicas de poderes ejecutivos dominados por un partido que al mismo tiempo predomina sobre los legislativos locales, con su sistema unidimensional de partidos y con su sistema de

partidos desproporcionado, impide la aplicación del primer principio de la justicia, ya que por su naturaleza excluyente en la competencia política impide que los integrantes de las minorías etno-culturales posean el máximo de libertades políticas básicas que sean compatibles con las libertades de todos los demás, impidiendo la integración de esas minorías en términos de justicia.

Asimismo, las formas de la democracia mayoritaria al favorecer tanto el predominio de un partido en el poder ejecutivo, como el juego estricto de dos únicos partidos políticos en las asambleas legislativas, ha provocado la exclusión no sólo de las minorías etno-culturales, sino también de amplios segmentos representativos de la sociedad dominante para acceder a los cargos públicos, lo que evidente no satisface la aplicación del segundo principio de la justicia. Es por ello que para corregir las imperfecciones de la democracia mayoritaria, sugiero en este capítulo la inclusión de algunas de las instituciones propias de la democracia consensual, así como de la representación de grupo cuando sea necesario, ya que así estaremos en condiciones de que el primer principio de la justicia opere con mayor amplitud dentro de los estados liberales, sobre todo en lo que se refiere a que todos disfruten del máximo de libertades políticas, compatibles con las libertades políticas de todos los integrantes de la sociedad. También la representación de grupo y las instituciones propias de la democracia consensual abren mayores márgenes de igualdad en la contienda política para las minorías etno-culturales, pues mediante ellas pueden tener la posibilidad de acceder y participar del gobierno de un Estado, con lo que la segunda parte del principio de la diferencia pueda imperar normativamente, generando que los puestos públicos estén abiertos a la competencia política

para todos en igualdad de condiciones, o cuando menos en condiciones no tan desiguales como se encuentran en la actualidad.

En síntesis y como señalé un poco más arriba, en la presente investigación reflexionaré sobre algunas de las instituciones políticas básicas que nos permitan la aplicación normativa de los dos principios de la justicia para el acomodo de las minorías dentro de los Estados liberales en condiciones de mayor justicia. De esta manera y conforme vayamos avanzando en nuestro objetivo, se irá perfilando un modelo teórico de instituciones políticas básicas que cualquier estado liberal con minorías etno-culturales en su interior, podría seguir en su proceso de construcción o consolidación.

¹ Al referirme a los derechos de las minorías etnoculturales, o derecho de las minorías para abreviar, uso este término en el sentido amplio que lo emplea Kymlicka, es decir para referirme a una gran variedad de políticas, desde derechos y excepciones legales, provisiones constitucionales de políticas multiculturales de los Estados, hasta derechos lingüísticos o derechos de los pueblos indígenas. Esta es una categoría heterogénea, pero tales medidas tienen dos características en particular: 1. Van más allá del conocido conjunto de derechos civiles y políticos que son protegidos por todas las democracias liberales y 2. Son adoptados con la intención de acomodar las distintas identidades y necesidades de los grupos etnoculturales. Véase Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Great Britain, 2001, p.17.

Asimismo, es importante señalar que el término "minorías" no debe ser entendido sólo como referido al tamaño proporcional del grupo, sino más bien al espacio que ocupa una cultura en la esfera pública. También debe distinguirse a las minorías en el sentido en el que las usamos en la presente investigación, de aquel que se utiliza para calificar a ciertos grupos como son los coleccionistas de timbres postales, ciertos clubes grupos que, aunque jueguen un papel político minoritario, no pueden poseer los mismos derechos que las minorías nacionales etnoculturales. Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1993, p.76.

² Este el caso, en mi opinión, que se presenta en sociología estadounidense, en la que después de la Segunda Guerra Mundial aparecen diversos estudios sociológicos, antropológicos o de ciencia política que examinan la presencia de las minorías etno-culturales en ese país. Un ejemplo sobresaliente en la literatura sociológica estadounidense son las investigaciones de Ernesto Galarza sobre la población mexicano o de origen mexicano en los Estados Unidos, por ejemplo véase, Galarza, Ernesto, *Barrio Boy*, University of Notre Dame Press, 1971. Agradezco al Dr. Jorge Bustamante su valiosa sugerencia para consultar este libro.

³ Kymlicka, *Politics in the Vernacular...*, op.cit., pp. 17-18.

⁴ En la presente tesis no serán objeto de estudio en lo particular las causas que dieron origen a la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas el 1 de enero de 1994, ni tampoco haré un estudio del desarrollo de tal movimiento, sin embargo, considero que para abordar los temas relativos al multiculturalismo en México y los derechos de las minorías en este país, es necesaria una comprensión suficiente de este fenómeno, por consiguiente recomiendo consultar las siguientes obras que brindarán una acercamiento inicial al problema : Tello Diaz, Carlos, *La Rebelión de la Cañadas*, Editorial Cal y Arena, México, 1997; Stavenhagen, Rodolfo, *Indigenous Movements and Politics in México and Latin América*, en Curtis Cook and Lindau Juan, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, 2000, pp.72-97; Harvey, Neil, *The Peace Process in Chiapas: Between Hope and Frustration*, artículo facilitado por el Profesor Will Kymlicka, en agosto de 2002; Stavenhagen, Rodolfo, *Prospects for Peace in Chiapas*, ensayo que me facilitó el Profesor Will Kymlicka, agosto de 2002; Hernández Navarro, Luis, *Between Memory and Forgetting: Guerrillas, the Indigenous Movement, and Legal Reform in the Time of the EZLN*, artículo que me facilitó el professor Will Kynlicka, agosto de 2002.

⁵ Para un breve examen de los conflictos étnicos y los movimientos nacional-separatistas en algunos países de Europa Occidental, así como sobre algunos casos prácticos acaecidos en la Europa Oriental después del colapso socialista, consúltese: Walzer, M., (1997), *On toleration*, New Haven, Yale University Press, pp.51-64, quien examina sucintamente los casos particulares de Francia, Israel y Canadá; asimismo de la obra de McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Great Britain, 1993, consúltense los siguientes ensayos: McGarry John and O'Leary Brenda *The macro-political regulation of ethnic conflict*, pp.1-39; Noel, S.J.R., *Canadian responses to ethnic conflict. Consociationalism, federalism and control*, op.cit, pp.41-61; Lieven Dominic and McGarry John, *Ethnic conflict in the Soviet Union and its successors states*, pp.62-83; Schöpflin, George, *The rise and fall of Yugoslavia*, pp.172-203; Keating Michael, *Spain Peripherial nationalism and state response*, pp.204-225.

⁶ La división del debate multicultural en tres etapas ha sido establecido por Will Kymlicka y la sigo en lo esencial debido a que me parece muy didáctica, pero sobre todo es muy útil para delimitar los temas que se están discutiendo en la actualidad. Véase, Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, op.cit, p.18 y sigs.

⁷ Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, op.cit, pp.18-19.

⁸ Sobre el debate entre comunitaristas y liberales, véase Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy. An Introducción*, Oxford University Press, Great Britain, 1990, pp.199-237

⁹ Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, op.cit., p.18-19.

¹⁰ Ibid, p.19

¹¹ Ibid.

¹² Ibid, p.21

¹³ Ibid.

¹⁴ Raz, Joseph, *Multiculturalism: A Liberal Perspective*, en *Dissent*, Winter, 1994, pp.67-79.

¹⁵ Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1993; Miller, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, Great Britain, 1995; Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996.

¹⁶ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., p.112.

¹⁷ Ibid, p.119

¹⁸ Ibid, pp.120-122

¹⁹ Ibid, pp.122-124

²⁰ Ibid, pp.128-129

²¹ Ibid, p.227.

²² Sobre la crítica que hacen algunos a la pretensión de los liberales de integrar los derechos de las minorías a la teoría liberal, es interesante el artículo de Kukhatas, quien fue pionero en este tipo de críticas, véase Kukhatas, Chandran, *Are there any cultural rights?*, en *Political Theory*, Vol.20, No.1, February 1992, pp.105-139

²³ en Barry, Brian, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism.*, Polity Press, Great Britain, 2001, pp.5-6. (la traducción es mía).

²⁴ Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, op.cit, p.22

²⁵ véase Kymlicka, Will, *Politics in the vernacular*, op.cit., p.23 y del mismo autor *Ciudadanía Multicultural.*, op.cit., pp.57-71.

²⁶ véase Kukhatas, Chandran, *Are there any cultural rights?*, op.cit.

²⁷ Después de su *Teoría de la Justicia* en la cual no aborda propiamente el problema de la diversidad cultural, Rawls elabora en *Liberalismo Político* una teoría que le permite un acomodo de las diferencias culturales en una sociedad liberal y democrática. A diferencia de Kymlicka, Rawls no considera esencial a la autonomía para su construcción teórica sobre la diferencia cultural, para Rawls lo importante es un consenso traslapado. Sólo a manera de introducción comentaré algunos de los aspectos relevantes de esta teoría rawlsiana, sin tratar desde luego de ser exhaustivo, pues ello sería motivo de otra investigación.

Rawls desde el inicio de su obra intitulada *Liberalismo Político*, dice que la misma persigue resolver problemas distintos a los que ha abordado en su *Teoría de la Justicia* y que se concentrará detenidamente

en los problemas derivados de la *diversidad* y la *pluralidad*. Así el problema a resolver en esta obra es como sigue: una sociedad democrática moderna se caracteriza no solamente por poseer una pluralidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales comprensivas, sino además por poseer una pluralidad incompatible de doctrinas razonables. Las doctrinas razonables a diferencia de las comprensivas, no son compartidas por todos los ciudadanos. Tampoco se puede esperar que en un futuro previsible, alguna o algunas de tales doctrinas, sean sostenidas por todos o casi todos los ciudadanos. Rawls considera en *Liberalismo Político* que para efectos políticos, una pluralidad de doctrinas razonables pero incompatibles, es el resultado normal del ejercicio de la razón humana, dentro de un marco de instituciones libres en un régimen constitucional y democrático.

Así las cosas, el problema del *Liberalismo Político* puede ser formulado como sigue: ¿cómo es posible que exista una sociedad estable y justa, de ciudadanos libres e iguales que están profundamente divididos por doctrinas razonables pero incompatibles en el orden religioso, filosófico y moral? O dicho de otra manera: ¿Cómo es posible que opuestas, aunque razonables doctrinas comprensivas, vivan juntas y soporten la existencia de un régimen constitucional? ¿Cuáles son los términos de una cooperación social justa entre ciudadanos que se caracterizan por estar divididos profundamente por conflictos doctrinales?

Al respecto, Rawls dice que el *liberalismo político*, como él lo entiende, es una concepción política de la justicia que puede ganarse el apoyo de un consenso traslapado de las doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales. Así los ciudadanos que persiguen doctrinas distintas, pueden sostener una sociedad democrática, justa y estable. Para este fin es normalmente deseable que los puntos de vista comprensivos en lo filosófico y moral, que nos hallamos habituados a utilizar en los debates sobre cuestiones políticas fundamentales, se dejen a un lado en la vida pública. La razón pública, es decir el razonamiento de los ciudadanos en los foros públicos en torno a principios constitucionales esenciales y a las cuestiones básicas de la justicia, está mejor guiada ahora por una concepción política, cuyos principios y valores pueden ahora suscribir todos los ciudadanos.

Así pues, el liberalismo político apunta hacia una concepción política de la justicia como libremente aceptado y que no preconiza ninguna doctrina específica, metafísica o epistemológica, más allá de lo que está implícito en la concepción política misma. Como explicación de los valores políticos, una concepción políticamente aceptada no niega que existan otros valores que se apliquen, por ejemplo, al ámbito personal, familiar o al de las asociaciones. Uno de sus objetivos es delimitar el dominio político y especificar su concepción de la justicia, de tal manera que sus instituciones puedan obtener el apoyo de un consenso traslapado. En Rawls, John, *Liberalismo Político*, México, FCE, 1995, pp.XIV-XVIII,XXV, 29-35.

²⁸ Añadiría a las obras que he citado en esta sección que se refieren a lo que he llamado la segunda etapa del debate multicultural y que me parecen particularmente relevantes por la manera en que abordan problemas del liberalismo y la diferencia cultural, las siguientes obras: Rawls, John, *Liberalismo Político*, op.cit., pp.9-170; Taylor, Charles, *Multiculturalism and The Politics of Recognition*, Princeton University Press, New Jersey, 1992, pp2.25-73; Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, New Jersey, 1990,

pp.3-38, 156-191. También recomiendo consultar los siguientes artículos, que son importantes sobre el tema aunque de menor impacto que las obras de los tres autores antes mencionados: Gutman, Amy, *The Challenge of Multiculturalism to Political Ethics*, en *Philosophy and Public Affairs*, vol.22, no.3, 1993; Fullinwider Robert K., *Citizenship, Individualism and Democratic Politics*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, op.cit., pp.497-515; Galston, *Two Concepts of Liberalismo*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, op.cit., pp.518-533; Gutmann Amy, *Civic Education and Social Diversity*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, op.cit., pp.557-579.

²⁹ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., pp.83-84.

³⁰ *Ibid*, p.85-86

³¹ Ya examinaré con mayor detenimiento lo que debemos entender por Estado-Nación y por Estado multinacional en el capítulo segundo de la presente tesis, en la que con particularidad me detendré en el examen del fenómeno estatal referido a las minorías.

³² El proceso de creación de una cultura nacional fue tan intenso durante esta época que, por ejemplo, en el caso mexicano inclusive se produjo una intensa literatura que examinaba, precisamente, las particularidades de esa cultura y de lo que se consideraba como "lo mexicano". En efecto, para el caso mexicano basta sólo recordar la abundante literatura que comienza a aparecer desde finales de los cuarenta y principios de los cincuenta en los cuales se discuten estos temas, sobre el particular se puede consultar: Bartra, Roger, *La jaula de la melancolía*, Grijalbo, México, 1987, 271p.; Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, FCE, México, 1994, 351p.; Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, Espasa-Calpe, México, 1965, 145p.; Portilla, Jorge, *Fenomenología del Relajo*, FCE, México, 1984, 212p.

³³ En efecto, como ejemplo podría ser importante señalar el uso que hicieron del indigenismo algunas de las figuras más sobresalientes de la antropología social mexicana (entre las que destaca Antonio Caso y Manuel Gamio), para la construcción de un estado nacional mexicano, fuertemente unitario y excluyente de las particularidades indígenas, a las que trataron de asimilar al estado nacional. Este esfuerzo intelectual fue ampliamente promovido por el Estado mexicano y generó lo que se ha dado en denominar, dentro del pensamiento antropológico y social latinoamericano, el *indigenismo*, mismo que fue ampliamente promovido por el gobierno mexicano y que ha tenido una amplia influencia en otros países de la región con importante población indígena. Sobre el particular sugiero que se consulte Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo mexicano*, México, SEP-Lecturas Mexicanas, 1987, pp.248. Véase también García Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Grijalbo-CONACULTA, 1990, p. 179.

Asimismo, parece interesante señalar que el término *indigenismo* no se entiende en el mundo de habla inglesa, pues los anglófonos cuando se encuentran con el término, inmediatamente consideran que se refiere a una doctrina de pensamiento creado por los propios indígenas; es difícil, por consiguiente, explicar que en español por lo menos como se entiende en Latinoamérica, tal pensamiento se refiere más bien a una doctrina que han creado los propios intelectuales para referirse a los indígenas.

³⁴ Véase García Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, op.cit., p. 179.

³⁵ Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., p.18

³⁶ *Ibid*, p.18

³⁷ *Ibid*, pp.18-19

³⁸ *Ibid*, p.19.

³⁹ Kymlicka, Will, *Politics in the vernacular...*, op.cit., pp.17 y siguientes.

⁴⁰ Dworkin, Ronald, *Liberal community*, en *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Estados Unidos de América, 511 p.

⁴¹ Rawls, John, *A theory of justice*, Oxford University Press, 1971, p.7

⁴² *Ibid*, pp.4-5

⁴³ *Ibid*, p.60. La traducción es mía de las siguientes oraciones en inglés:
"First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with similar liberty for others.

Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all."

⁴⁴ Rawls, John, *A theory of Justice*, op.cit., p.61

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ *Ibid*, pp.62-63.

⁴⁸ *Ibid*, pp.100-101

⁴⁹ *Ibid*, p.101

⁵⁰ *Ibid*, pp.101-102

⁵¹ *Ibid*, p.103

⁵² *Ibid*, p.151

⁵³ *Ibid*, p.104

⁵⁴ *Ibid*, p.106

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ *Ibid*, p.102

CAPÍTULO II LAS MINORÍAS Y EL ESTADO NACIONAL

1. Estado liberal y Estado Nacional.

Desde el liberalismo y bajo la perspectiva de los principios liberales, existe un problema fundamental para comenzar a estudiar al Estado nación con relación a las minorías etno-culturales: se ha considerado que el liberalismo es ajeno a cualquier noción de Estado nacional. Tal concepción es falsa pues todo Estado liberal ha estado intrínsecamente vinculado a la existencia de un Estado nacional, es decir, a la existencia de un Estado que mantienen una estrecha relación con la idea de una nación, entendiendo por nación a aquel conjunto de valores, principios, acuerdos y tradiciones que identifican a los individuos de una sociedad política como miembros de una misma nacionalidad o como coparticipes de una identidad común. En efecto, en las condiciones de las sociedades modernas no sería posible pensar en un Estado en el cual imperen los derechos liberales, si no contáramos con algún elemento que permitiera a los integrantes de la sociedad política identificarse alrededor de esos valores e identificarlos como parte de su identidad; es precisamente la idea de nación la que proporciona la coherencia suficiente a los miembros de la sociedad política para que, partiendo de un conjunto de principios compartidos, entre los cuales se encuentra los principios liberales, demanden su reconocimiento y respeto. En otras palabras, sin un Estado nacional parece imposible pensar que los nociones de libertad e igualdad propios del estado liberal y contenidos en los principios de la justicia, puedan contar entre la población de un Estado con los soportes necesarios para que esos principios y valores imperen entre todos sus integrantes, ya

que debemos considerar siempre que, el Estado otorga una serie de soportes y protecciones institucionales a esos valores, que son igualmente indispensables para que esos principios operen, pensemos solamente en la necesidad de tribunales en los que operen los procedimientos indispensables para que los principios liberales sean una realidad entre la población. En otras palabras, todos los estados liberales han requerido de una identidad nacional que permita a cada uno de sus integrantes identificarse alrededor de los principios liberales que consideran en sí parte de su identidad común, además de contar con los soportes institucionales y legales suficientes para que tales principios imperen.

En este mismo sentido dirige Canovan sus comentarios cuando critica la posición asumida por algunos de los pensadores liberales más importantes de la posguerra y nos dice que un "número significativo de pensadores neo-liberales son explícitamente hostiles a cualquier concepción de la política que posea cualquier alusión colectiva. En particular, desde la Segunda Guerra Mundial, con sus aspiraciones dirigidas a la conformación de una solidaridad de grupo propia de los tiempos de guerra, ha habido en la Gran Bretaña un grupo de pensadores liberales, escépticos y conservadores, que han protestado contra toda noción de la política como un proyecto colectivo...ellos fueron igualmente hostiles a cualquier forma de política comunitaria, *incluyendo el nacionalismo*...Sin embargo, intentaré demostrar que inclusive esos liberales no pueden evitar la existencia de la comunidad política, ni del Estado-nación."¹ Entre liberales a los que se refiere Canovan, encontramos a Hayek quien es uno de los pensadores liberales más radicales y conservadores de la posguerra, quién se oponía a cualquier

tipo de colectivismo y considerabas nociva para la libertad humanas, cualquier forma de nacionalismo. Hayek estaba a favor de una mínima intervención del estado en la vida pública y en la economía, conceptualizaba al Estado como un simple Estado vigilante encargado únicamente de la seguridad y el orden, al tiempo que permitía que los individuos realizaran libremente sus actividades en la sociedad.² Otro pensador importante dentro del liberalismo aunque con bases teóricas distintas a las Hayek, pero que también se opone a cualquier tipo de identidad nacional o "colectivismo" es Michael Oakeshott, quien en uno de sus tantos escritos se declaró un liberal radical, conservador y enemigo de los nacionalismos.³

Coincidiendo con Canovan, podría decir que la pretensión de estos liberales que se oponen a cualquier tipo de identidad nacional es, evidentemente falsa, pues tradicionalmente los Estados liberales tienen que promover una identidad nacional que sea favorable a la protección y garantía de los derechos esenciales de los individuos, así como de todos aquellos valores esenciales al Estado liberal y democrático. Tan han sido de esta manera que siempre se han manifestado, cuando menos tácitamente, a favor de la consolidación de una forma estatal que institucionalmente garantice la protección de tales principios liberales. Asumir lo contrario, sería tanto como suponer que los sociedades liberales son naturales o producto de la generación espontánea, algo que quisieran pensadores como Hayek, quien expresamente ha señalado que hay que dejar todo al libre mercado y éste creará todas las condiciones sociales necesarias para el desarrollo humano. Semejante posibilidad es insostenible e irreal, pues el entramado institucional que se requiere para mantener en plena vigencia todos y cada uno

de los principios liberales sólo puede ser brindado por la cohesión que proporciona una nacionalidad, con todo su poder de convocatoria y movilización, así como por el Estado y su fuerza coactiva. Es más el nacionalismo y el Estado me parecen condiciones necesarias para la existencia de una sociedad con valores liberales, pues como correctamente dice Canovan "...cuando pensamos acerca de sus condiciones -del Estado liberal-, nos damos cuenta que ellas son posibles sólo a través de una serie de actos que pueden ser equilibrados de manera más bien difícil. El Estado debe ser fuerte y efectivo sin ser excesivamente coercitivo: debe ser capaz de movilizar, en su favor, el apoyo de un gran sector de la población...La sociedad civil ha sido posible debido a que los individuos han sido liberados de sus identidades comunales y, en su lugar, han llegado a ser miembros de una nueva y más abstracta comunidad nacional que trasciende a la etnicidad. Seligman argumenta que 'la generalización y universalización de la confianza' implicada en este proceso de construcción nacional, ha sido una condición necesaria para el tipo de legitimidad democrática y el manejo de conflictos propios de una sociedad civil".⁴

Para Miquel Caminal tanto el nacionalismo y como el liberalismo nacen de la misma modernidad, ambas son producto de las condiciones propias de las sociedades modernas, pues para él una "sociedad civil de individuos libres y anónimos solamente se puede construir desde la coincidencia inicial entre las fuerzas que promueven el liberalismo y el nacionalismo, puesto que la afirmación de la libertad de los individuos frente al absolutismo monárquico implica la necesidad de una referencia institucional que los haga igualmente miembros de una comunidad imaginaria: la nación.

Esto no obliga a una evolución coincidente entre liberalismo y nacionalismo, pero sí que nacen de la misma modernidad".⁵

Con lo anterior, sólo deseo subrayar que cualquier estudio sobre la aplicación de principios normativos liberales, deberá reconocer siempre la importancia de las nociones de nación y Estado nacional, así como la estrecha vinculación que existe entre el Estado liberal y el nacionalismo. Debido a semejante importancia, la primera institución sobre la que examinaré si se cumplen con los dos principios de la justicia para el acomodo de las minorías etno-culturales, es precisamente, el Estado nación⁶.

Me parece que haber iniciado nuestro estudio sobre la satisfacción de estos dos principios liberales de la justicia en el Estado liberal, hubiese sido una tautología, pues por antonomasia un Estado liberal satisface los principios liberales, o cuando menos debería satisfacerlos. En cambio, tal satisfacción no es tan clara en lo que podríamos llamar los Estados nacionales, pues en ellos no siempre se satisfacen las condiciones de la justicia liberal. En efecto, no todos los Estados nacionales son liberales, pues es evidente que si echamos un vistazo al contexto internacional, sólo algunos de los Estados nacionales que aparecen en el mundo, han abrazado los principios liberales. Lo contrario en cambio es diferente: todos los Estados liberales se han constituido de alguna u otra manera en Estados nacionales y han abrazado la idea de una nación como sustento de identidad entre su población y como soporte para los principios liberales. Para ilustrar esto último, piénsese sólo en una encuesta realizada recientemente en los Estados Unidos - indiscutiblemente un Estado nacional -, en la cual se les preguntaba a los entrevistados que era lo que históricamente había definido a la *nación estadounidense*, la respuesta fue

que los valores de la libertad (la libre empresa entre otros) y la democracia⁷.

Por lo anterior, parece indispensable que nuestras indagaciones se dirijan a examinar si los Estados liberales que han asumido la forma de Estados nacionales, satisfacen los dos principios de la justicia en el momento en que proceden al acomodo de las minorías etno-culturales, máxime si los Estados nacionales y las minorías etno-culturales tendrán que encontrar los términos de su convivencia, pues los Estados nacionales como construcción histórica no desaparecen en el futuro previsible. En efecto, puedo decir sin temor a equivocarme que el proyecto de construcción del Estado nación, iniciado en el renacimiento y realizado con gran energía en la mayoría de los estados europeos y americanos durante los siglos XVIII y XIX, continuará. De igual manera, parece que este proyecto también tiene una larga historia que recorrer en aquellos países de África y Asia que iniciaron tardíamente la construcción de sus Estados nación hacia la segunda mitad del siglo XX, con el derrumbe de las potencias coloniales. Sin embargo, hay que reconocer que tal proceso ya no podrá ser igual a como se ha venido desarrollando hasta ahora, pues las nuevas condiciones políticas y el nuevo contexto global⁸ han planteado un nuevo escenario al cual se deberán adaptar los Estados nacionales. Entre estas nuevas condiciones se encuentran las que son impuestas por la presencia de las diferentes identidades etno-culturales que existen al interior de los mismos Estados nacionales.

En este sentido, hay quienes consideran que la búsqueda del reconocimiento de la diversidad cultural puede ser autodestructiva del mismo Estado nacional. Sin embargo, creo honestamente que semejante aseveración es exagerada, pues es

muy claro para mí que los Estados nacionales no desaparecerán y que, en consecuencia, tendremos que encontrar la forma más adecuada para que las minorías etno-culturales convivan con los Estados nación en que se encuentran ubicadas. Lo que urge es encontrar la manera de que las identidades culturales de las minorías se acomoden en términos de justicia dentro de la propia identidad nacional que han construido los Estados.

En efecto, ni la globalización, ni el paulatino avance de los derechos de las minorías implican que el Estado nacional, como institución política básica en el mundo, se encuentre en proceso de desaparecer, más bien habrá que decir que se encuentra en un proceso de acomodo a estas nuevas realidades, pues como correctamente dice David Miller, no hay en las condiciones contemporáneas ninguna entidad política, capaz de sustituir al Estado nación.⁹ En otras palabras, si el Estado nacional subsistirá como unidad política esencial y éste aloja a una o varias minorías etno-culturales que por una razón u otra no se sienten completamente parte de esa comunidad nacional creada por el Estado, pero que no quieren o no pueden de forma realista formar un Estado propio, entonces habrá que encontrar los términos justos de una convivencia entre el Estado nacional y las minorías etno-culturales que se desenvuelven en su interior. Ahora bien, ¿cómo puede el Estado nacional satisfacer los principios de la justicia al momento acomodar a sus minorías etno-culturales? Me concentraré en dar respuesta a este problema en el presente capítulo, por el momento sólo puedo adelantar que las identidades nacionales dominantes del Estado deben ser transformada de manera que las minorías etno-culturales puedan ser incluidas y esto implica comenzar a pensar en que los principios de la justicia pueden ser aplicados a la idea

de nación que se encuentra contenida en los Estados nacionales.

Sin embargo, al reflexionar sobre la posibilidad de que los principios normativos de la justicia puedan ser aplicados a un arreglo institucional tan importante como lo es la idea de nación, encuentro en el estado de la ciencia actual importantes dificultades para tal efecto. En primer lugar, un segmento importante de estudiosos de la teoría política liberal entre los que se encuentra Berlin, Popper y Barry, han considerado irrelevante el estudio de las identidades nacionales. En segundo lugar, podemos apreciar que existe una confusión entre el Estado y la nación, lo cual nos impide pensar a la nación y a las identidades nacionales como nociones particulares sobre las cuales se puedan aplicar principios de justicia. En tercer lugar y lo más importante, estimo que se duda que la propia idea de nación sea un arreglo institucional entre los integrantes de la sociedad política, pues ha sido lugar común el considerar a la nación y a las identidades nacionales más como *productos de generación espontánea o natural*, dados de una buena y para siempre a las individuos y a sus agrupaciones, sobre las cuales éstos no poseen ninguna capacidad de transformación o control. Dicho de otra manera, es frecuente considerar a la nación más como un producto natural que como una construcción humana, lo cual nos impide de manera importante la posibilidad de comenzar a considerar que sobre semejante institución se apliquen principios normativos, pues si la nación fuese un producto natural, fuera del alcance de todo control humano, entonces no habría posibilidad alguna de sujetarla normativamente a principios o reglas acordados por los seres humanos. En este sentido, creo que sin lugar a dudas *tendremos que explicar como la nación y las identidades*

nacionales no son productos naturales que se impongan de una buena vez a las sociedades políticas, sino más bien creaciones humanas sujetas en consecuencia la aplicación de principios normativos, como pueden ser los dos principios de la justicia. Sin embargo, vayamos por partes y antes de demostrar porque la nación es una creación institucional, expliquemos brevemente como las otras dos limitantes que he mencionado, han impedido un estudio mínimo acerca de la nación y de las identidades nacionales y su interpretación en términos de justicia.

2. EL ABANDONO DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA NACIÓN Y LOS NACIONALISMOS.

La aplicación normativa de los principios de la justicia a una organización como el Estado nacional parecía muy difícil hasta hace poco tiempo, debido principalmente a que durante décadas se consideraron como innecesarios los estudios relativos a la nación y los nacionalismos, apenas ahora comenzamos a retomar su importancia para los efectos de nuestros estudios. Algunos se preguntarán si el Estado y la nación acaso no estaban allí como para ser estudiados desde hace mucho tiempo, inclusive antes de que apareciera el debate sobre las minorías. Desde luego que allí estaban, el problema fue que precisamente se consideraban al Estado y a la nación como temas definidos y cerrados de la teoría política, que estaban suficientemente discutidos y definidos de una buena vez y para siempre, por lo que no cabía hacer mayores consideraciones teóricas sobre ellos, mucho menos examinarlas a la luz de principios normativos, como deseo hacer en el presente trabajo.

Una posible explicación a semejante desinterés por tales temas, puede quizá encontrarse en el hecho de que sobre todo

los temas referidos a la nación y los nacionalismos, fueron asociados con el totalitarismo de la primera mitad del siglo XX. En efecto, estos temas estuvieron casi ausentes de la teoría política desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pues se les atribuyó, en exceso, la formación de los nacionalismos beligerantes, particularmente del nacionalsocialismo en Alemania y del fascismo en Italia. De esta manera, al final no faltó quien viera en los nacionalismo y los Estados nacionales la única causa de tan terrible conflagración internacional y de algunos de los genocidios cometidos en esa época. Inclusive, son muchos los teóricos de la posguerra que declararon el fin de las naciones y de los nacionalismos, o cuando menos eso hubiesen querido, entre éstos me vienen a la memoria Karl Popper para quien cualquier tipo de nacionalismo podía asociarse con los totalitarismos, el regreso al tribalismo, a la sociedad cerrada y a la limitación de la libertad humana¹⁰. También para Isaiah Berlin los nacionalismos pueden ser fuente de totalitarismo y peligro para la libertad humana¹¹. Recientemente algunos teóricos como Brian Barry, han reconocido que pertenecen a una generación sacudida por la Segunda Guerra Mundial, por los nacionalismos y los totalitarismos europeos y que, precisamente por ello, su intención era teorizar sobre la libertad y no sobre algo que pudiera poner en peligro al liberalismo, como podían ser los temas de la nación y los nacionalismos¹².

En fin, independientemente de cuales hayan sido las causas de tal ausencia en el debate, es una realidad que los problemas derivados de la formación de los Estados nacionales y de los nacionalismos, fueron escasamente desarrollados por la teoría política. Más aún, estos temas tampoco aparecen explícitamente en la seminal obra de Rawls, *Teoría de la*

Justicia, pues Rawls jamás se plantea explícitamente como aplicar estos principios normativamente al Estado nacional y a la nación.

Como estos problemas son prácticamente ignorados por todos los teóricos liberales, entonces ellos se concentrarán mucho más en la discusión moral y en la determinación de principios que en los problemas políticos derivados del Estado nacional, no digamos en los problemas que pudieran existir entre los Estados nacionales y las minorías etno-culturales. Así lo entiende Margaret Canovan cuando escribe sobre la nacionalidad, pues como bien lo ha tratado de demostrar "que no obstante el comprensible desdén por el nacionalismo, que ha sido mostrado por la mayoría de los pensadores políticos anglófonos, la teoría política contemporánea es profundamente dependiente de una nacionalidad tácitamente asumida...Los liberales que teorizan acerca de la justicia internacional y los derechos humanos, no se piensan a sí mismos como utopistas cuyos ideales no tienen relevancia práctica; sin embargo, ellos muestran poco interés en las posibles fuentes del poder político que serían necesarias para implementar sus ideales. Aunque parezca sorprendente, muchos teóricos políticos contemporáneos, rara vez piensan acerca de las fuentes, los costos y las limitaciones del poder político, pretendiendo asumir que el consenso popular y el poder no coercitivo, estarán siempre a disposición cuando se les requiera. Mi propuesta es que la cadena perdida en estas teorías es proporcionada por la nacionalidad, la cual genera, en ciertos casos, un poder colectivo que hace posible la realización de las aspiraciones de democracia, justicia social y derechos humanos."¹³

Ahora bien, me parece que la responsabilidad del desinterés de los liberales por los estudios sobre la nación

y los nacionalismos, no solo debe hacerse caer sobre algunos teórico liberales, también los partidarios del nacionalismo tienen un gran responsabilidad en ello, pues frecuente se han manifestado hostiles a las tesis liberal-individualistas, mismas que han considerado como adversas para la conformación de una identidad nacional. Estoy pensando sobre todo en aquellos que se han manifestado a favor de la vertiente idealista del nacionalismo (también llamada étnica), que tienen en Hegel a uno de sus máximos exponentes teóricos¹⁴. En efecto, si pensamos en la división que de los nacionalismos hace Liah Greenfeld quien ha diferenciado aquellos movimientos nacionales en los cuales la legitimación del Estado reside en los principios liberales (nacionalismo cívico), de los que defienden una cultura preexistente como legítima fuente del poder político (nacionalismo idealistas o étnico). De esta forma Greenfeld precisa que hay cinco vías nacionalistas hacia la modernidad que se ubicarían en el nacionalismos cívico y representarían la faceta occidental: Francia, Inglaterra y Estados Unidos; mientras que lo que llama la faceta oriental estaría representada por Alemania y Rusia, partidarias tradicionales del nacionalismo idealista o étnico.¹⁵

Aunque es importante aclarar que normalmente la mayoría de los nacionalismos que aparecen en el mundo comprenden una combinación de ambos, me parece que el nacionalismo idealista o étnico ha sido un modelo mucho más utilizado que el modelo cívico, sobre todo después del final de la Segunda Gran Guerra, ya que con el derrumbe del colonialismo y la conformación de muchos Estados nación en Asia y África, éstos adoptaron frecuentemente un modelo cercano al nacionalismo idealista, que además en muchas ocasiones les facilitaba la construcción de un Estado autoritario y fuertemente

centralizado, carente de muchas de las libertades básicas. El gran peligro que semejante forma de nacionalismo representa para el liberalismo es que el soporte del poder político se hace residir en una identidad dominante y excluyente como puede ser la raza, una etnia, la religión o en una cultura predeterminada que identifica de una buena vez y para siempre a sus integrantes. Así, quienes no forman parte de esta entidad excluyente -raza, etnia, o cultura preexistente-, son expulsados de la nación; no hay, de ninguna manera, en esta forma nacional una primacía de los principios liberales. Uno de los ejemplos más bárbaros de este tipo de nacionalismo es el Alemán del nazismo, que hablaba de la superioridad racial de los arios y la exclusión de otras razas, en particular de los judíos. Otras dos formas de este tipo de nacionalismo, desde luego nunca tan violentas como el nacionalsocialista alemán, pero excluyentes a su manera, se pueden encontrar en los nacionalismos religiosos de Irán a finales de la década de los setenta y de los ochenta, y que culminó con el movimiento que derrocó al Sha de Irán, colocando en el poder político a una élite religiosa musulmana que generó una conciencia nacional adversa a muchos de los valores occidentales. Piénsese por ejemplo, en la sentencia de muerte dictada en contra de Salman Rusdie por el sólo hecho de haber publicado un libro que, según la autoridades religiosas de Irán, atentaba contra los valores del Islam, nada más contrario a la libertad de conciencia propia de las formas liberales¹⁶. También el sionismo israelí está dominado por una fuerte carga religiosa y ha dado origen a una poderoso movimiento nacionalista dentro de la comunidad judía, un movimiento religioso excluyente en particular de los palestinos y a favor de una nación y un Estado religioso¹⁷.

Tampoco los nacionalismos cívicos que han sido característicos en países como Estados Unidos, Francia o Inglaterra, han sido excepcionalmente tolerantes no obstante su discurso sobre los derechos liberales, piénsese por ejemplo en la exclusión de los afro-americanos y latinos en Estados Unidos, de los musulmanes en Francia y de los irlandeses católicos en el Reino Unido. Claro está, la exclusión que se da en los países que han adoptado un nacionalismo cívico es mucho más sutil y normalmente opera a través de la segregación económica (bajos empleos y salarios), cultural (escaso acceso a la educación) y política (casi nulo ingreso a los puestos públicos, bajos niveles de votación y acceso a las instituciones públicas), sin embargo, desde luego que no deja de ser exclusión.

En fin, también los nacionalismos por su aversión a los principios liberales han justificado y desalentado a muchos en su interés para abordar el análisis de sobre la nación y las identidades nacionales. Afortunadamente, como se puede desprender de los estudios que han iniciado algunos teóricos entre los que se encuentran la propia Margaret Canovan o el acento que ha puesto Kymlicka en la necesidad de estudiar al Estado nacional, parece ser que comienza a cambiar esa actitud tan negativa que existía con relación a la necesidad de realizar estudios sobre el Estado nacional.

De lo anterior podemos concluir que recuperar los estudios encaminados a resolver los problemas derivados de la nación y de los nacionalismos parece ser el primer paso para avanzar en nuestro objetivo de examinar como pueden ser acomodadas las minorías dentro del Estado nacional conforme a los principios de la justicia. Ahora bien, el siguiente paso será determinar si las naciones son productos naturales o construcciones humanas y políticas, si son esto último,

podremos pensar en la aplicación de los principios de la justicia a la noción de la nación, en caso contrario tendríamos que desistir de tal aplicación.

3. LA NACIÓN COMO CONSTRUCCIÓN. Distinción entre Estado y Nación.

Como decíamos, de la posible determinación del hecho de que la nación y las nacionalidades sean construcciones humanas, es decir, un conjunto de arreglos sobre ciertos principios y valores que otorgan identidad a una población humana, dependerá el que podamos aplicar a semejante instituciones políticas básicas los principios normativos de la justicia. En caso contrario, es decir, en el supuesto de que no estemos ante construcciones humanas, sino ante una especie de productos políticos naturales, tal aplicación de principios normativos sería imposible. Ahora bien, para determinar si la nación es una construcción, habrá que comenzar por distinguir entre Estado y nación.

En efecto, Estado y nación *conceptualmente* no son lo mismo, no obstante la muy frecuente confusión que con relación a estos dos términos podemos encontrar en la literatura política. De esta forma, por lo que respecta al Estado, ya Max Weber en su famosa definición entendía al Estado como aquella agencia dentro de una sociedad que posee el monopolio de la violencia legítima. De lo anterior, Ernest Gellner deduce que la "idea que subyace atrás de esta simple y seductiva noción es la siguiente: todas las sociedades bien ordenas, tales como aquellas en las que vivimos o en las que aspiramos a vivir, consideran a la violencia privada o sectorial como algo ilegítimo"¹⁸; en efecto, hay un consenso en la teoría en el sentido de otorgar a las instituciones estatales el monopolio de la coacción. Ahora bien, no

obstante el consenso que existe en torno a la definición weberiana de Estado, puede darse el caso excepcional de que el Estado y sus instituciones no monopolicen la violencia legítima, como bien lo señala Gellner cuando dice que la "idea contenida en esta definición -es decir, el Estado como detentador de la violencia legítima- corresponde más o menos bien con las instituciones políticas de muchos, probablemente la mayor parte de los miembros de los Estados modernos. Sin embargo, no es enteramente satisfactoria, pues hay 'Estados' o de alguna manera instituciones que nosotros normalmente nos inclinamos a denominar con ese nombre, que no monopolizan la violencia legítima dentro del territorio que más o menos controlan... así por ejemplo, un Estado que posee poblaciones tribales entre sus súbditos no necesariamente está sujeto a las instituciones estatales, ya que frecuentemente tolera a las tribus, siempre y cuando no interfieran o pongan en peligro la neutralidad de las vías públicas o de los espacios públicos como los mercados. El estado iraquí bajo la tutela de los británicos y después de la primera Guerra Mundial, toleró los motines tribales, siempre y cuando los amotinados o inconformes reportaran a la estación de policía más cercana la realización del motín o de la expedición, de tal manera que las autoridades burocráticas pudieran tener un registro de los destrozos o del boletín obtenido. En síntesis, hay Estados que carecen ya sea del deseo o de los medios para asegurar el monopolio de la violencia legítima y que sin embargo se mantienen, más o menos como Estados reconocibles"¹⁹. Como se podrá apreciar, entre las principales características del Estado se encuentra la específica calidad de su autoridad (que algunos llaman soberanía) y la naturaleza de su poder físico o real, sus extraordinarios y creciente recursos (entre los que se encuentra una población

humana), así como la especificidad de un territorio bien definido, características éstas que no son consideradas necesarias a la idea de nación.

Ahora hablemos de lo que distingue a una nación del Estado. Al respecto diré que parece un poco más difícil definir conceptualmente a la nación que al Estado, aún precisar sus elementos distintivos parece una empresa mayor. Margaret Canovan al examinar la idea de nación, nos dice que entre los elementos que componen a una nación, podemos encontrar los siguientes: una cultura común, la voluntad y la capacidad de elección, ya sea individual o colectiva, el factor étnico con sus ancestrales tradiciones y sus obligaciones sagradas, una construcción artificial que reúne los requerimientos funcionales de la modernidad y una específica contingencia histórica.²⁰ Aquí hay un elemento de la mayor importancia y que es el relativo a que Canovan considera a la nación como una *construcción* artificial sujeta a su específica contingencia histórica. Volveré a este punto un poco más adelante, por el momento trataré de continuar sobre las diferencias que existen entre un Estado y la nación.

Para Gellner, los elementos que componen a una nación son esencialmente dos elementos: "1. Dos individuos son de la misma nación, si y sólo si comparten la misma cultura, donde la cultura en turno significa un sistema de ideas, signos y asociaciones sobre las formas de comportarse y comunicarse; 2. Dos hombres son de la misma nación, si y sólo si ellos se reconocen el uno al otro como pertenecientes a la misma nación...Es decir, una simple categoría de personas (digamos los ocupantes de un territorio dado, o los hablantes de una determinada lengua, por ejemplo) llegan a ser una nación, sólo cuando los miembros de esa categoría firmemente

reconocen ciertos derechos y obligaciones mutuas para cada uno en virtud de su membresía compartida²¹. Estos dos factores esenciales a los cuales se refiere Gellner, *una cultura común y un reconocimiento entre los que se estiman nacionales*, da origen a lo que puede ser llamado una conciencia nacional. En este sentido, Gellner dice que sólo "un factor es necesario pero no suficientes para que un grupo sea una nación, este es la existencia de una conciencia nacional. Lo mejor que podemos decir de acuerdo con Cobban, es que, 'en cualquier unidad territorial cuyos miembros son conscientes de su pertenencia a una comunidad y desean mantener esa identidad comunitaria, estamos en presencia de una nación'²², en este punto Gellner distingue entre nación y pueblo, y nos dice que sólo la primera tiene, como tal, una conciencia de su existencia como tal²³.

Otro aspecto que ha contribuido a la confusión conceptual entre Estado y nación surge, en parte, del mundo *empírico* en el cual existe el deliberado intento en insistir que cada nación debe tener un Estado, o dicho de otra manera, que cada Estado debe derivar su legitimidad de una nación, así como de la demanda de que cada nación es un Estado. En efecto, el intento por imponer el slogan nacionalista "un pueblo, un país, una lengua" como descriptivo más que normativo ilustra esta tendencia que sugiere una completa identificación entre Estado y nación²⁴. Sin embargo, la misma observación empírica nos hace comprender que no nos estamos refiriéndonos a lo mismo, pues es evidente que en el mundo hay muchísimas más naciones que Estados. Así podemos decir que mientras nuestro planeta sólo tiene espacio para determinado número de Estados autónomos e independientes, hay por el contrario, un número muy grande de naciones potenciales en la tierra. En efecto y siguiendo a Gellner,

diremos que bajo "cualquier cálculo razonable, el número de naciones potenciales es mucho, pero mucho más grande que el de Estados posibles y viables. En virtud de ello, no todos los nacionalismos pueden ser satisfechos al mismo tiempo. La satisfacción de unos conlleva a la frustración de otros. Este argumento es reforzado por el hecho de que muchas de las naciones potenciales viven, o han vivido hasta fechas recientes no en un territorio compacto, sino en unidades mezcladas o interrelacionadas con otras de manera muy complejas. En consecuencia una unidad política territorial puede en tales casos, llegar a ser étnicamente homogénea, sólo si mata, expulsa o asimila a todos los no nacionales²⁵. Su indisposición para sufrir o cumplir tal destino puede hacer que la implementación del principio nacionalista por vías pacíficas sea difícil."²⁶

Para comprobar empíricamente que hay más naciones que Estados en el mundo sólo basta poner un pequeño ejemplo, el de las lenguas que se hablan en el mundo. Efectivamente, si entendemos a la nación como estrechamente vinculada a la cultura y, dentro de la cultura a la lengua o idioma que utiliza un grupo humano para comunicarse entre ellos, podemos aunque sea de manera muy general estimar cuantas naciones podrían existir en el mundo, pues aunque no podemos decir con certeza cuantas naciones hay, podemos cuando menos tener una idea. En este sentido y utilizando para nuestro propósito un criterio cultural provisional como puede ser el lenguaje, asumiendo al mismo tiempo que una diferencia en el lenguaje trae como consecuencia una diferencia en la cultura, podemos hacer un cálculo. Realizado lo anterior, dice Gellener "aunque sea momentáneamente, se siguen algunas consecuencia. Tenemos entendido que el número estimado de lenguas que se hablan en el mundo ronda las ocho mil, cifra que

indudablemente puede incrementarse si contamos a los dialectos separadamente...Por ejemplo hay lenguas romances, germánicas y eslavas, que en realidad no se diferencian entre sí más de lo que hacen algunos dialectos dentro de lo que en otros lugares se consideran lenguajes unitarias. Las lenguas eslavas, por ejemplo, se parecen probablemente más entre sí que las diversas formas de árabe -supuestamente, una única lengua- coloquial. La misma hipótesis puede generar también nacionalismos potenciales por analogía. Por ejemplo: no cabe duda de que el nacionalismo escocés existe. Este nacionalismo pasa por alto el lenguaje, y en su lugar invoca una experiencia histórica común. Si se permite tomar en cuenta también estos vínculos adicionales, el número de naciones potenciales aumenta todavía más."²⁷

Asimismo, el hecho de que haya muchísimas más naciones que Estados provoca que empíricamente sea frecuente que las fronteras nacionales no coincidan con las estatales, de esta manera, si no hay Estado, uno no puede preguntar si las fronteras del Estado son congruentes con los límites de las naciones ya que en este caso, las naciones existen con independencia de los Estados, este era el caso de los judíos antes de la constitución del Estado de Israel. En este sentido, Gellner coincide con nosotros cuando señala que no es indispensable el Estado para la existencia de las naciones, pues como bien dice "cuando ni el Estado ni los gobernantes existen, uno no puede decir que no se han reunido los requisitos necesarios para que surja el nacionalismo. Uno quizá deplora la ausencia del Estado, pero éste es otro problema"²⁸. En efecto, la existencia de unidades políticas centralizadas como las de los Estados, no es condición suficiente del nacionalismo. Como dije un poco más arriba, el nacionalismo judío existía mucho antes de la creación del

Estado de Israel y se encontraba diseminada en muy diversos lugares, principalmente en Europa, Medio Oriente, Norte de África y América y hacia finales principios del siglo XX, con el paulatino fortalecimiento del nacionalismo sionista, comenzaron a emigrar poco a poco a territorios palestinos, pues los consideraban histórica y religiosamente su tierra de origen²⁹.

En virtud de que muchas veces las fronteras nacionales no coinciden con las fronteras territoriales, es común que los nacionalismos sean severos críticos contra la distribución del poder político y la naturaleza de las fronteras políticas que tienen lugar dentro del Estado, pues como bien señala Gellner hay "toda una variedad de formas a través de las cuales se puede violar el sentimiento nacionalista. Cuando las fronteras políticas de un Estado fracasan al no incluir a todos los miembros de una nación determinada, se dice que se ha violado el sentimiento nacionalista; o puede incluirlos a todos ellos, pero también puede incluir a algunos extranjeros; o puede fracasar en ambos modos al mismo tiempo, no incorporando a todos los nacionales y si incluyendo algunos no nacionales. O también, una nación puede vivir sin mezclarse con los extranjeros en una multiplicidad de Estados, de tal manera que ningún Estado pueda reclamar ser la única nación. En fin, entre todas estas formas hay una particular manera de violentar el principio nacionalista, al cual los sentimientos nacionales son particularmente sensibles: si los dirigentes de la unidad política pertenecen a una nación distinta de aquella que gobernada o dirigida, este hecho constituye para los nacionalistas una diferencia política intolerable. Esto puede ocurrir ya sea a través de la incorporación de un territorio

nacional en un gran imperio, o por la dominación local de un grupo ajeno.”³⁰

Además que empíricamente hay muchísimas más naciones que Estados por lo que no todas las naciones pueden tener un Estado, podemos agregar otro dato empírico: los Estados son fenómenos relativamente recientes en la historia de occidente, mientras que por el contrario, podemos encontrar organizaciones humanas que son mucho más antiguas que las mismas entidades estatales y que podría ser consideradas como naciones, éste es el caso de los judíos, o la nación francesa que con tanta vehemencia defendió Juana de Arco mucho antes de que como tal se hubiese constituido el Estado francés. En efecto, el Estado es un fenómeno de la era moderna y muchas obras se han escrito al respecto para indicar que nace más o menos en el siglo XVI, en pleno renacimiento³¹, mientras que las naciones comienzan su proceso de formación mucho antes, quizá en el momento mismo en que inicia el proceso de formación de las lenguas nacionales.

A lo anterior, habrá que agregar que las naciones como los Estados son contingentes y de ninguna manera necesidades universales, pues no existen en todos tiempos ni en todas las circunstancias. Sin embargo, las naciones y los Estados no son la misma contingencia, pues algunos Estados han emergido ciertamente sin ayuda de la nación y algunas naciones han emergido sin la bendición de su propio Estado. Un ejemplo del primer caso, es el de la antigua Yugoslavia, pues la aparición de este Estado se debió desde el principio a la unión, un tanto artificial, de diversas naciones (principalmente serbios y croatas), que se mantuvieron unidos por la estructura estatal socialista diseñada por Tito. Con el colapso del socialismo a finales de los noventa y el consecuente impacto que tuvo en Yugoslavia, el entramado

institucional no se pudo sostener, lo que ocasionó la disolución del Estado yugoslavo y una terrible guerra civil entre las diversas naciones que se encontraban en ese territorio³². Ejemplos de naciones sin Estado tenemos muchos, no sólo el de los judíos antes de la creación de su Estado en medio oriente, sino también, por ejemplo los chechenos en la federación rusa, los vascos en España, o los pueblos indios americanos que tradicionalmente han resistido la construcción de los Estados nacionales, por mencionar a algunos.

Ahora bien, una vez aclarado que las naciones y los Estados son distintos y señalado el hecho de que hay muchas naciones que han aparecido sin el soporte de los Estados, *lo anterior no quiere decir que todas naciones hubiesen prescindido del apoyo estatal para existir*. Efectivamente, prácticamente todas los Estados que se han constituido en el mundo moderno, lo han hecho asumiendo la forma de Estados nacionales, es decir, esos Estados han diseñado y conformado una cultura particular que ha servido de soporte al mismo Estado. Es este el punto que más me interesa resaltar: la nación como una construcción del Estado y sobre ello reflexionaré en el siguiente apartado, pues de ello dependerá que podamos aplicar a la nación y a su proceso de construcción los dos principios de la justicia.

4. LA NACIÓN COMO UNA CONSTRUCCIÓN Y LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA A ESA CONSTRUCCIÓN.

Como ha dicho Gellner un poco más arriba, la idea de nación se compone esencialmente de dos elementos: uno cultural y el otro determinado por la conciencia y la voluntad de sus integrantes de pertenecer a esa nación. Cada una de ellos señala un elemento que es de real importancia para la comprensión del nacionalismo y ambos son importantes

y relevantes, pues parece claro que ninguna de las dos es suficiente por sí solo³³. Sin embargo, reflexionemos en este momento sobre el aspecto cultural, pues es el que nos dará la pauta para comprender porque la nación es una construcción humana y de cómo las grandes naciones son, sobre todo, construcciones Estatales. Hecho lo anterior y, prescrita toda posibilidad de que el Estado nación sea un producto natural, procedemos a la aplicación normativa de los principios de la justicia al Estado nación para el acomodo de las minorías.

Siguiendo a Gellner, puedo decir que en las condiciones actuales, las culturas contemporáneas en las que se desenvuelven los individuos han adquirido un nivel muy grande de complejidad, pues dependen en buena medida del sistema educativo y de los medios de comunicación modernos para su reproducción y sobrevivencia, en consecuencia, la generación de estas culturas necesitan del apoyo que sólo el Estado les puede brindar, pues es el único capaz de otorgar los incentivos indispensables para la formación de esas culturas tan complejas, que requieren de sofisticados sistemas estandarizados de comunicación basados en la alfabetización y la educación de grandes poblaciones humanas. La creación de este tipo de cultura a cargo de los Estados es, sin lugar a dudas, un proceso que ha ganado terreno en todo el mundo desde el inicio de la edad moderna y continúa hasta la fecha. En efecto, actualmente la mayor parte de la gente sólo puede vivir en unidades definidas por una cultura común, del tipo de las que son creadas por los Estados nacionales y que son, entre otras cosas, muy móviles y fluidas internamente.³⁴ Pero los Estados no sólo están dispuestos a crear este tipo de cultura, sino además quieren llevar sus fronteras hasta los límites que defina esta cultura y protegerla e imponerla gracias a las límites marcados por su poder. Es aquí donde

comienza el problema, pues es frecuente que la imposición de esa cultura nacional se haga en detrimento de otras culturas, de las culturas minoritarias, ya que el Estado no sólo estará interesado en crear esa compleja cultura nacional, sino que además tratará casi siempre de buscar las formas de reproducir semejante cultura e imponerla a todos las que se encuentren en su espacio territorial.

En tales circunstancias estaremos en presencia de una cultura nacional y de un Estado nación. Un buen ejemplo de ello es el del Estado mexicano, cuya construcción cultural se remonta a los intentos nacionalistas de los criollos de los siglos XVII y sobre todo del XVIII, y que ha pasado inevitablemente por la imposición de una cultura dominante sobre otras que se encontraban en su espacio territorial como han sido las culturas de los pueblos indígenas, culturas estas últimas que han sido frecuentemente subordinadas, cuando no sacrificadas, en aras de cultivar una dominante cultura mexicana. No está de más decir que este proceso no es de ninguna manera único de México, pues toda cultura de un Estado nacional que aspire a desenvolverse con éxito en el contexto internacional -integrado por otros estados nación-, aspira a ser excluyente y homogénea. En efecto, todo Estado-nación exige cierto tipo de homogeneidad cultural, pues tiene una obligación objetiva e inevitable de imponer una cierta unidad u homogeneidad que acaba aflorando en las instituciones comunes que crea o en la lengua que se habla. Como adelantábamos, tal homogeneidad en los Estados modernos que se ven envueltos en un proceso de explosión demográfica, urbanización acelerada, migración laboral y penetración de una economía mundial, se logra primordialmente a través de la educación, ya que casi cualquier Estado moderno para reproducirse requiere que sus ciudadanos reproduzcan casi

exactamente las mismas actividades humanas y asuman los mismos roles. En consecuencia, la educación que proporciona el Estado-Nación está dirigida a conseguir semejante uniformidad, como acertadamente dice Gellner cuando se refiere a las sociedades industrializadas, "la mayor parte de la preparación en las sociedades industriales es una preparación *genérica*, no conectada específicamente con actividades profesionales altamente especializadas. La sociedad industrial, puede ser bajo muchos criterios, la sociedad más altamente especializada que haya existido; pero sus sistema educativo es, indudablemente, el menos especializado, el más estandarizado universalmente que haya existido. El mismo tipo de preparación o educación es proporcionado a todos, o a la mayoría de los niños y adolescentes, hasta a una edad sorprendentemente tardía"³⁵. En efecto, de alguna manera podríamos decir que los ciudadanos de los Estados nacionales inmersos en estas sociedades industriales, parecen un ejército moderno de soldados que "primero comparten una preparación genérica, en el curso de la cual están destinados a adquirir un idioma básico, rituales y habilidades comunes y solo subsecuentemente, se les proporcionará una preparación más especializada"³⁶. Esta reproducción de los grupos e individuos que se presenta en las naciones modernas, es realizada por lo que se denomina el *método centralizado*, que es "aquel en el cual el método local es significativamente complementado (o en casos extremos, totalmente sustituido) por una agencia educativa o de capacitación, que es siempre distinta de la comunidad local y que toma a su cargo la preparación de los jóvenes y, eventualmente, los incrusta más tarde en las sociedad para que cumplan los roles que les fueron inculcados en el proceso educativo"³⁷. Como bien adelantábamos, tanto por el nivel de

centralización, como por la cantidad de recursos que implica cumplir con tal proceso educativo, no digamos con la construcción de una cultura nacional, es evidente que semejante empresa sólo puede ser realizado, en las condiciones modernas, por los Estados que se asumen de esta manera como Estados nacionales.

En consecuencia, aunque la nación y el nacionalismo se presenten como el despertar de una fuerza antigua, oculta y aletargada, que están dados de una buena vez y para siempre, en realidad no poseen semejantes características, pues no son de ninguna forma un producto natural que se imponga a las organizaciones humanas. Por el contrario, son frecuentemente el resultado de una forma de organización social particular y, en el caso de las culturas desarrolladas y protegidas por los Estados nacionales, tales culturas se encuentran profundamente interiorizadas a través de mitos, héroes y fiestas nacionales, de una lengua dominante y son altamente dependientes de la educación. Para mí es claro, las naciones no son algo natural, ésto es un mito pues como apunta Gellner, "no constituyen una versión política de la teoría de las clases naturales".³⁸ Lo que en realidad existe son culturas a menudo sutilmente construidas por una etnia, una tribu, una nación o un Estado. Cuando es el Estado el que participa tenemos pues a un Estado nación. A esta manera de comprender la formación de las culturas, esencialmente como una construcción más que como un producto natural, es a lo que Canovan ha llamado la tesis de la *modernización*.³⁹

Este proceso de construcción es todavía más obvio conforme aumenta el nivel de complejidad de las sociedades humanas, ya que cualquier cultura desarrollada que pase a generalizarse entre la población, necesita inevitablemente de apoyo y apuntalamientos políticos. Como acertadamente

señalaba Napoleón, cuando le decían que las artes se encontraban muy atrasadas a causa de los pocos artista que había dejado la revolución francesa, ya que habían muerto o emigrado al extranjero, él replicaba apuntando que si de fortalecer las artes en Francia se trataba, entonces que debían crear un ministerio que se encargara de tal actividad y le destinara recursos, pues para el corzo era muy claro que la creación de una intensa actividad artística, dependía sobre todo del Estado francés y no de los artistas⁴⁰. En efecto, en las condiciones actuales la tarea de levantar una cultura desarrollada es muy complicada y no puede realizarse sin una infraestructura política, por lo que afirmamos que la supuesta neutralidad del Estado en materia etno-cultural, como bien han sostenido algunos teóricos liberales, es insostenible. En las condiciones modernas, toda la cultura desarrollada requiere de un Estado.

Por lo pronto, me interesa concluir que el hombre contemporáneo, utilizando una terminología botánica como hace Gellner es una especie "producida o criada artificialmente que de hecho no puede vivir en la atmósfera natural, sino que solo puede funcionar o sobrevivir en un medio o entorno que posee una composición especial y que se mantiene de modo artificial. Así, vive en unidades especialmente delimitadas y construidas, una suerte de acuarios o pulmones artificiales gigantes. Pero estos habitáculos han de erigirse y conservarse, por lo que necesitan de una instalación especializada. Esta instalación se llama sistema nacional de educación y comunicaciones y su único guardián y protector eficaz es el Estado"⁴¹. En otras palabras, la nación y, en última instancia, la Nación-Estado o Estado nacional que es una síntesis de ambas, no son productos de generación espontánea, por mucho que así se quieran presentar, pues las

culturas cuya defensa se arrogan son culturas modificadas en diferentes grados, pudiendo llegar hasta a ser irreconocibles, cuando no producto de propia invención estatal.⁴² En síntesis, la cultura que asume un estado nacional es producto de todo un complejo de construcción y elaboración que ha sido llevado a cabo por el Estado; en consecuencia, la identidad nacional que tiene como uno de sus elementos esenciales a la cultura nacional, y en última instancia la nación de un Estado, no deben ser asumidos como productos naturales que no pueden ser modificados y que se imponen a las sociedades humanas, sino más bien como productos contruidos a través de un largo proceso de desarrollo llevado a cabo por el propio Estado. En otras palabras, el Estado nacional debe ser entendido como una serie de arreglos entre los integrantes de la sociedad política, sobre ciertos principios y valores que definen precisamente a esa identidad nacional, es decir, el Estado-nación debe ser comprendido como una institución.

Ahora bien, como veníamos diciendo, una vez que esta identidad nacional o cultura nacional es creada por el Estado, el mismo Estado intentará que sea asumida por todos los que se encuentran en su espacio territorial, pues uno de sus principales propósitos es crear la mayor homogeneidad cultural posible, no obstante que en el territorio de ese Estado se encuentren otras identidades culturales y nacionales distintas a las del Estado nación. Es precisamente en este momento, cuando surge la pregunta fundamental para la comprensión del presente capítulo: *¿este proceso de construcción y adopción de una cultura nacional dominante fomentada por el Estado, puede sujetarse a los dos principios normativos de la justicia para el acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia?*

Como hemos venido señalando, en virtud de que la construcción de una cultura nacional es un proceso promovido esencialmente por el Estado y no un producto natural, ahora sí podríamos sostener que sobre ese proceso de construcción y adopción cultural, sí podemos aplicar principios normativos. Ahora bien, si como hemos visto, partimos de la base de que uno de los elementos esenciales que hacen a la identidad nacional, es la construcción cultural a que se avoca el Estado durante cierto tiempo, en consecuencia, para poder determinar cómo opera la aplicación de los dos principios de la justicia a ese proceso de construcción de una cultura, sólo nos resta determinar que lugar ocupa la cultura en lo relativo al ejercicio de las libertades esenciales a que se refiere el primer principio de la justicia, así como en lo relativo a la distribución de las partes económicas y sociales, y a la igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos, a que se refiere el segundo principio de la justicia.

En principio semejante pretensión parecerá exagerada para algunos, pues es común entre los liberales negar que la cultura tenga algo que ver, por ejemplo, con el ejercicio pleno de las libertades básicas de los individuos en las sociedades liberales, como si el Estado fuera siempre neutral en lo relativo a la cultura, lo que como hemos visto no sucede. En efecto, la cultura tiene que ver con el ejercicio y goce de las libertades esenciales a que se refiere el primer principio de la justicia y tiene que ver mucho, *pues sin la cultura no es posible ser autónomo y, en última instancia no sería posible ser libre*, lo que inevitablemente está referido al ejercicio de las libertades esenciales de todo individuo.

En efecto, ya comentábamos en el capítulo primero como la cultura es esencial para la autonomía, pues como decía Raz la autonomía de los individuos -su habilidad para elegir una *buena vida* - esta íntimamente ligada con el acceso a su cultura, con la prosperidad y florecimiento de esa cultura y con el respeto que los otros deben a la misma, pues es la cultura la que da significación a nuestras elecciones. Otros escritores liberales como David Miller, Yael Tamir y particularmente Will Kimlycka⁴³, han formulado similares argumentos acerca de la importancia de la *pertenencia cultural o la identidad nacional* para que los ciudadanos modernos de las democracias liberales puedan ejercer plenamente sus libertades. Así por ejemplo, Will Kymlicka señalaba que sólo a través de una cultura somos capaces de ser autónomos, ya que es la cultura la que otorga valor a nuestras posible elecciones significativas, es decir, mediante la cultura los individuos en las sociedades liberales están en condiciones de identificar qué es valioso para la vida que quieren seguir, en otras palabras, sólo mediante la cultura las personas están en capacidad de saber qué es lo que podría tener un significado positivo para realizar sus planes de vida, pues una persona sin una cultura particular estaría impedida para saber lo que le interesa ya que no tendría un contexto que le otorgara valor a los diversas opciones que se le presentan, en consecuencia no podría escoger aquello que es valioso para ella y, finalmente, no tendría capacidad de autonomía⁴⁴. El respecto, el vínculo entre autonomía y libertad está sentado con toda claridad, por lo menos en la filosofía moderna, desde Kant⁴⁵.

Ahora bien, retomando lo que acabamos de señalar un poco más arriba, podríamos decir que sin cultura una persona no puede ser autónoma, ya que sin autonomía no es posible la

libertad y sin libertad no es posible el ejercicio de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, en el sentido de que todos los individuos, incluyendo los integrantes de las minorías etno-culturales, deben gozar del máximo de libertades siempre y cuando estas libertades sean compatibles con las libertades de los otros.

En consecuencia, el proceso de construcción de una sola cultura nacional o cuando menos de una cultura dominante por parte del Estado nacional, al no tomar en cuenta en semejante proceso a las culturas de las minorías etno-culturales que se desenvuelven en su interior, no satisface el primer principio de la justicia, pues como se podría derivar del argumento anterior, el Estado nacional no está otorgando las condiciones suficientes para que las minorías conserven y reproduzcan su cultura, lo que les impide conservar el contexto cultural necesario que les permita asignar valor a lo que una sociedad liberar ofrece y, en consecuencia para que sean autónomos y ejerzan plenamente sus libertades básicas. Ejemplos hay muchos, reparemos sólo en el lenguaje: parece que las libertades básicas de expresión (escrita y oral) y en buena medida las libertades de asociación, sólo son posibles entre personas que hablan una misma lengua, es por ello que las minorías etno-culturales que tienen la capacidad económica y política para ello, siempre han reclamado la necesidad de que se les reconozca la posibilidad de que poseer una prensa e inclusive canales de televisión en su idioma. Más indispensable parece la necesidad de que la educación básica sea en su propio idioma, pues de otra manera, no estarían en posibilidad de continuar con la reproducción de su lengua.

En efecto, en el proceso de construcción de una cultura nacional por parte del Estado, las minorías etno-culturales

que se encuentran dentro de ese Estado se encuentran en franca desventaja para reproducir y conservar sus culturas ante la apabullante cultura dominante apoyada por el Estado y, como examinaba más arriba, no todas las minorías pueden conseguir un Estado que fomente sus culturas y muchas de ellas normalmente "carecen de fundadas esperanzas de llegar a serlo -un Estado- y suelen retirarse sin luchar, no engendran nacionalismo alguno... Las que creen tener una posibilidad lucharán entre sí por las poblaciones y espacios disponibles en que poder fundar un estado."⁴⁶ Estas luchas dan origen a los conflictos nacionalistas más comunes que conocemos y que pueden ser ejemplificados en los casos de Québec, la nación vasca, los norirlandeses Irlanda del Norte, los chechenos en Rusia o los palestinos en Israel, pues es evidente que todas estas naciones minoritarias han percibido la necesidad de intentar construir un Estado que les ayude a reproducir su cultura, pues sin ella el ejercicio de las libertades básicas parece muy difícil.

Este proceso de formación de lo que podríamos llamar una cultura nacional, frecuentemente es en detrimento de las culturas propias de las minorías y de la satisfacción del primer principio de la justicia. Como dice Gellner, la cultura fomentada por el Estado aprovecha "algunas de las culturas existentes previamente, generalmente transformándolas durante el proceso, pero no puede hacerlo con todas ya que hay demasiadas."⁴⁷ Al no poder asimilar a todas las culturas en este proceso de construcción de una cultura nacional, tendrá que ignorar a algunas o varias de las culturas que considera de menor importancia para sus propósitos, inclusive en algunos casos tendrá que destruirlas. Ésto ha implicado, frecuentemente, el sacrificio de las identidades culturales que no encajan dentro de la

construcción de la cultura nacional dominante de esos Estados, lo que implica quebrar el primer principio de la justicia, pues sin sus culturas particulares las minorías etno-culturales se encuentran imposibilitadas para que sus individuos ejerzan sus derechos y libertades básicas. Es decir, sin la posibilidad para que las minorías reproduzcan sus culturas, no existen las condiciones suficientes para que las minorías ejerzan las libertades a que se refiere el primer principio de la justicia.

De esta forma, el primer principio de la justicia debería quedar modificado de la siguiente manera: Para que todos, incluidos los integrantes de las minorías etno-culturales gocen del máximo de libertades posibles que sean compatibles con las libertades de los otros, se requiere que se construya una nación multicultural que integre a la identidad nacional a las culturas minoritarias, pues solo a través de su cultura particular es posible que los miembros de las minorías puedan ejercer a plenitud sus libertades.

Ahora bien, si la construcción de una sola cultura nacional por parte del Estado nacional atenta contra el primer principio de la justicia con base en los argumentos que he señalado en los párrafos anteriores, agregaré que ese proceso de construcción de una sola cultura también afecta al segundo principio de la justicia. Al respecto, diré solamente que es evidente que en la mayor parte de los Estados liberales modernos el proceso de formación de una cultura nacional también va en detrimento del cumplimiento del segundo principio de la justicia, pues ¿cuántas veces no hemos visto que las culturas minorías se encuentran en condiciones de franca desventaja económica y social en comparación con el resto de la sociedad que comparte la cultura dominante? Esto es sobre todo evidente cuando nos

detenemos a examinar la condición de los pueblos indígenas en los Estados nacionales contemporáneos ya que, sin lugar a dudas estas minorías etno-culturales son las que se encuentran en las peores condiciones socio-económicas con relación al resto de la sociedad. Así, los pueblos indígenas latinoamericanos son un buen ejemplo de la terrible inequidad existente en el reparto de beneficios económicos y sociales en que se encuentran con relación a la cultura dominante, siendo Latinoamérica el área geográfica que peor distribución de la riqueza posee con relación a sus pueblos nativos, inclusive peor que África⁴⁸. También en Estados Unidos y Canadá, en comparación con la sociedad dominante que comparte una cultura nacional sustentada en principios liberales y democráticos, son los indígenas norteamericanos los que peor ubicados se encuentran en lo relativo a la distribución de bienes socio-económicos, pues hasta el día de hoy son las reservas indígenas de Norteamérica las que mayor desempleo poseen, así como los índices más elevados de pobreza.

Lo anterior, parece comprobar que la desigualdad económica y social de que venimos hablando tienen entre sus componentes una diferencia cultural, es decir, parece ser que el pertenecer a una minoría etno-cultural, frecuentemente trae aparejado desventajas económicas y sociales. Efectivamente, no es casualidad que sean los pueblos indígenas americanos los que se encuentren en las peores condiciones socio-económicas y, tal parece que, en los Estados modernos es requisito indispensable para disfrutar de una justa igualdad socioeconómica el ser parte de la cultura dominante, mientras que quienes poseen una cultura distinta se ven obligados a permanecer en los márgenes de la distribución de beneficios económicos y sociales. Lo

anterior, de ninguna manera implica la satisfacción de la primera parte del segundo principio de la justicia.

Por lo anterior, la primera parte del segundo principio de la justicia, el principio de la diferencia, debería quedar de la siguiente manera: las desventajas sociales y económicas a las cuales se ven sujetos los integrantes de las minorías etno-culturales, pueden ser toleradas siempre y cuando sean en beneficio de todos y no tengan su origen en una diferencia cultural.

Tampoco la construcción de una cultura dominante por parte del Estado, ha implicado que se de satisfacción a la segunda parte del segundo principio de la justicia -el relativo a que todos los puestos públicos estén abiertos a todos los integrantes de la sociedad, incluyendo a los integrantes de las minorías etno-culturales en igualdad de condiciones-, pues es evidente que la mayor parte de los Estados nacionales sólo han integrado en esos cargos a quienes poseen la cultura nacional dominante e, inclusive poseen los mismos rasgos étnicos. De esta manera, en todas las democracias occidentales los cargos públicos están ocupados por hombres blancos que hablan alguna de las lenguas de origen Europeo y que, inclusive, poseen o practican la religión principal de ese Estado. México y los Estado Unidos, por ejemplo, no poseen asambleístas indígenas. El caso de México parece todavía más grave, pues no obstante poseer una población que cuando menos en un 10% es indígena, no posee un solo diputado ni senador que provenga de alguno de los pueblos indígenas que conviven a diario en ese país. Desde luego, cerrar los ojos y negar que la cultura en estos casos tenga algo que ver en la distribución de los beneficios económico-sociales o en la equidad para acceder a los cargos públicos como demanda en ambos casos el segundo principio de

la justicia, es una necesidad, pues una posición de desventaja frente a la cultura fomentada por el Estado, implicará siempre que los miembros de las culturas minoritarias no sólo se encuentren en la periferia socio-económica, sino que también se vean imposibilitados de acceder a los cargos de gobierno, pues es indiscutible que para ello se requiere de una cultura sólida, reconocida y estimada por todos los integrantes de una sociedad política. Con base en esto, la segunda parte del principio de la justicia, debería quedar en los siguientes términos: los cargos públicos deben estar disponibles a todos en igualdad de condiciones, incluyendo a los miembros de las minorías etno-culturales, con independencia de la cultura particular que disfrute cada uno de ellos. De esta forma, el principio cumpliría con su cometido que es el de la igualdad de oportunidades, independientemente del sustrato etno-cultural de cada uno de ellos.

Como se podrá desprender de todo lo anterior, en el proceso de construcción de un Estado nacional, parece que la única forma en se puede dar satisfacción a los dos principios normativos de la justicia que guían nuestra investigación, es que ese proceso de construcción no sólo favorezca a una cultura, sino que también sea en beneficio de las culturas minoritarias, es decir, que de cabida en proporción a su importancia a las culturas de las minorías etno-culturales que se desenvuelven en los que hasta ahora han sido Estados nacionales. En efecto, si en las condiciones actuales de las sociedades contemporáneas los Estados no se pueden mantener al margen del fomento a las culturas, ya que éstas dependen de manera muy importante del sistema educativo y de los medios de comunicación -infraestructura que sólo puede ser proporcionada por el Estado-, este fomento no deberá

otorgarse a una sola cultura nacional, sino a todas las culturas que habitan el espacio territorial de un Estado.

En otras palabras, la única forma de garantizar la satisfacción de los dos principios de la justicia en los procesos de formación de las identidades nacionales, es a través de la formación de *Estados multinacionales y de naciones multiculturales* y no de Estados nacionales sustentados en una sola identidad. Efectivamente, si el Estado tienen que intervenir en la formación de alguna identidad nacional que le permita dar, a través de una cultura común, coherencia y homogeneidad a sus programas y políticas, esta nueva identidad tendrá que ser una identidad multinacional y multicultural, pues si como he explicado, el desarrollo de una cultura es importante para que un Estado satisfaga los dos principios de la justicia, ya que sólo a través de una cultura particular se puede ser autónomo y en consecuencia ejercer las libertades esenciales, entonces esa identidad nacional de cuya construcción participa el Estado deberá contemplar siempre a las culturas de las minorías etno-culturales, integrando de esta manera entre otras cosas su historia, su lengua y proyectos a esa identidad nacional.

La construcción de esta identidad multinacional, desde luego que implica de parte del Estado una clara participación en el proceso de reconocimiento y rescate de las culturas de las minorías etno-culturales para integrarlas a nueva identidad multicultural que puede ser la única que de cumplimiento a los dos principios de la justicia. Al respecto, habrá algunos liberales que se pudiesen señalar que semejante participación implica alejarse de la neutralidad que debe asumir todo Estado liberal. A ellos, puedo yo replicar, que esa neutralidad es sólo supuesta e imaginada ya que los mismos Estados liberales nunca han sido propiamente

neutrales, pues siempre han promovido el desarrollo de una única cultura nacional en detrimento de las minorías.

En efecto, es muy frecuente entre muchos liberales señalar que los Estados liberales deben tratar todo asunto cultural y, en particular, aquellos derivados de las diferencias culturales, como han venido tratando con la religión, es decir, como un asunto de la competencia privada de los ciudadanos, a quienes se les debe permitir absoluta libertad para tomar las decisiones que más les convengan y en las cuales el Estado, siempre y cuando se respeten los derechos de los otros, no deberá asumir ninguna responsabilidad. En este sentido, señalan que así como el liberalismo ha evitado el establecimiento de una religión oficial, de la misma manera ha evitado el establecimiento de culturas oficiales que puedan ser preferidas sobre otras formas culturales dentro del propio Estado.

Este tipo de argumentos los podemos encontrar, por ejemplo, en Michael Waltzer quien ha sostenido, desde mi punto de vista equivocadamente, que el liberalismo implica un drástico divorcio entre el Estado y cultura⁴⁹. En el centro de esa argumentación subyace la concepción de que el Estado permanece por encima de todos los diversos grupos nacionales y étnicos, negándose a adoptar o apoyar la reproducción de alguna de esas culturas o prácticas de vida grupal. De esta forma, Waltzer señala que el Estado es neutral con referencia al lenguaje, la historia, la literatura o los calendarios propios de cada uno de esos grupos, más aún, señala como el más claro ejemplo de semejante neutralidad estatal a los Estados Unidos de América, cuya neutralidad etno-cultural se refleja, según su opinión, en el hecho de que no existe en ese país una lengua oficial, pues para que los inmigrantes se conviertan en nacionales de los Estados Unidos, basta según

Waltzer, con que ellos manifiesten su adhesión a los principios de democracia y libertad individual reconocidos en la Constitución de los Estados Unidos⁵⁰. En consecuencia y para pensadores como Waltzer, que las minorías busquen derechos especiales, constituye un alejamiento radical de las tradicionales formas de neutralidad de los estados liberales.

No obstante lo anterior, como bien señala Kymlicka, esta idea de que los Estados liberal-democráticos o las naciones civiles son etno-culturalmente neutros, es manifiestamente falsa, pues como hemos venido comentando, siempre han intervenido en el fomento de una cultura que se considera es la *cultura de la nación*⁵¹. Tampoco creo en la presunción de que el Estado es completamente neutral en materia religiosa, pues inclusive en esta materia me parece difícil sostener el Estado liberal hubiese sido siempre neutral. A manera de ejemplo, puedo señalar el caso del Reino Unido pues como acertadamente ha señalado Tariq Modood, el establecimiento de la Iglesia de Inglaterra en un estado liberal y democrático como lo es el Reino Unido de la Gran Bretaña, hacen de éste un Estado más bien cristiano y específicamente protestante, en detrimentos de otras minorías religiosas que coexisten en ese país, como son los católicos, los judíos, los hindus, los sikhs o los musulmanes⁵². En efecto, para confirmar lo anterior solo hay que recordar la especial relación que posee el estado británico con la iglesia de Inglaterra, a la que otorga algunas limitaciones, pero sobre todo privilegios muy importantes. Entre los privilegios podemos mencionar, a manera de ejemplo, sólo los siguientes: el monarca es el supremo gobernador de la iglesia anglicana; el monarca no podrá ser ni se podrá casar con un católico; la iglesia anglicana estará a cargo de la coronación, así como de todas aquellas funciones estatales en las cuales se requieran de

servicios religiosos; veintiséis obispos de la misma iglesia poseen *ex officio* asientos en la cámara de los Lores; las cortes eclesiásticas son parte del sistema legal y las doctrinas y sensibilidades de los anglicanos están protegidas de blasfemia por disposición del derecho. Entre las restricciones a las cuales se encuentra sometida la iglesia de Inglaterra podemos decir que el monarca, aconsejado por el primer ministro, tiene la última palabra en el nombramiento de los más altos integrantes de esa jerarquía eclesiástica; de igual manera, el parlamento tiene la última palabra en materias de doctrina y liturgia.⁵³

Es claro entonces que los privilegios y litaciones que en materia religiosa existen en el Reino Unido, privilegian a la iglesia anglicana sobre el resto de los cultos religiosos que existe en esa isla y a los cuales coloca en una posición de franca desventaja. Por lo anterior, no es exagerado afirmar que una democracia liberal como la británica, no asume en realidad ninguna neutralidad en materia religiosa, como han querido argumentar algunos teóricos liberales.

Los ejemplos de estados nacionales que favorecen una cultura o inclusive una religión particular pueden ser varios, así sólo por mencionar algunos ejemplos cercanos, tenemos el caso de algunos estados latinoamericanos que se han asumido formalmente como liberales, pero que en la realidad no parecen estar completamente separados de la religión. En efecto, independientemente de que muchos Estados latinoamericanos se asumen católicos, lo cual por lo demás es ampliamente reconocido, tenemos el caso del reciente y poderoso crecimiento de las minorías protestantes latinoamericanas que no ha estado exento de una fuerte participación estatal como ha sucedido en Centro América y en particular de Guatemala, dónde el gobierno ha favorecido

abiertamente el crecimiento de los protestantes principalmente de grupos *pentecostales*, con el propósito de debilitar a diversos grupos guerrilleros que estuvieron vinculados, durante la década de los ochenta y principios de los noventa, a la iglesia católica y, en particular, a católicos afines a la teología de la liberación. Hoy en día el protestantismo ha dejado de ser una minoría religiosa en Guatemala y se ha transformado en un poderoso movimiento religioso, más aún, es casi un requisito para las élites gobernantes guatemaltecas ser protestante⁵⁴.

En fin, los ejemplos podrían ser múltiples, sin embargo, sólo me interesa resaltar que la supuesta neutralidad del Estado no sólo no aplica en el caso de las relaciones entre el estado y los grupos etnico-culturales, sino más aun, ni en los propios asuntos religiosos los mismos Estados liberales han sido completamente neutrales, pues muchas veces han favorecido a algún grupo religioso, frecuentemente al mayoritario, en detrimento de las minorías religiosas que pudiesen existir en su seno.

Por otro lado, considérese las actuales políticas de los Estados Unidos, mismas que han sido consideradas por Waltzer como prototipo, según él, de un estado neutral. En efecto, históricamente las decisiones acerca de las fronteras entre los estados integrantes de la federación estadounidense y los tiempos de admisión dentro de la misma, fueron deliberadamente elaborados para asegurar que los anglófonos fueran una mayoría dentro de cada uno de los cincuenta estados de la Federación Americana. Esto, desde luego, ayudó a consolidar el dominio del idioma inglés a todo lo largo y ancho del territorio de los Estados Unidos. Asimismo, la permanencia del inglés ha sido asegurada de muy diferentes formas que se aplican hasta la fecha. Por ejemplo, es un

requerimiento legal para los niños aprender inglés en las escuelas; para los inmigrantes de menos de cincuenta años es indispensable para adquirir la ciudadanía norteamericana; asimismo es un requerimiento *de facto* para poder trabajar en el gobierno, así como para realizar todos los trámites oficiales. En efecto, contrariamente a lo que opina Walzer, no hay tal neutralidad en el liberalismo estadounidense, ni en su sistema federal, por el contrario y como acertadamente señala Miquel Caminal, el propio federalismo norteamericano ha estado dirigido a la consolidación de una cultural nacional en detrimento de las particularidades regionales y subnacionales: "Hay un hilo conductor a lo largo de toda la historia del federalismo estadounidense: la necesidad y voluntad de crear un interés común superior a los intereses particulares de los estados; el interés de formar una nación común, *la nación americana*."⁵⁵

Desde luego, algo semejante podría decirse del caso mexicano donde el sistema federal y el mismo liberalismo han sido dirigidos a la creación de un estado nacional⁵⁶. De esta manera, en México a través de diversas leyes reglamentarias se hace indispensable el uso del idioma español, sin que exista un mecanismo que proteja, en particular, la desventaja lingüística de los pueblos indígenas. Así por ejemplo, la Ley de Nacionalidad establece entre los requisitos que deben cubrir los extranjeros para adquirir la nacionalidad mexicana, el probar que hablan español (Art.19 de la Ley de Nacionalidad); también podemos señalar que normalmente las leyes reglamentarias de los tribunales federales y locales, establecen como requisito indispensable para la presentación de los diversos documentos legales, desde demandas hasta pruebas, que esta sean realizadas y presentada en idioma

español sin frecuentemente incluyan tampoco algún tipo de protección lingüística para las minorías lingüísticas.

Estas políticas han sido llevadas acabo con la intención de promover la integración de lo que se ha llegado a llamar una 'cultura societal'. Por una cultura societal, Kymlicka se refiere a una cultura territorialmente concentrada, cuyo centro es un lenguaje compartido, mismo que es empleado en el amplio espectro de instituciones que existen en una sociedad, tanto publicas como privadas (escuelas, medios de comunicación, derecho, economía, gobierno, etcétera). Kymlicka la denomina cultura societal para enfatizar que tal cultura implica un lenguaje común y diversas instituciones sociales, además que creencias religiosas comunes, costumbres familiares y formas personales de vida. Así, el Estado crea deliberadamente una cultura societal y promueve la integración de los ciudadanos dentro de ella. En efecto, los gobiernos han alentado a los ciudadanos para que examinen sus opciones de vida como algo estrechamente vinculado con la participación en las instituciones comunes que operan dentro del idioma reconocido como oficial, asimismo ha alimentado una identidad nacional que es definida, en parte, por una pertenencia común en una cultura societal. Esto se debe al hecho de que promover la integración dentro de la cultura societal es parte del proyecto de construcción de los Estados nacionales, proyecto que todas las democracias liberales han adoptado⁵⁷.

Ahora bien, decir que los estados se ajustan a un proceso de construcción de un estado nacional, no quiere decir que los gobiernos solo deban promover una sola cultura societal. Al contrario, es posible para los gobiernos que alienten inclusive la existencia de dos o más culturas societales dentro de un solo país -como es el caso de estados

como Canadá, Suiza, Bélgica o España-, promoviendo con ello la formación de Estado multinacional o de una nación multicultural. Sin embargo, históricamente y de alguna manera u otra, casi todas las democracias liberales han intentado difundir una única cultura societal en su territorio. Este tipo de proceso de construcción del Estado nacional sirve a un buen número de objetivos previamente definidos por el Estado. Así por ejemplo, la estandarización de la educación pública, al utilizar un mismo lenguaje ha sido esencial para que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades de trabajo una vez que terminan sus estudios, ya que la igualdad de oportunidades es definida precisamente en términos de un igual acceso a las principales instituciones que operan en la lengua dominante, tanto para trabajar como para obtener los servicios estatales. De igual manera, la participación en la cultura societal común, ha sido considerada como esencial para generar el tipo de solidaridad que es indispensable para el Estado, ya que este promueve un sentido común de identidad y pertenencia. Más aun, podríamos decir que el lenguaje común es indispensable para el crecimiento de la democracia: ¿cómo se podría gobernar una población si no pudieran entenderse entre ellos? Ciertamente, la promoción de una cultura societal común ha sido una parte esencial de la cohesión política en los estados modernos⁵⁸, sin embargo, esta promoción como ha quedado demostrado ha sido en detrimento de las dos principios normativos de la justicia para el acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia.

De esta manera lo que propongo es que, reconozcamos que los Estados liberales nunca han sido neutrales ni indiferentes a los temas culturales y que, más aún, siendo la participación del Estado esencial para la creación y fomento de la identidad nacional, el Estado mismo se comprometa en la

construcción de una nación multicultural que incorpore no sólo a la cultura de la sociedad dominante, sino además a todas aquellas culturas minoritarias que conviven en su interior, para de estar brindar las mismas libertades y oportunidades a todos los integrantes de la sociedad política y dar satisfacción a los dos principios de la justicia.

5. Autodeterminación como Espacio Público y los Dos Principios de la Justicia.

Desde luego, la intención de crear una nación multicultural para dar cumplimiento a los principios de la justicia, supone una definición de la nación⁵⁹ en el cual la nación es vista como una "comunidad imaginaria" a la manera en que hace Anderson⁶⁰ en el sentido de que los límites de tal comunidad y del reconocimiento que le siguen, son producto de la habilidad de sus miembros para "pensar a la nación" a través del poder de su imaginación, pues se trata una comunidad muy grande como para permitir el contacto directo y las relaciones entre todos sus miembros. La cultura es vista aquí a la manera en que lo hace Kymlicka cuando define su noción de cultura societal o, como en términos semejantes lo hace Tamir cuando nos dice que la cultura es "el conjunto de patrones de comportamiento, lenguaje, mitos y símbolos que nos permiten un reconocimiento mutuo. Consecuentemente, dos personas son de la misma nación si y solo si, comparten la misma cultura".⁶¹ Ya explicaba en el punto anterior lo importante que es la cultura para el ejercicio de las libertades básicas, pues sin ella no es posible ser autónomo y sin autonomía no es posible ser libre.

En lo que hay que hacer énfasis es el hecho de que una nación, sustentada en sólo una identidad nacional no sienta las bases para que las minorías etno-culturales se vean

reconocidas en esa nación y, en consecuencia gocen del máximo de libertades como dice el primer principio de la justicia. Más aún, normalmente las naciones tienen más de una cultura, únicamente hay que reconocerlo, ejemplos hay muchos: México con su cultura indígena y occidental, Canadá con sus culturas de origen inglés y francés, etcétera. Estas culturas frecuentemente conviven de tal manera que es difícil establecer límites precisos entre ellas, no es posible determinar con exactitud dónde terminan algunas y dónde comienzan otras. En otras palabras, tenemos que reconocer el hecho de que las naciones se forman de una pluralidad de culturas que se mezclan o conviven entre ellas y que nos permite sostener que, normalmente, las naciones son productos multiculturales, es decir, naciones multiculturales. Ya decía Raz que la pluralidad de culturas tiene un valor intrínseco, pues como sugiere correctamente: "Si tener una vida autónoma es un valor último, entonces tener una rango suficiente de opciones aceptables, es un valor intrínseco".⁶²

Ahora bien, la existencia de una nación como una unidad social distinta, *requiere de la presencia de una esfera pública* en la cual la cultura de la nación se exprese y donde el individuo se sienta libre para desarrollar sin represión aquellos aspectos de su nacionalidad que están amarrados con su sentido de identidad. En efecto, una persona requiere no sólo de una esfera privada para expresar su identidad nacional, sino también muy frecuentemente de un espacio público. El siguiente ejemplo que tomo del propio Tamir, pondrá más claro lo anterior: "El señor X vive en la tierra Y, misma que se define como una sociedad liberal y justa. El señor X es la única persona que practica la cultura F en la tierra Y. Es obvio que el señor X posee un derecho para identificarse con la comunidad X y a que se le reconozca la

posibilidad preservar su cultura en su dominio particular - su derecho a cantar en su propia lengua dentro de la bañera, para comprar y leer libros sobre su propia cultura, para usar ropas especiales, etcétera-. Esta interpretación del derecho a la cultura, es satisfecha por el derecho a la privacidad. Los problemas surgen cuando los individuos desean trasladar su cultura a la esfera pública: cuando algunas ropas son de rigor para todos y los judíos desean utilizar solideoes, las escolares algerianas velos en las escuelas, los palestinos kafias alrededor de sus hombros, los escoceses faldas, los sikhs turbantes y las mujeres hindúes *saris*...Al respecto, la mínima expresión de diferencia cultural en los espacios públicos, puede provocar conflictos. ¿Puede un sikh tener permiso para usar un turbante mientras trabaja en una constructora al tiempo que todo mundo es obligado a usar casco? ¿Pueden los musulmanes salir de su trabajo una hora antes durante el mes de Ramadán, de tal manera que puedan llegar a sus casas en tiempo para la cena? ¿Pueden los hispanos presentar sus casos en las cortes de Estados Unidos en español? ¿Puede un palestino que vive en Israel matricularse para los exámenes en árabe?"⁶³ Me parece que aquellos que niegan a los individuos y a las minorías el derecho a una practica pública de su cultura particular, frecuentemente esconden la afirmación de que la cultura particular de las minorías puede ser restringida a la esfera privada, lo cual no es posible pues el ejercicio de los derechos requiere de una espacio público reconocido por el Estado. Ésto es particularmente importante para el primer principio de la justicia, pues un espacio público para que las minorías etno-culturales practiquen su cultura es indispensable para que todos ejerzan el máximo de libertades que sean compatibles con las libertades de los otros.

Por lo que respecta al papel que juega el Estado, si ninguna cultura disfrutara del soporte estatal, el derecho a seguir una cultura, sólo significaría el derecho para seguir la propia cultura lo mejor que cada persona pudiera sin ninguna interferencia estatal; pero como ésto casi nunca sucede, pues normalmente los Estados fomentan una cultura nacional, se hace en consecuencia, indispensable que los Estados alienten también el mantenimiento y reproducción de las culturas minoritarias, pues en caso contrario se quebrantaría el principio esencial de igualdad contenido en el primer principio de la justicia. El siguiente ejemplo tomado del propio Tamir podría ayudarme a ilustrar lo anterior: "si el Estado soporta algunas culturas específicas, habrá implicaciones posteriores que deben ser consideradas: supongamos que el señor X puede probar que en la sociedad Y cierta cantidad de recursos públicos son destinados a la cultura Y. Entonces el señor X debería tener el derecho, como alguien que paga impuestos, a reclamar una parte justa de los recursos públicos y usarlos para practicar diversos aspectos de su cultura por sí misma o, dentro de un pequeño círculo de seguidores. Esta es una demanda justificada y, como cuestión de principios, el señor X estaría autorizado para exigir la parte proporcional del gasto público que le correspondiera a su gasto cultural".⁶⁴ Ciertamente, el que el señor X pueda conseguir que ciertos recursos públicos sean destinados para el fomento de su cultura, le permitirá ejercer aquellas libertades esenciales que se encuentran vinculadas a su propia cultura, como son su libertad de expresión, asociación y sus libertades políticas. Asimismo, al referirnos en el ejemplo anterior a la obligación que tienen del Estado de destinar recursos públicos al desarrollo y al fomento cultural, entramos también al terreno de la distribución de

beneficios económicos y sociales a que se refiere la primera parte del segundo principio de la justicia.

Con base en lo anterior, podríamos decir que el derecho a una esfera pública en lo relativo a la cultura es condición necesaria para que operen los principios de la justicia, mismos que podrían quedar como siguen: por lo que respecta al primer principio de la justicia, se podría afirmar que los integrantes de las minorías etno-culturales sólo pueden gozar del máximo de libertades compatibles con las libertades de los otros, si su cultura posee espacios públicos para su desarrollo, pues sólo en los espacios públicos es posible el ejercicio de tales derechos. Continuando con la idea de lo público, podría decir que en lo relativo al segundo principio de la justicia, ninguna cultura podría gozar de una desigual distribución de los beneficios sociales y económicos que otorga el poder público, al menos que semejante distribución fuera en beneficio de todos.

Ahora bien, esta demanda por una esfera pública nacional "en la cual los aspectos culturales de la vida nacional lleguen al foro", va a culminar en el derecho de la autodeterminación nacional de las minorías etno-culturales, es decir, en el derechos de las minorías etno-culturales a poseer un espacio público para la expresión de su cultura como elemento esencial de su autodeterminación. En este sentido, la autodeterminación como derecho debe distinguirse del derecho al autogobierno, el cual como dice Tamir "es el derecho a tomar parte en las instituciones políticas que gobiernan nuestra propia vida"⁶⁵.

En efecto, autodeterminación y autogobierno son dos conceptos diferentes y representan bienes e intereses humanos separados. Así, mientras ambos derechos celebran la autonomía personal y el derecho de los individuos para tomar elecciones

constitutivas, en el derecho al autogobierno este aspecto nos lleva hacia el derecho de los individuos para gobernar sus vidas, para crear su propio gobierno. En el caso de la autodeterminación, estos derechos se refieren a la manera en la cual los individuos y los grupos definen primeramente su identidad personal o grupal y, finalmente, su identidad nacional así como la esfera pública para su desarrollo.

Así, mientras la autodeterminación implica un proceso a través del cual las personas buscan dar expresión pública a su identidad nacional y, en consecuencia, es frecuentemente descrita como *el derecho de los individuos a poseer una esfera pública*, implicando así que éstos puedan establecer o influir en las instituciones estatales para dirigir su vida común de manera que esta refleje su cultura con independencia de cualquier injerencia externa, el autogobierno se refiere al derecho de los individuos a participar en la determinación de los fines y las políticas adoptadas por el grupo político que los dirige y al cual pertenecen, esto es, el autogobierno es un derecho a tener qué decir en las decisiones fundamentales que afectan el proceso político, en una palabra, a participar en gobierno de su país⁶⁶.

Algunos ejemplos pueden proporcionarnos más luces acerca de la distinción entre autogobierno y autodeterminación nacional: el proceso de unificación europea puede eventualmente llevarnos a la creación del un Estado europeo en la cual todos los ciudadanos europeos muy probablemente disfruten de un rango completo de derechos civiles. Un Estado europeo puede así permitir a todos los europeos realizar su derecho al autogobierno, pero no necesariamente les otorgará la oportunidad como miembros de diferentes naciones para realizar su derecho a la autodeterminación nacional. Al contrario, un Estado nación no democrático puede privar a los

miembros de la nación de su derecho al autogobierno, pero no de su derecho a la autodeterminación nacional. El deseo por la autodeterminación nacional es diferente e inclusive contradictorio, de la lucha liberal democrática por derechos civiles y de participación política. En efecto la historia nos muestra que los individuos frecuentemente desean asegurar para su nación un estatus y reconocimiento frente a las otras naciones, inclusive al costo de entregar sus libertades y derechos civiles. Un ejemplo palpable de lo anterior es el caso de Cuba que ha optado por el abandono de muchos de sus derechos civiles y políticos en aras de consolidar un régimen de partido único bajo la dirección de Fidel Castro. En efecto, Cuba aparece en la escena internacional como Estado Nación tardíamente, apenas a finales del siglo XIX y principios del XX, después de su independencia de España. La intervención estadounidense en sus asuntos internos durante la primera mitad del siglo XX y el posterior estallido de la revolución, obligaron al Estado cubano a optar por un régimen fuertemente centralizado que ha buscado primordialmente el reconocimiento a su derecho de autodeterminación, aún cuando haya sido evidente que durante más de cuarenta años de régimen castrista, no hubiesen tenido los cubanos libertad política ni democracia. Ya lo decía Berlín, es "el deseo de un reconocimiento recíproco el que permite que la mayor parte de las democracias autoritarias sean, en ocasiones, conscientemente preferidas por sus miembros a las oligarquías ilustradas, o en otras ocasiones lo que provoque que un miembro de un estado asiático o africano se queje menos cuando es tratado con rudeza por los miembros de su raza o nación, que cuando es gobernado con algún cuidado, de manera justa y gentil por administradores extranjeros"⁶⁷. Por el momento me concentraré en la autodeterminación por ser

esencial para la comprensión de la nacionalidad, el autogobierno lo veré con más detenimiento en capítulos posteriores.

Ahora bien, si el derecho a la autodeterminación nacional no puede ser reducido al autogobierno, ¿cuál es su esencia? Así como lo manifesté en el caso de la nación, la esencia de la autodeterminación nacional está referida a la posibilidad de poseer un espacio público, pero también está referida a un derecho cultural, es decir, como un derecho a ejercer la propia cultura dentro de una esfera pública particular. De esta manera, la interpretación cultural del derecho a la autodeterminación nacional, debe considerarse como el derecho de los individuos a expresar su identidad nacional, para proteger, preservar y cultivar la existencia de su nación como una entidad cultural distinta. Como dice Tamir, "bajo esta perspectiva, el derecho a la autodeterminación nacional debe ser visto como un derecho individual, contingente de las decisiones individuales de afiliarse a un grupo nacional particular y para dar expresión pública a esta afiliación."⁶⁸ De esta manera, el derecho a la autodeterminación es un requisito para que puedan operar los dos principios de la justicia, pues tanto la cultura como el espacio público para su manifestación, ha sido considerados condiciones necesarias para la aplicación normativa de esos principios.

En síntesis, quisiéramos decir que la justificación del derecho a una autodeterminación nacional, siguiendo a Tamir en lo principal, resta en seis elementos: "1. La membresía en una nación es un factor constitutivo de la identidad personal. La imagen que los individuos tienen de sí mismo es considerablemente afectada por el estatus de su comunidad nacional. Una segura, digna y floreciente existencia

nacional, contribuirá significativamente para que los individuos de una nación realicen una vida satisfactoria y obtengan el respeto de otros.”⁶⁹ Yo agregaría que sin semejante membresía no sería posible el ejercicio de las libertades esenciales a que se refiere el principio de la justicia, pues como acertadamente han señalado Kymlicka y Raz, sin una cultura particular no es posible la autonomía, ni la libertad. “2. Dado el esencial interés de los individuos en preservar su identidad nacional, es justificado otorgarles un conjunto de derechos dirigidos específicamente para proteger estos derechos.”⁷⁰ Ya veremos en el capítulo tercero que tipo de derechos pueden otorgarse para proteger a las identidades nacionales de las minorías. “3. Para preservar su identidad *nacional*, los individuos deben tener la oportunidad de expresar esta identidad tanto privada como públicamente...4. La existencia de un espacio público compartido con otros individuos es una condición necesaria para asegurar la preservación de una nación como una comunidad vital y activa. Sólo entonces puede el individuo sentir que vive en una comunidad que lo habilita para expresar en público y desarrollar sin represión esos aspectos de su personalidad que están sujetos a su sentido de identidad como miembro de su comunidad...” Por mi parte agregaría que esa necesidad de un espacio público es indispensable para que operen los dos principios de la justicia. “5. La autodeterminación nacional esta en consecuencia sujeta a la aspiración de tener un dominio común que sea construido no sólo como una arena de cooperación para asegurar los intereses individuales, sino también como un espacio donde la identidad común de uno encuentre expresión. La habilidad para concebir ciertas instituciones políticas y sociales como representativas de una cultura particular y

como portadoras de una identidad nacional, esté en consecuencia en el corazón del cualquier demanda de autodeterminación nacional...6. El derecho a la autodeterminación nacional puede ser realizado sólo si el grupo nacional es reconocido tanto por sus propios miembros, como por los que no lo son, como una fuente autónoma de actividad y creatividad humanas, y asimismo si este reconocimiento está seguido por arreglos políticos que permitan a los miembros de la nación desarrollar su vida nacional sin una interferencia externa. Se asume comúnmente que el último punto significa otorgar a los miembros de la nación el derecho más amplio posible de autonomía, es decir el derecho a establecer su propia nación-estado soberana."⁷¹

No obstante este último punto, las naciones no siempre se encuentran en posibilidades de constituir un Estado, pues como hemos visto al principio del presente capítulo, hay muchísimas más naciones que posibles Estados en el mundo. Al respecto, parecería que no es posible considerar el derecho a la autodeterminación de manera absoluta, pues aunque "indudablemente una nación-estado puede asegurar el máximo grado posible de autonomía nacional y el máximo rango de posibilidades para el disfrute de una vida nacional, sin embargo, se asume con frecuencia que la implementación de los derechos de autonomía debe ser restringida de tal manera que asegure a todos individuos una igual esfera de libertades"⁷². El primer principio de justicia que establece Rawls, ilustra muy bien esta limitación: cada persona debe tener un derecho igual a la más extensa libertad básica, compatible con la libertad de todos. Sobre esta base, se podría llegar a argumentar que la libertad de los miembros de cada nación para disfrutar el derecho a la autodeterminación nacional, puede ser restringido con el propósito de permitir a los

miembros de las minorías etno-culturales disfrutar de este derecho.

En efecto, conforme a los principios de justicia, el derecho a la autodeterminación de que han gozado los Estados nacionales no puede ser absoluto con respecto a las minorías etno-culturales, pues debe tener en cuenta siempre el derecho a la autodeterminación de esas minorías, derecho este último que, por cierto, tampoco es absoluto. Ahora bien, si el derecho a la autodeterminación nacional no es absoluto y no puede ser satisfecho siempre a través de la constitución de una unidad estatal, esto nos obliga a buscar otras soluciones. Cómo acertadamente dice Tamir "el derecho a la autodeterminación nacional puede ser satisfecho a través de una gran variedad de arreglos políticos -el establecimiento de instituciones nacionales, la formación de comunidades autónomas o el establecimiento de estados federados o confederados- que aseguren a los individuos participar en la vida nacional de su comunidad. Es inútil buscar una guía para todos los casos que nos permita determinar cuando el derecho a la autodeterminación nacional justifique una cierta solución política. Las condiciones particulares de cada caso, determinarán la mejor solución bajo las circunstancias particulares de que se trate. El costo de cada solución debe en cada caso, ser valorado contra sus beneficios. Ésto implica que la suerte juega un papel importante en la habilidad de las acciones para disfrutar del derecho a la autodeterminación en su sentido más absoluto. Las naciones que viven en territorios grandes y desolados están más propensas a obtener autonomía que las naciones que viven en áreas densamente pobladas, además de que factores tales como los recursos naturales, acceso al mar, clima, topografía, son también influyentes. Otra consideración importante en este

contexto, es el tamaño de las comunidades involucradas: a mayor número de personas que se beneficien de una cierta política pública, mayor será la carga que justificadamente imponga a otros... Se asume, por lo tanto, que naciones diferentes implementarán el derecho a la autodeterminación de maneras distintas. Bajo la condición de que tal variación sólo refleja una distribución desigual de las oportunidades existentes para la implementación del derecho a la autodeterminación, es difícil determinar un patrón para todos los casos. En consecuencia, podríamos concluir que todas las naciones están igualmente facultadas para disfrutar el mayor grado posible de autodeterminación nacional que le permita sus circunstancias específicas."⁷³

Adoptar un punto de vista normado por los dos principios de la justicia, y no uno absoluto de la autodeterminación nacional, nos permite comprender mejor las demandas de las minorías etno-nacionales para que los Estados nacionales respeten sus formas culturales y de organización política. De esta manera, los miembros de las minorías nacionales tienen la posibilidad de exigir ciertos derechos de autodeterminación ya que tienen en todo momento el derecho y el interés de preservar la unicidad de su cultura, desde luego, siempre y cuando estos derechos sean compatibles con las libertades de todos los integrantes de la sociedad dominante.

Parece importante señalar que la noción de autodeterminación, se encuentra sujeta a un intenso proceso de transformación en la teoría política contemporánea, tanto en sus dimensiones internas con relación a la presencia de las minorías etno-culturales que se desenvuelven dentro de los Estados nacionales, como en su dimensión externa por lo que respecta a las relaciones entre Estados nacionales⁷⁴. Por

lo que respecta a su dimensión interna que es la que nos interesa, ya que la externa se encuentra más en el campo del derecho internacional, la autodeterminación sin dejar de ser una noción importante para la definición de la nación y el Estado, ha dejado de ser una noción absoluta para ser vista a la luz de principios normativos que la puedan regular. Esto es muy claro en el caso de los Estados nacionales que tienen que convivir con minorías nacionales en su interior, pues si se reconociera la autodeterminación absoluta del Estado Nación, éste se encontraría en posibilidades de pasar a suprimir semejantes nacionalismos; en cambio, al sujetarla a la regulación de principios normativos nos hace pensar en la autodeterminación como un acuerdo entre las sociedad dominante y las minorías que se encuentran en su interior, para el respeto de su cultura. Lo mismo debe operar en el caso de las minorías, su derecho a la autodeterminación y al goce de las libertades que ello implica, deberá encontrarse siempre sujeto a los derechos de autodeterminación de la sociedad dominante y de las otras minorías con las que inevitable tendrá que convivir en cualquier unidad Estatal.

En el mismo sentido que nosotros, Gellner ante la evidencia de los muy variados y numerosos nacionalismos que existen en el mundo, ya notaba la incongruencia del principio absoluto de la autodeterminación para las naciones cuando decía que el "derecho de las naciones a la autodeterminación parece un principio que podría llevarse a la práctica y generar soluciones únicas y especialmente vinculantes en diversas situaciones concretas de conflicto, pero no es más que una bobada"⁷⁵. En efecto, un derecho de la autodeterminación absoluto y oponible en todo momento, sólo nos podría llevar a la existencia de innumerables conflictos en aquellos territorios donde convivan más de una nación,

ésto sucedería entonces, en muchísimos lugares del mundo. Habermas también está consciente de tales peligros cuando escribe que "considerando normativamente, el presunto derecho a la autodeterminación nacional que ha configurado el nuevo orden europeo después de la Primera Guerra mundial, y que tanto daño ha causado, es una extravagancia".⁷⁶

No creo que aceptar el derecho a la autodeterminación de las minorías -en aquellos casos en que sea posible- sujeta a principios normativos, implique negar la autodeterminación de los Estados nacionales, pues como ya comenté, hay muy variadas formas para hacer que el principio de la autodeterminación opere para las diversas minorías que conviven en un Estado, que pueden ir de la autonomía a la confederación, sin pasar necesariamente por la constitución de un Estado Nacional. No creo como hace Caminal que estemos ante un callejón sin salida, quien cuando se pregunta "¿Puede ser el principio o derecho a la autodeterminación legítimo para unos e ilegítimo para otros si cumplen los mismos requisitos? La respuesta coherente sería no. Sin embargo, lo cierto es que parece que el mapa de estados nacionales ya está terminado e inmovilizado. No caben más autodeterminaciones nacionales. O eso parece"⁷⁷. Estaríamos en un callejón sin salida si en todos los casos, el principio de la autodeterminación implicase siempre la posibilidad de crear un nuevo Estado, lo cual como he comentado en el presente capítulo, no siempre es posible. Ya hablaremos en el siguiente capítulo en que casos es posible la secesión, por lo pronto concluyamos que el derecho a la autodeterminación es legítimo para ambos siempre y cuando se sujete a los principios normativos a que hemos hecho referencia.

¹ Canovan, Margaret, *Nationhood and political theory*, op.cit., p.38 (la traducción y las cursivas son mías)

² Véase de Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1990; *Derecho, legislación y libertad*, Madrid, UNION, T.II., 1988; *Constitution of liberty*, Gran Bretaña, 1995. Un valioso artículo que explica la influencia intelectual de Hayek y como su liberalismo sirvió de bandera ideológica para los grupos neo-liberal conservadores: Wainwright, Hilary, *Frederick Hayek and the social-engineering state*, en *Arguments for a New Left*, Gran Bretaña, pp.41-65.

³ Oakeshot, Michael, *Rationalism in Politics and other essays*, Londres, Methuen and LTD, 1992, pp.37-58, 168-196.

⁴ Canovan, Margaret, *Nationhood and political theory*, op.cit., p.39-41 (la traducción es mía)

⁵ Caminal, Miquel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona; Paidós, 2002, p.44

⁶ En adelante me referiré al Estado nación y al Estado nacional como sinónimos.

⁷ Este dato lo escuche en el uno de los reportes informativos del noticiero W radio, que corre entre la semana del 5 al 9 de julio de 2004.

⁸ Indiscutiblemente una obra fundamental para la comprensión de los fenómenos de la globalización siguen siendo los trabajos de Anthony Giddens, en particular recomendando por ser pionera en el tema y por la calidad de su análisis, Giddens, Anthony, *Modernity and self identity. Self and Society in the late Modern Age*, Cambridge (GB), Polity Press, 1991.

Un análisis interesante de cómo se ha transformado el Estado en los tiempos de la globalización puede encontrarse en, Gueheno, J.M., *El Fin de las Democracias*, Paidós, Barcelona, 1995. Sin embargo no coincido con él y creo que exagera en su análisis cuando dice que el estado nacional ha llegado a su fin. Este es un punto de vista compartido por muchos postmodernistas o cuando menos sugerido de su obra, sobre el particular, véase Lyotard, Jean-Francois, *La Condición postmoderna*, Planeta Agostini, España, 1993.

a

⁹ Miller, David, *Sobre la nacionalidad*, op.cit., pp.227-228

¹⁰ En efecto, Popper al referirse a la civilización occidental hace los siguientes comentarios: "Se ha tratado de demostrar que esta civilización no se ha recobrado completamente de la conmoción de su nacimiento, de la transición de la sociedad cerrada tribal o 'cerrada', con su sometimiento a las fuerzas mágicas, a la 'sociedad abierta', que pone en libertad las facultades críticas del hombre. Se intenta demostrar, asimismo, que la conmoción producida por esta transición constituye uno de los factores que hicieron posible el surgimiento de aquellos movimientos reaccionarios que trataron, y tratan todavía, de echar por tierra la civilización para retornar a la organización tribal... De este modo, se procura contribuir a la comprensión general del totalitarismo y de la significación que entraña la perpetua lucha contra el mismo." En, Popper, Karl R, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992, p.15

-
- ¹¹ Berlin, Isaiah, *Four essays on liberty*, Reino Unido, Oxford University Press, 1969.
- ¹² Barry, Brian, *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Polity Press, Nueva York, 2001.
- ¹³ Canovan, Margaret, *Nationhood en Political Theory*, Gran Bretaña, Edward Elgar Publishing Limited, 1996, p.114.
- ¹⁴ Véase en particular la tercera parte del libro de G.W.F. Hegel, en el que desarrolla la concepción ética del Estado y su evolución a través de la historia: *Philosophy of Right*, Prometheus Books, Estados Unidos de América, pp.155-350.
- ¹⁵ Greenfeld, Liah, *Nationalism. Five Roads to Modernity*, en Caminal Miquel, *El federalismo pluralista*, op.cit., p.54.
- ¹⁶ Examinó con un poco más detalle el caso Salman Rushdie al final del breve ensayo que escribí para el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: Ibarra Palafox, Francisco, *¿Pueden los derechos de las minorías tener algún sentido en una constitución liberal*, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Derechos Fundamentales y Estado? Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 815-825.
- ¹⁷ Algunas características interesantes de la religión ortodoxa judía pueden examinarse en la interesante película *Kadosh Sagrado*, Francia-Israel, 1999, Director Amos Gitai, Actores: Yoram Hattab, Maitel Barda, Uri Ran-Klausner, Leo Koening.
- ¹⁸ Gellner, *Nations and nationalism*, op.cit., p.3 (la traducción es mía)
- ¹⁹ *Ibid*, p.3-4 (la traducción es mía)
- ²⁰ Canovan, Margaret, *Nationhood and political theory*, op.cit., p.68
- ²¹ Gellner, *Nations and nationalism*, op.cit., p.7 (la traducción es mía)
- ²² *Ibid*, p.65 (la traducción es mía)
- ²³ *Ibid*, pp.66. (la traducción es mía)
- ²⁴ Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1993, p.12. En adelante todas las traducciones que haga de este libro de Tamir en el presente capítulo, son mías y fueron realizadas del inglés al español
- ²⁵ Para un examen más detallado de las formas que han adoptado las naciones para conseguir su unidad étnica, ya sea a través de la gran movilización de poblaciones humanas no afines cultural y étnicamente, pasando por el genocidio hasta el posible reconocimiento de distintas unidades nacionales, véase McGarry, J. (1998), "Demographic Engineering, The State-Directed Movements of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Resolution", *Ethnic and Racial Studies*, vol.21/4, pp.613-638; McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Great Britain, 1993, pp.313; McGarry John and O'Leary Brenda *The macro-political regulation of*

ethnic conflict, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation...*, op.cit, pp.1-39.

²⁶ Gellner, E., *Nations and nationalism*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1983, p.2 (la traducción es mía)

²⁷ Gellner, *Naciones y Nacionalismo*, Alianza Editorial-CONACULTA, México, 1991, pp.64-65.

²⁸ Gellner, *Nations and Nationalism*, op.cit, p.4 (la traducción es mía)

²⁹ Para un breve análisis del movimiento nacionalista judío véase Vadney, T.E., *The World since 1945*, Penguin Books, 1992, pp.427-447.

³⁰ Gellner, *Nations and nationalism*, op.cit., p.1-2. (la traducción es mía)

³¹ Para un estudio histórico sobre el origen moderno del Estado recomiendo el excelente trabajo de Skinner sobre el pensamiento político del siglo SXVI: Skinner, Quentin, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, Dos volúmenes, 1996. Hay traducción al español, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, Dos volúmenes, 1993. También recomiendo la primera y segunda parte del libro de Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1986, 414 p.

³² Sobre el caso yugoslavo, véase Schöpflin, George, *The rise and fall of Yugoslavia*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation...*, op.cit, pp.172-203.

³³ Gellner, *Nations and nationalism*, op.cit., p.7 (la traducción es mía)

³⁴ Gellner, *Naciones y nacionalismo*, op.cit, pp.79-80.

³⁵ Gellner, *Nations and nationalism*, op.cit., p.27 (la traducción es mía)

³⁶ *Ibid*, pp.27-28 (la traducción es mía)

³⁷ *Ibid*, pp.29-30 (la traducción es mía)

³⁸ Gellner, *Naciones y nacionalismo*, op.cit., pp.70

³⁹ Canovan, Margaret, *Nationhood and political theory*, op.cit., p.62 (la traducción es mía). Por cierto, Canovan no está completamente de acuerdo con tal tesis pues dice que "la implicación de la teoría de la modernización parece ser que, en virtud de que no hay naciones naturales en el camino, el proceso artificial de construcción de las naciones debe ser completo y contundente. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que esto no es así y que, en particular, los Estados comprometidos con tal proceso, a menudo encuentran una resistencia basada en una identidad étnica que muy frecuentemente parece ser mucho más profunda e intratable de lo que la teoría de Gellner sugeriría." Al respecto, lo que no parece examinar con cuidado Canovan es que inclusive esas "identidades étnicas" por intratables que parezcan, tampoco son productos naturales y, mucho menos identidades puras, por el contrario, las mismas nociones étnicas y raciales también son predominantemente construcciones culturales.

⁴⁰ Ludwig, Emil, *Napoleón*, Editorial Juventud, España, 582p.

⁴¹ Gellner, *Naciones y nacionalismo*, op.cit., pp.73-74.

⁴² Sobre esta idea de la cultura como un fenómeno creado véase también Miller, David (1995), *Sobre la nacionalidad*, Paidós, Barcelona, 1995, p.25.

⁴³ Raz, Joseph, "Multiculturalism, a Liberal Perspective", en *Dissent*, winter, 1994; Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1993; Miller, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, Great Britain, 1995; Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996.

⁴⁴ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, op.cit.

⁴⁵ Kant, *Grounding for the Metaphysics of Moral*, traducción de James W Ellington, Hackett Publishing Company Inc., Indianápolis Estados Unidos de América, 1993. Hay múltiples traducciones al español puede consultarse *Fundamentos para la metafísica de las costumbres*, Espasa-Calpe, Madrid, 1996.

⁴⁶ Gellner, *Naciones y nacionalismo*, op.cit., p.73

⁴⁷ *Ibid*, p.69

⁴⁸ *The Economist*, junio de 2002.

⁴⁹ Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, op.cit., pp.23-24

⁵⁰ *Ibid*, p.24

⁵¹ *Ibid*; véase también Kymlicka, Will, *Can liberal pluralism be exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Reino Unido, 2001.

⁵² véase Tariq Modood, *Establishment, Multiculturalism and British Citizenship*, in *Political Quarterly*, vol.65, 1994, pp. 53-73.

⁵³ Tariq Modood, *Establishment, Multiculturalism and British Citizenship*, op.cit.

⁵⁴ Sin lugar a dudas, el estudio del protestantismo en Latinoamérica durante las últimas tres décadas, constituye el análisis del desenvolvimiento de la minoría religiosa más pujante en esta región del mundo, mismo que no ha estado exento de una fuerte participación estatal e incluso transnacional, pues en ocasiones las minorías protestantes en diversos países latinoamericanos han estado financiadas con recursos provenientes de los Estados Unidos. Sobre el particular, véase Stoll, David and Garrard-Burnett (Ed.), *Rethinking Protestantism in Latin America*, Temple University Press, Philadelphia, 1993, pp.227; Martin, David, *Tongues of Fire. The Explosion of Protestantism in Latin America*, Basil Blackwell, Great Britain, pp.9-111, 163-185, 271-294; Basrian, Jean-Pierre, *Protestantismos y modernidad latinoamericana*, México, FCE, 1994, 351p.; Spinner-Halev, Jeff, *Surviving Diversity. Religion and Democratic Citizenship*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000, pp.241; Motley Hallum, Anne, *Beyond Missionaries. Toward an Understanding of the Protestant Movement in Central America*, Rowman & Littlefield Publishers, USA, 1996.

⁵⁵ Caminal, Miquel, *El federalismo pluralista*, Barcelona, Piados, 2002, p.101

⁵⁶ El liberalismo en México constituyó sin lugar a dudas una ideología unificadora para la conformación del naciente estado mexicano durante el siglo XIX, sobre todo una vez que los liberales derrotaron a los conservadores después de la intervención francesa en México, el liberalismo fue identificado con la nación mexicana y con los sentimientos patrióticos a daba lugar. Durante el porfiriato, semejante identidad entre liberalismo y nación quedaron consolidadas mediante el prolífico trabajo ideológico de ese régimen. Sobre el desarrollo del liberalismo, en particular recomiendo consultar Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, Tres Tomo, 1988.

⁵⁷ Kymlicka, *Politics in the vernacular...*, op.cit, p.25.

⁵⁸ *Ibid*, p.26.

⁵⁹ Una definición de las naciones como comunidades culturales plantea muchas dificultades. En principio hay muchos tipos de grupos culturales, algunos tan largos como la civilización occidental y otros tan pequeños como la comunidad Amish en Canadá. Intuitivamente, no tendemos a clasificar tales grupos como naciones aunque puedan ser considerados dentro de tales parámetros. Entonces, ¿cómo podemos distinguir entre naciones y otros grupos culturales? No hay una respuesta satisfactoria a esta pregunta, se tiene que examinar caso por caso. Véase Tamir, Yael, *Liberal nationalism*, op.cit., p.68

⁶⁰ El concepto de "comunidad imaginaria" es usado aquí de la manera que lo hace Anderson, cuyas ideas sobre la nación y las nacionalidades ha sido muy influyente en la literatura anglófona, véase Anderson, B., *Imaged Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, New Left Books, 1983.

⁶¹ Tamir, Yael, *Liberal nationalism*, op.cit, p.68

⁶² Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Great Britain, 1986, p.203. (*La traducción es mía.*)

No obstante que Raz reconoce el valor de la cultura en la formación de la autonomía, no reconoce el derecho de las minorías a conservar su cultura. En efecto, Raz ofrece una versión moderna de los argumentos de Mill y sugiere que cuando una cultura liberal se encuentra con una iliberal, cuyos miembros no suscriben "la condición de la autonomía", sería justificado tomar acciones para "asimilar al grupo minoritario, al costo de dejar que su cultura muera o al menos sea modificada considerablemente por absorción", en virtud de que las cultura iliberales "son inferiores a la dominante cultura liberal", véase Raz, *The morality of freedom*, op.cit., pp 423-424.

⁶³ Tamir, Yael, *Liberal nationalism*, op.cit, p.54

⁶⁴ *Ibid*, p.54

⁶⁵ *Ibid*, pp.8-9

⁶⁶ *Ibid*, p.68-70

⁶⁷ Berlín, Isaiah, *Four essays on liberty*, Oxford University Press, Great Britain, 1969, 206 p.

⁶⁸ Tamir, Yael, *Liberal nationalism*, op.cit., p.73

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid, pp.73-74

⁷² Ibid, p.74

⁷³ Ibid, p.75

⁷⁴ Aquí utilizo la clásica división que Mario de la Cueva hace de la soberanía, al señalar que ésta tiene una doble dimensión: una que es relativa a la autodeterminación interna que implica que el Estado no tenga ningún tipo de límites a su poder, en todo lo que a su régimen interno de gobierno corresponde. Por autodeterminación en el nivel externo, se refiere a que ningún otro Estado pueda influir en las decisiones de otro Estado nación. Véase Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1986.

⁷⁵ Gellner, E., *Nacionalismo*, Barcelona, Destino, 1998, p.185, en Caminal Miquel, *El federalismo pluralista*, Barcelona, Paidós, 2002, p.191.

⁷⁶ Habermas, J., *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós, 2000 en Caminal Miquel, *El federalismo pluralista*, op.cit., p.191.

Al respecto, Gellner proporciona algunas observaciones históricas que podrían corroborar la relativamente tardía aparición del Estado en comparación con la nación, al señalar que la humanidad ha pasado por tres etapas fundamentales en su historia: preagraria, agraria y la industrial. De esta manera Gellner nos dice que la "la caza y la recolección (propias e la primera etapa) eran actividades realizadas a través de unidades humanas muy pequeñas como para permitir el tipo de división política y laboral necesarias para constituir al Estado; en consecuencia, para estas formas de organización humana, el problema del Estado o el de una institución estable y especializada para el aseguramiento del orden social, no existía. Por el contrario, la mayor parte aunque no todas sociedades agrarias han sido estatales. Algunos de estos Estados han sido fuertes y otros débiles, algunos despóticos y otros sujetos al derecho. En la etapa agraria los Estados difieren mucho en su forma, pues es el periodo en la cual la existencia del Estado es una opción. Más aún, la forma del Estado es altamente variable. En contraste, en la edad posagraria o industrial, otra vez no hay opción, ya que la presencia y no la ausencia del Estado es inevitable. Parafraseando al Hegel, alguna vez ninguna sociedad poseía un Estado, después algunas lo tenía y, finalmente todos lo tenían....las sociedades industriales son enormemente grandes, y dependen para conservar el nivel de vida al que están acostumbradas o al que ardentemente aspiran, de una increíble e intrincada cooperación y división del trabajo. Una parte de esta cooperación puede, bajo condiciones favorables, ser espontánea y no necesitar de sanciones centrales. Sin embargo, la idea de que todo puede operar perfectamente de esta manera y de que tal sociedad puede existir sin ningún tipo de coacción o control es y ha sido imposible." Estas tres etapas históricas son independientes de la formación de las naciones. En síntesis, el Estado es un fenómeno político reciente, precedido frecuentemente por el surgimiento de las naciones y de los nacionalismos, a quienes puede llegar a proporcionar un entramado institucional, pero que de ninguna

forma debe confundirse con ellos. Gellner, *Nations and Nationalism*,
op.cit, p.5 (la traducción es mía)

⁷⁷Caminal, Miquel, *El federalismo pluralista...*, op.cit.

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

1. LAS MINORÍAS Y SU ACOMODO A LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS BÁSICAS EN TÉRMINOS DE JUSTICIA.

En el capítulo anterior, hemos señalado la importancia que tiene el hecho de que los procesos de construcción de los Estados nacionales se realicen conforme a principios normativos para el acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia y, en particular, que la construcción que hacen los Estados liberales de sus nociones de nación e identidad nacional, para satisfacer los principios de la justicia deberán integrar a las diversas identidades culturales que se desenvuelven dentro del Estado nacional. En este sentido, concluíamos en el capítulo anterior que en virtud de que los Estados nacionales seguirán presentes en el horizonte cercano y, por consiguiente, tendrán que convivir con las minorías étnicas y nacionales que normalmente se encuentran en su interior, se debería procurar la construcción de naciones multiculturales y Estado multinacionales para dar, de esta manera, satisfacción a los dos principios de la justicia que han normado nuestra investigación. Ahora bien, una vez visto todo lo anterior y señalada la inevitable presencia de los Estados nacionales en todo el futuro previsible, entidades con las que irremediablemente tendrán que convivir las minorías etno-culturales, es ya momento de examinar cómo acomodar a las minorías en términos de justicia mediante algunas de las principales instituciones políticas básicas que existen hoy en día en esos Estados nacionales, como son el federalismo, la autonomía o los derechos diferenciados en función de

grupo; incluiré también a la secesión, que aunque no acomoda a las minorías dentro del Estado, sino que crea otro Estado, es inevitable su análisis al referirnos a las minorías etno-culturales. Desde luego, no sobra decir que en el presente capítulo me referiré a aquellas instituciones políticas básicas que podríamos encontrar o desarrollar en los Estados liberales, pues normalmente han sido éstos los que, por ejemplo, han adoptado formas liberales o establecido un régimen mínimo de derechos para el acomodo de sus minorías.

Encontrar la forma de que estas principales instituciones políticas de la sociedad satisfagan los dos principios de la justicia es importante no sólo debido a la inevitable convivencia que tiene y tendrá lugar entre las Estados liberales y las minorías etno-culturales, sino además, al hecho mismo de que esas minorías normalmente desean acomodarse al Estado y sus instituciones en términos de justicia. En efecto, de entre todas las posibilidades que tienen las minorías, casi siempre buscarán la forma de negociar los términos de su acomodo al Estado nacional y sus instituciones, pues como apuntaba en el capítulo anterior, la construcción de la nación-Estado inevitablemente privilegia a los miembros de la cultura mayoritaria -es decir, a los miembros pertenecientes a la cultura del propio Estado nacional-, ya que si la lengua oficial es la que se utiliza tanto para la economía, como para las funciones del Estado, es evidente que aquellos grupos o personas que hablen ese idioma y compartan esa cultura, poseerán una ventaja significativa con relación a aquellos que no la hablen. Lo anterior implica que las minorías enfrentan una severa discapacidad frente a tal proceso de construcción del estado nacional, pues no tendrán la capacidad de proteger su cultura ante una cultura dominante y fuertemente promovida por el

propio Estado. Como dice Kymlicka "si todas las instituciones publicas son dirigidas y manejadas en otro lenguaje, entonces las minorías enfrentan el riesgo de ser marginadas de las instituciones económicas, políticas y académicas de la sociedad"¹. Enfrentada como están ante los estados nacionales y siguiendo al mismo Kymlicka, las minorías tienen básicamente las siguientes opciones:

1. "Pueden emigrar en masa, particularmente si existe cerca un estado próspero y poderoso que pueda asumirlos.
2. Pueden aceptar la integración dentro de la cultura mayoritaria, aunque quizá intenten negociar los términos de su integración
3. Pueden buscar un conjunto de derechos e instituciones, entre los que habría que destacar aquellos necesarios para mantener y reproducir su propia cultura societal - para crear su propia economía, o instituciones políticas y económicas en su propio lenguaje.
4. Pueden aceptar permanecer en la marginación y buscar únicamente que los dejen solos en las orillas de la sociedad." ²

Ciertamente, cada una de las respuestas anteriores implica una estrategia diferente que las minorías pueden adoptar en su proceso de acomodo dentro del Estado nacional, así como la posibilidad o no de que se de satisfacción los dos principios de la justicia. Mientras que la primera opción -la migración masiva-, implica la imposibilidad de siquiera considerar la aplicación de los principios normativos de la justicia a las instituciones políticas básicas, pues las minorías deciden trasladarse a otro espacio territorial, eximiendo así al Estado de la responsabilidad de diseñar instituciones políticas para su acomodo en términos de justicia, pues al ya no tener minorías con las cuales negociar los términos de ese

acomodo, no habrá necesidad de tal diseño. En cambio las otras tres opciones si implican la posibilidad de que el Estado y las minorías pacten los términos del acomodo de estas minorías etno-culturales a las instituciones políticas básicas, siendo las opciones dos (negociar los términos de la integración a la cultura dominante) y tres (diseñar un conjunto de instituciones y derechos que les permitan proteger su cultura), las alternativas que podrían satisfacer los principios normativos de la justicia, en tanto que la última opción -permanecer al margen la sociedad- implica un pacto o negociación negativo, ya que conlleva la imposibilidad de que los principios normativos apliquen en semejante acomodo institucional, pues se mantiene a las minorías al margen de las instituciones políticas básicas. Ahora bien, para que las opciones dos y tres puedan tener éxito, se requieren de ciertos acomodos dentro del Estado en términos de justicia y "estos acomodos pueden tomar la forma de políticas multiculturales, autogobierno, derechos lingüísticos, tratados, otorgamiento de tierras o excepciones legales. Diferentes derechos pueden ser otorgados según el caso particular de que se trate."³ Es nuestro objetivo en el presente capítulo, examinar como pueden tener lugar algunos de estos acomodos, conforme a los dos principios normativos.

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

parece ser cierto para los hutteritas en Canadá y los Amish en los Estados Unidos. Sin embargo, la opción de aceptar la marginación, parece sólo atractiva para las sectas religiosas cuya teología les obliga a evitar todo contacto con el mundo moderno. Así a los hutteritas y los Amish, no les preocupa su marginación de las universidades o las legislaturas, pues en su opinión tales instituciones son corruptas y, por consiguiente, no tienen ningún interés en ellas"⁴. También es frecuente en los Estados Unidos que ciertos grupos Afro-Americanos y algunas otras sectas etnoreligiosas, como el sector fundamentalista de los mormones⁵, permanezcan en los márgenes de la sociedad. En México, muchos pueblos indígenas han escogido o han sido orillados a la marginación de la sociedad dominante mexicana, como algunos pueblos nahuas en la zona de la huasteca o muchos de los pueblos que se encuentran en la zona de los Altos de Chiapas. Un ejemplo de esta marginación extrema que llega a tener lugar en algunos lugares de Chiapas, es brillantemente ilustrada por Rosario Castellanos en su primera novela *Balun canan* (1957) cuando relata el viaje de un indígena de la región de los Altos a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, capital de esa entidad federativa; así cuando el indígena regresa de su viaje y se reúne con varios de los integrantes de su comunidad en los Altos, les cuenta que ha visto al presidente de México, en este momento uno de los miembros de su comunidad le pregunta "¿Qué es México?"⁶

Sin embargo, no todas las minorías son marginadas, por el contrario, prácticamente la mayoría de las minorías etnoculturales "buscan participar en el mundo moderno y para tal efecto, procuran integrarse dentro de la sociedad mayoritaria o buscar un autogobierno que les permita crear y sostener a sus propias instituciones"⁷. En efecto, enfrentados con la

imposibilidad de aislarse del mundo y de evitar los contacto con otras culturas y grupos étnicos, los grupos etnoculturalmente diversos han preferido pactar los términos de su convivencia con el Estado liberal y, en consecuencia, aceptar a aquellas instituciones políticas básicas que les permitan su integración en términos de justicia.

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

2. MINORÍAS NACIONALES

Por minorías nacionales y siguiendo a Kymlicka me refiero a aquellos "grupos que forman sociedades completas y funcionales en sí mismas, poseen una cultura societal y se encuentran ubicadas en lo que podríamos llamar *madre tierra*, es decir, en el mismo espacio territorial en que se encontraban (o en alguno semejante), antes de ser incorporados en el Estado nación. Las minorías nacionales pueden ser subdivididas en dos categorías: *naciones subestatales* y *pueblos indígenas*. La naciones subestatales son aquellas grupos nacionales que no poseen un Estado, en el cual pudiesen ser ellas mismas una mayoría, pero que pudieron haber tenido un Estado en el pasado, o bien pudieron haber buscado constituirlo"⁸. Este es el caso de las naciones que

pudieron haber sido anexadas a su vez por un Estado más grande o por un imperio, como Quebec en Canadá, "o bien cedidas por un imperio a otro, o anexados a otro por una unión monárquica. En menor número de casos, este tipo de estados multinacionales, son creados por un acuerdo más o menos voluntario, entre dos o más grupos nacionales que desean formar una especie de federación"⁹.

En el caso de los pueblos indígenas, "éstos tradicionalmente han sido despojados de sus tierras por los nuevos pobladores", además de haber sido forzados mediante la violencia militar o a través de tratados (aunque se escuche paradójico) en el caso de Canadá y Estados Unidos, a incorporarse en los Estados nacionales que son gobernados precisamente por quienes ellos consideran como extranjeros e invasores. "Mientras las minorías nacionales del primer tipo -naciones subestatales, aspiran a convertirse en lo que podríamos llamar naciones-estados, con instituciones sociales y económicas similares a las del estado nación dominante, en cambio los pueblos indígenas normalmente buscan algo diferente: la habilidad de mantener ciertas formas tradicionales de vida y creencias propias, al mismo tiempo que pudiesen participar en la sociedad moderna en los términos en los que ellas desean. Además de la autonomía que buscan para poder desarrollar el tipo de proyecto que buscan llevar a cabo, los pueblos indígenas también exigen al Estado dominante, respeto y reconocimiento a su identidad propia, así como la reparación de aquellas afrentas de que han sido objeto a lo largo de décadas o inclusive siglos, en las que se les ha negado su reconocimiento como ciudadanos, o bien en el mejor de los casos, se les ha considerado ciudadanos de segunda clase, cuando no esclavos"¹⁰.

Ahora bien, el contraste entre las naciones subestatales y los pueblos indígenas no siempre es preciso, además de que como señala Bonfil Batalla no hay definición universal y adecuada de que debemos entender por pueblos indígenas¹¹. Un método muy útil que nos permite en principio poder distinguir entre las *naciones subestatales* y los grupos indígenas en los contextos occidentales, consiste en precisar que "los primeros contendieron pero perdieron la lucha en el proceso de formación de los Estados nacionales, mientras que los segundos fueron aislados de este proceso hasta fecha muy reciente"¹² y, por consiguiente, mantuvieron una forma de vida muy distinta de aquellos patrones modernos que trato de imponer el Estado nacional dominante.

Podemos decir que las naciones subestatales, hubiesen deseado formar sus propios Estados pero inevitablemente perdieron la lucha política, mientras que los grupos indígenas permanecieron fuera de este sistema de estados europeos. Los catalanes, los vascos, los flamencos, los escoceses, los corzos, los puertorriqueños y los quebecúas pertenecen al primer grupo, mientras los Sami, los Inuit, Maori, los mayas, los nahuas y en general los indígenas americanos, pertenecen al segundo grupo. Aquí cabe precisar una diferencia importante: tanto en América como en Europa, es claro que las consecuencias de la incorporación al Estado nacional, han sido mucho peores para los grupos indígenas que para cualquier nación subestatal, pues estas indudablemente han tenido mayor capacidad que los pueblos indígenas para resistir el proceso de destrucción de su cultura que muchas veces está implícito en su incorporación al Estado nacional¹³.

Ambos grupos, las naciones subestatales y los pueblos indígenas, fueron incorporados al Estado y "tradicionalmente han resistido ese proceso de construcción del estado

nacional, al tiempo que han peleado para mantener o recrear sus propias instituciones de autogobierno, desarrollar sus actividades públicas en su propia lengua, así como tener la capacidad para vivir y trabajar en su propia cultura. En este sentido, tales grupos solicitan mantener o recuperar sus propias escuelas, tribunales, medios de comunicación e instituciones políticas. Para alcanzar lo anterior, han demandado ciertas formas de autonomía. En casos extremos, han exigido la secesión del estado nación dominante, aunque más frecuentemente han reclamado formas de autonomía regional. Asimismo, tanto las naciones subestatales como los grupos indígenas, se han movilizado usando el lenguaje de la nacionalidad para justificar sus demandas de autogobierno¹⁴. Por lo que respecta a los nacionalismos, estos han sido utilizados típicamente para consolidar los reclamos de independencia que se han considerado como el punto final de sus exigencias, sin embargo, por evidentes razones demográficas y económicas, parece poco probable que todas las minorías nacionales pudieran en la actualidad constituir estados independientes, ésto como se ha señalado en el capítulo anterior, es privilegio sólo de algunas naciones.

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

3. LAS NACIONES SUBESTATALES FRENTE AL ESTADO NACIONAL. SECESIÓN O FEDERALISMO.

Establecido lo qué debemos entender por minorías nacionales y su distinción entre naciones subestatales y pueblos indios, comencemos el presente apartado haciéndonos la pregunta base de esta investigación y que ha quedado asentada en el primer capítulo: *¿cómo debe tener lugar el acomodo de las naciones subestatales dentro del Estado y sus instituciones políticas básicas, conforme a los dos principios de la justicia?* De manera general, puedo decir que hay tres respuestas al problema anterior, aunque no todas ellas dan satisfacción a los principios de la justicia: se tratado de suprimir a sus naciones subestatales o bien, ha optado por ceder a las presiones secesionistas de esas minorías o, les ha reconocido ciertos derechos de autonomía, entre cuyas formas, la más destacada es, y ha sido, la organización federal. Examinemos cada uno de estos arreglos políticos a la luz de los principios normativos de la justicia que dirigen nuestra investigación.

Para empezar por la más común, que es la de la supresión, podríamos decir que históricamente las democracias liberales han intentado suprimir tales nacionalismo minoritarios de una manera violenta, casos de este tipo tenemos muchos, así por ejemplo "en varios momento de los siglos XVIII y XIX, Francia prohibió el uso de las lenguas vasca y bretona en las escuelas o en las publicaciones, también proscribió cualquier organización política que promoviera cualquier manifestación de esos nacionalismos minoritarios. De igual manera, en un principio los británicos y los canadienses despojaron a los quebecúas de sus derechos lingüísticos y de sus instituciones, al tiempo que establecieron fronteras políticas para impedir que los

quebecúas formaran una mayoría política en cualquier provincia... Algo semejante podemos decir, sucedió en los Estados Unidos, que después de conquistar el sudoeste en su guerra con México en 1848, despojó a los habitantes mexicanos de su lengua y de sus instituciones, exigiéndoles el idioma inglés en todas sus actividades y dificultándoles la participación en las votaciones, al tiempo que se promovió una migración masiva de tal forma que los mexicanos o chicanos, constituyeran una minoría en esos territorios"¹⁵.

Todas estas medidas fueron diseñadas con "la intención de despojar de cualquier elemento de poder político a las minorías nacionales, así como eliminar cualquier sentimiento que les permitiera poseer algún tipo de identidad nacional. Muchas veces ésto fue justificado, con el obvio y falso pretexto, de que las minorías se consideraban a sí mismas como *naciones* diferentes, que podían ser desleales y potencialmente secesionistas"¹⁶. Desde luego, el riesgo de secesión no siempre estaba presente y era más un pretexto del estado nacional para imponer sus instituciones y cultura sobre las propias naciones subestatales.

Sin embargo, no obstante la tradicional actitud de los estados nacionales para suprimir los nacionalismos subestatales que en su interior rivalizaban con ellos, en este momento hay que señalar que la actitud de la mayoría de esos Estados en el presente siglo, ha cambiado drásticamente. En efecto, de manera creciente ha sido reconocido que "la supresión de los nacionalismos minoritarios, fue una estrategia equivocada tanto por razones empíricas como normativas"¹⁷. *Empíricamente* tenemos suficientes pruebas para probar que la supresión de tales nacionalismos no funcionó y que por el contrario, generó frecuentemente una reacción violenta de esos grupos, pues los Estados occidentales

equivocadamente juzgaron la durabilidad y permanencia de las minorías nacionales. En efecto, algunas particularidades de la identidad nacional pueden cambiar rápidamente, por ejemplo, algunos héroes y mitos e, inclusive, algunas costumbres tradicionales. Pero la identidad en sí misma, es decir, el sentido de ser una nación con su particular cultura, es por el contrario, muchísimo más estable. Esto ha ocasionado que frecuentemente los Estados liberales utilicen todas las herramientas que tienen a su disposición para destruir ese sentido de identidad que existe entre las minorías nacionales, mismas que van desde la prohibición de ciertas costumbres hasta, por ejemplo, la clausura de las escuelas que imparten enseñanza en la lengua del grupo minoritario. No obstante tales intentos de los Estados nacionales y siglos de discriminación legal, prejuicios sociales e indiferencia hacia las minorías nacionales, estas han conservado su sentido de pertenencia a una distinta minoría nacional, así como su deseo de autonomía, de tal manera que la historia nos ha probado que no importa el ferviente deseo de algunos estado nacionales para destruir a sus minorías, estas normalmente, logran subsistir¹⁸.

Cuando el Estado dominante ataca el sentimiento de pertenencia de una nación subestatal nacional, el resultado es frecuentemente su deslealtad. En efecto, tal parece que los intentos de la nación dominante por suprimir a las naciones subestatales, reactivan en éstas su beligerancia y deseo de secesión, además de que de ninguna manera alimentan el pretendido deseo de pertenencia a la nación mayoritaria. En efecto, "encuestas recientes sobre conflictos etno-nacionales en diversas partes del mundo, muestran que aquellos acuerdos que otorgan ciertos derechos de autodeterminación, disminuyen las probabilidades de

conflictos violentos, mientras que por el contrario, el negar tales derechos de autogobierno o rescindirlos, es probable que conduzca a la confrontación bélica"¹⁹. De esta manera, podemos sostener que conforme a la experiencia de las democracias occidentales, empíricamente la mejor forma de asegurar la lealtad de las minorías nacionales, ha sido aceptar, más que atacar, su sentido de pertenencia nacional.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que en el pasado no hubiese habido un momento en el cual la supresión de este sentimiento de pertenencia a las distintas naciones subestatales, no haya sido una real posibilidad. Después de todo, Francia fue más o menos exitosa en la integración de los vascos y bretones -aunque no lo fue tanto en lo que respecta a la integración de los corzos- a lo que el Estado llegaría denominar como *nacionalidad francesa* en el siglo diecinueve²⁰. México también fue exitoso en el mismo siglo XIX, en la incorporación de las élites criollas yucatecas a lo que sería la identidad mexicana, claro está, aprovechando las violencia étnica que se generó entre esas élites y los mayas de la península²¹. Sin embargo, tales esfuerzos de supresión de las minorías nacionales, no parecen viables en la actualidad ni para las democracias liberales, ni para aquellas democracias emergentes como México. Las razones pueden ser muchas, entre ellas, la mayor presión internacional y la mejor organización de los grupos minoritarios²². No parece aventurado afirmar que cualquiera "de los grupos nacionales que ha llegado al presente siglo con su sentido de identidad intacto, no podrá exitosamente ser presionado para abandonar semejante deseo de identidad nacional y de autonomía nacional. Francia fue exitosa en el siglo XIX porque utilizó un gran nivel de violencia contra los vascos y bretones que sería inconcebible hoy en día"²³. De

igual manera, México lo fue en la integración de los criollos yucatecos, no sólo por la coacción militar contra ellos, sino sobre todo por la guerra étnica (guerra de castas) que explotó entre las élites criollas yucatecas y los mayas de la península, lo que obligó a los primeros a aliarse con el naciente Estado mexicano para obtener pertrechos militares y apoyo logístico que les permitiera triunfar contra los indígenas en uno de los conflictos étnicos más prolongados y sangrientos del siglo XIX en México²⁴. Paradójicamente, los criollos yucatecos prefirieron en ese momento unirse a México con tal de preservar sus privilegios amenazados por los mayas. No obstante estos intentos de supresión de las minorías subestatales que han tenido lugar en muchísimas partes del mundo y de los cuales Francia y México decimonónicos son sólo dos ejemplos, un siglo después las cosas han cambiado mucho, pues cuando similares intentos de supresión de las minorías etno-culturales han sido utilizados en épocas recientes, como sucedió en la antigua Yugoslavia o en Chechenia, tales intentos han fracasado²⁵.

Ahora bien, si empíricamente los intentos para eliminar a las naciones subestatales han fracasado recientemente y, en consecuencia, tales políticas han sido abandonadas por sus efectos contraproducentes, es importante indicar que tales intentos también han sido rechazados en virtud de que no se encuentran bases normativas para que sean defendidos. Efectivamente, después de todo, "¿sobre qué principios de justicia puede una teoría liberal-democrática justificar la supresión de las minorías nacionales, al tiempo que permite que la nación dominante construya plenamente su Estado nacional? En este sentido, hablando con base en principios éticos, ambos procesos de construcción nacional, tanto el de la minoría como el de la mayoría, parecen moralmente

defendibles. En efecto, si la mayoría se vincula legítimamente a un proceso de construcción del Estado, ¿por qué no las minorías?"²⁶ y esto último puede ser particularmente importante para aquellas naciones subestatales que han sido incorporadas involuntariamente al proceso de construcción del Estado nacional. Más aún, la supresión de las minorías subestatales claramente atenta contra la satisfacción del primer principio de la justicia, el más importante de los dos principios normativos, ya que evidentemente la supresión de la cultura de una minoría subestatal, pasa por la privación parcial o total de las libertades básicas que estas minorías ejercen en su propia cultura.

En efecto, la supresión de una minoría etno-cultural implica y ha implicado esencialmente, el hecho de que se les impida parcial o totalmente a esas minorías etno-culturales el ejercicio de todas o de algunas de sus libertades políticas básicas, como el derecho a votar y ser votado, junto con la libertad de asociación y expresión, esta última normalmente ejercida en la lengua vernácula; o que se les impida la libertad de conciencia y la libertad de pensamiento (como en el caso de los Estados vinculados a un dogma religioso); o que se les limite la libertad de tránsito junto con la libertad personal a poseer propiedad, así como la libertad de no ser detenido arbitrariamente. Así según el número de libertades básicas cuyo ejercicio se impide, será más severa la supresión de ese nacionalismo. Por ejemplo, mientras Irlanda se encontraba en su esfera colonial, la supresión que encabezó el Reino Unido contra muchas de las libertades básicas de los irlandeses fue muy severa, sin embargo, no impidió el ejercicio de algunas de esas libertades, pues aunque los irlandeses no contaban

esencialmente con las libertades políticas básicas, en cambio, gozaban de otras como eran la libertad de tránsito y propiedad. En cambio, una supresión más radical que implicaba prácticamente la supresión de todas las libertades básicas, fue la que tuvo lugar en Alemania durante el gobierno nazi, cuando se impidió a la nación judía todo tipo de libertades, lo que como todos sabemos desembocó en un terrible genocidio. Asimismo, los Estados nacionales no ubicados en lo que se ha denominado las democracias occidentales, como son los Estados musulmanes, impiden sobre todo el ejercicio de la libertad de conciencia y de pensamiento, pues han integrado como parte de su orden constitucional algunos o varios de los principios esenciales del Corán, lo que los hace intolerantes con cualquier minoría religiosa. En fin, ejemplos sobre este tipo de supresión de las libertades básicas, puede haber muchos, lo que me interesa destacar es el hecho de que la supresión de las naciones subestatales, pasa por la supresión de las libertades básicas de sus integrantes, lo cual hace de la supresión cultural que emprende un Estado nacional contra una nación subestatal, una política normativamente inviable y no acorde con el primer principio de la justicia.

Hasta aquí por lo que respecta a la supresión, examinemos ahora la posibilidad de la secesión por parte de una nación subestatal. Ésta normalmente tiene lugar cuando las naciones subestatales buscan crear las condiciones que les permitan crear su propio Estado nacional, pues como acertadamente señala Kymlicka "las naciones subestatales han respondido a los procesos de construcción nacional a través de la búsqueda de una mayor autonomía, misma que tratan de usar para construir su propio Estado nacional y reproducir su cultura societal en su territorio"²⁷. Cuando lo han intentado, casi siempre entran en franca competencia con el Estado

nacional dominante, pues estas minorías nacionales "normalmente buscan usar las mismas herramientas que los grupos mayoritarios usan para su construcción estatal: por ejemplo, control sobre el lenguaje y el currículo escolar, del lenguaje que se utiliza en el trabajo, sobre los requerimientos de inmigración y naturalización, así como sobre la definición de sus fronteras internas, entre otros"²⁸. Podemos apreciar claramente lo anterior, por ejemplo, en el caso del nacionalismo quebecúa, que ha estado por largo tiempo preocupado por el hecho de ganar paulatinamente y ejercitar los poderes tradicionales que ejerce el Estado nación. En este sentido, es frecuente que los canadienses anglófonos se quejen de que los quebecúas cada vez quieren más de los poderes que normalmente ejercita un Estado-nación y, de esta manera, les reclaman que no sólo quieren controlar al tipo de inmigrantes que pueden entrar en su provincia - siempre de habla francesa-, sino además escribir sus propios libros oficiales de historia, en los cuales se exhibe frecuentemente a los anglófonos como invasores y agresores.

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

En efecto, los miembros de un Estado X no tienen porque plantear queja alguna contra el hecho de que la secesión del Estado Y se lleve recursos de ellos, a menos que lo anterior deje a X en la categoría de Estado en la miseria o le

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

Si reunimos las distintas condiciones para una secesión justificada, veremos que el principio de autodeterminación nacional sujeto a los principios de la justicia, está muy lejos de dar licencia a un separatismo libre de hacer lo que se quiera. De manera general, parece haber tres tipos de casos en los que la secesión o la construcción de un Estado para la minoría etno-cultural normativamente no tendrían éxito, por lo que habría que buscar otras alternativas para su acomodo. El primero es cuando la minoría nacional en cuestión y/o el territorio al que aspira controlar es muy pequeño, y no puede funcionar de forma realista de manera independiente. Así por ejemplo, puede estar lejos de la viabilidad económica y ser incapaz de proteger sus fronteras. Los pueblos indígenas de América del Norte caen dentro de esta categoría; otros ejemplos pueden encontrarse entre los habitantes de islas pequeñas, tales como los isleños de las Cook que tienen una asociación libre con Nueva Zelanda; también los vascos en España caen en este supuesto, pues apenas alcanzan una población de poco más de 700 mil habitantes, lo que hace muy difícil su viabilidad como Estado nacional. En este caso, aparte de las razones económicas y fácticas que impiden la creación de un Estado nacional, también habría severas limitaciones normativas, pues sería difícil pensar que sociedades políticas tan pequeñas como las que hemos mencionado, puedan garantizar la fortaleza institucional necesaria para que todos los ciudadanos de ese

Estado se encuentren en posibilidades de gozar del máximo de libertades compatibles con las libertades de los otros a que se refiere el primer principio de la justicia. Por ejemplo, sociedades de apenas 700 mil habitantes difícilmente contarían con los recursos suficientes para sostener todo un aparato de justicia para la salvaguarda de los libertades básicas, piense solamente en los salarios de los integrantes de la judicatura y de los cuerpos policíacos, además de la preparación académica que requerirían sus jueces y abogados postulantes, la cual sólo puede ser otorgada por el sistema educativo que es regulado por el Estado.

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

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

El tercer caso en el cual la secesión no tendría éxito, tiene lugar cuando muchos de los habitantes del territorio tienen identidades nacionales que son ambivalentes. Se ven ellos mismos como portadores simultáneos de una identidad más amplia y otra más reducida. Tómese como ejemplo el caso de una encuesta de opinión realizada en Cataluña en 1982, en la

cual el 26% de la población se consideraba como catalana, el 40% sentían una identidad dual catalana-española y el 30% se sentían principalmente españoles. Un cuadro parecido lo encontramos cuando se pregunta a los escoceses acerca de su identidad escocesa y británica²⁹. Luego entonces, por ejemplo, si Cataluña se separara de España ¿qué sucedería con ese sector de la población que posee una identidad dual catalana-española, y con aquellos que la poseen predominantemente española? Parece ser que, cuando menos su identidad española se podría ver afectada y, entonces, es probable que algunas de las libertades básicas que antes tenían, quizá ya no las puedan ejercer, como pueden ser entre otras la libertad a expresarse en el idioma español o asociarse en este idioma. Quizá también se encuentren en desventaja frente a los catalanes para acceder a los puestos públicos en igualdad de condiciones. En fin, una secesión en estas condiciones no nos garantiza que se cumpla con los dos principios de la justicia.

De lo anterior, se desprende que en el caso de que la secesión sea viable, hay que subrayar que la teoría liberal impone límites acerca de cómo los grupos nacionales deben construir sus Estados nacionales, ya que de inmediato salta a la vista que se semejante secesión sólo podrá ser viable si se cumple con los principios normativos de la justicia a que hemos hecho referencia. Así, por ejemplo, como dicen Kymlicka y Opalsky, "de inmediato tenemos que los principios liberales prohíben cualquier intento de limpieza étnica, o de despojo de la ciudadanía para aquella gente que no forme parte de su grupo nacional, así como la violación de los derechos humanos"³⁰. Desde luego, este proyecto también prescribirá la necesidad de que cualquier minoría subestatal, respete a su vez los derechos de las otras naciones, ya sea que

pertenezcan a otra minoría o a la que era la nación dominante antes de la separación, para que dentro de su jurisdicción se proteja el derecho de éstas para crear sus propias instituciones nacionales. Este es por ejemplo, el caso de los quebecúas, quienes *vis-à-vis* están habilitados para poseer derechos frente al resto de los canadienses, en la medida en la que ellos mismos respeten los derechos de los grupos indígenas y de los anglófonos que habitan en su jurisdicción³¹.

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

Ahora bien, no siempre lo más conveniente para las naciones subestatales es construir su propio Estado, en consecuencia ¿qué formas tenemos para acomodarles dentro del Estado nacional en términos de justicia? Para empezar podemos decir que tanto por razones prácticas como normativas, un número creciente de democracias occidentales y Estados nacionales que contienen minorías nacionales, aceptan ser estados '*multinacionales*', más que naciones estados. En tal sentido, reconocen que en su interior se encuentran dos o tres naciones, o en ocasiones más, al tiempo que aceptan que cada una de esas naciones constituyentes tiene un derecho válido para demandar derechos lingüísticos, así como los poderes de autogobierno necesarios para sostenerse como una cultura societalmente distinta. Este carácter *multinacional*

es manifestado de múltiples formas, según sea el caso particular, pero tradicionalmente se acepta alguna forma de autonomía territorial para la minoría nacional, misma que puede ser explícitamente reconocida en la constitución y en las leyes secundarias.

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

Ahora bien, es importante distinguir éste *federalismo multinacional*, de aquellos sistemas federales que no fueron diseñados como una respuesta al pluralismo subestatal o etnocultural, como pueden ser los casos de Estados Unidos, Australia, Alemania, Brasil o México. En efecto, en estos sistemas federales *unacionales*, las unidades federales no corresponden de ninguna manera con los distintos nacionalismos subestatales que demandan autogobierno o, que cuando menos desean conservar su particularidades culturales. El caso estadounidense es prototípico de aquellos sistemas que no hicieron uso del federalismo para acomodar a las minorías nacionales. Por el contrario, en su lugar, fue decidido que ningún territorio fuese aceptado al menos que las minorías nacionales fueran claramente superadas en número e influencia. En algunos casos, ésto fue conseguido a través de la definición de fronteras entre la sociedad angloamericana y los grupos indígenas o hispánicos, hasta que

estos fueron claramente superados, como en el caso de Florida y California; en otros casos, tal objetivo fue conseguido mediante el retraso en la calidad de estado miembro de la federación de aquellas unidades que no tuvieran suficiente número de anglófonos, y no fue sino hasta que los habitantes anglófonos superaron en número a los habitantes nativos que tales estados se integraron a la federación, como fue el caso de Hawaii y de los estados del Sudeste de los Estados Unidos³². Podemos llamar al sistema federal norteamericano como 'una forma de territorialismo administrativo', más que propiamente federalismo multinacional. En efecto, el federalismo norteamericano es una forma de dividir poderes sobre una base territorial dentro de una única comunidad nacional y cuyos miembros son dominantes en cada una de las subcomunidades, lo cual no constituye, de ninguna manera, una forma de acomodar a las minorías, ni de otorgarles en lo absoluto, alguna forma de autogobierno. Lo mismo puede decirse de los sistemas federales adoptados por Brasil, Australia, México, o Alemania. Por lo que respecta al caso mexicano, su federalismo fue asumido paulatinamente, sobre todo después del triunfo de los liberales en 1857, como una forma de crear una sola cultura nacional fuertemente centralizada y con escasa independencia de las subunidades federadas, desde luego sin respetar las diferencias étnicas o culturales de los grupos indígenas ubicados en su jurisdicción, ni los regionalismos criollos locales, como el de Yucatán. A diferencia de los Estados Unidos, donde cada una de las unidades subnacionales o territoriales gozaron de una autonomía significativa aunque promovieran una sola cultura nacional, en el caso mexicano tales unidades subnacionales mantuvieron un gran nivel de dependencia del poder central en detrimento de sus poderes locales, constituyendo una cultura

única que estuvo esencialmente apoyada por el poder central que dictaba las directrices a las cuales se deberían sujetar cada una de las unidades federadas. También el federalismo alemán es un buen ejemplo de la férrea centralización en la que puede incurrir un sistema federal en detrimento de las particularidades culturales; en efecto, desde el final de la gran guerra podemos apreciar como Alemania ha ido paulatinamente unificando su federalismo y las decisiones importantes de gobierno en el poder central, en particular en el legislativo federal (con dos cámaras, la Bundesrat y la Bundestag), que está dominada a su vez por partidos políticos nacionales y no regionales, lo que acentúa aún más el poder central³³.

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

1. La división territorial del Estado federal, no coincide con la ubicación territorial de las naciones subestates.

2. No opone obstáculos a la existencia de ciertas formas descentralizadas de gobierno, como pueden ser los municipios o las provincias, ni tampoco se oponen, en principio, a las formas de organización política que puedan asumir las naciones subestatales, sin embargo, en el federalismo uninacional, el Estado federal se reserva la posibilidad de

hacer prevalecer su voluntad por encima de esas entidades a las que considera subordinadas. En este sentido, el Estado federal es siempre, en menor o mayor grado, un Estado descentralizado y no un Estado multinacional. Así, la federación controla mediante procedimientos de tutela las actividades de las naciones subestatales, las cuales normalmente no puede influir en la federación.

3. Los gobiernos de las unidades federadas, no constituyen ninguna forma de autogobierno para las naciones subestatales ubicadas en el territorio nacional, siendo normalmente representados por los integrantes de la sociedad dominante quienes no comparten la cultura ni hablan la lengua de los integrantes de la minoría nacional.

4. Tampoco existe ninguna forma de autonomía en las unidades de la federación, no existiendo la posibilidad de que las minorías nacionales establezcan las condiciones necesarias para la reproducción de su cultura, es decir, no tienen posibilidad de controlar el currículo escolar, ni los medios de comunicación, ni el lenguaje en el cual se prestan los servicios públicos, ni las políticas migratorias que tienen lugar en el territorio que ocupan, etcétera.

La imposibilidad de que en el federalismo uninacional las naciones subestatales reproduzcan su cultura debido a la carencia de autonomía, pues como decía, estos federalismos no son propicios, entre otras cosas, para que esas minorías nacionales establezcan su propio sistema educativo, ni para que regulen medios de comunicación o reciban los servicios públicos esenciales en su idioma, se les orilla a una situación en la cual no pueden ejercer muchas de las libertades básicas propias de un Estado liberal a las que se refiere el primer principio de la justicia, pues por ejemplo, ¿cómo pueden ejercer la libertad de expresión, si no tienen

posibilidades de poseer prensa, radio o televisión en su idioma? En tal supuesto, no hay ciertamente tal posibilidad, ya que estas libertades sólo pueden ser ejercidas si se cuenta con el contexto cultural que da significación a las elecciones de las personas, como decíamos en el capítulo anterior. Igualmente, se restringe la igualdad de oportunidades políticas a que se refiere la segunda parte del principio de la diferencia, en el sentido de que todos los integrantes de las minorías nacionales, deberían tener acceso a los cargos públicos en igualdad de condiciones.

Como se podrá desprender de lo anterior, la única manera posible de que un arreglo federal pueda dar satisfacción los principios normativos de la justicia para el acomodo de las minorías subestatales en un Estado nacional, es través de la adopción de una forma *federal multinacional*. A *contrario sensu* de cómo pasa en el federalismo uninacional, en el federalismo multinacional la división territorial del Estado federal sí coincide con la ubicación territorial de las naciones subestatales, al tiempo que se acepta la autonomía de esas minorías nacionales, así como que los gobiernos de las unidades federadas representen formas particulares de autogobierno para tales minorías dentro del propio pacto federal. El autogobierno, desde luego permite el ejercicio de las libertades políticas básicas a que se refiere el primer principio de la justicia y, también satisface la segunda parte del segundo principio de la diferencia, pues los miembros de la naciones subestatales pueden ocupar los cargos públicos en igualdad de condiciones a como lo hacen los miembros de la sociedad dominante.

Asimismo, el autogobierno está a su vez constituido por una serie de facultades autonómicas que le permiten a las entidades federadas la expedición de una serie de leyes para

que las minorías nacionales protejan y reproduzcan su cultura y, de esta manera, ejercer las libertades básicas a que también se refiere el primer principio de la justicia, las cuales sólo pueden ser ejercidas a través de su sustrato cultural particular que les proporciona su identidad nacional, como la libertad de asociación, de expresión o la de conciencia.

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

Entre los países que han adoptado el sistema federal multinacional para acomodar a sus minorías nacionales tenemos a Canadá con los quebecúas, Bélgica con los flamencos y walones, España con los catalanes y vascos principalmente, y Suiza con las minorías francoparlantes y germanoparlantes. En este sentido, podemos decir que Canadá ha sido un estado federal desde su nacimiento en 1867 y ha dotado paulatinamente a la provincia de Québec y a su gobierno local de un régimen cada vez mayor de facultades autonómicas, al grado tal de que Québec en la actualidad tiene facultades no

sólo para controlar la currícula escolar, regular los medios de comunicación en idioma francés sino además para establecer sus políticas migratorias. Asimismo, la provincia de Québec han sido importante para la conformación del propio gobierno federal de Ottawa, pues es frecuente que los cuadros políticos formados en Québec ocupen puestos políticos importantes e inclusive, con frecuencia el Primer Ministro tiene sus orígenes en esa provincia, lo que ha provocado que muchos canadienses en la actualidad se quejen de que Québec goza de una sobrerrepresentación en el gobierno central, cuando en realidad lo que ha estado sucediendo es que en los hechos, aunque no haya sido reconocido constitucionalmente, Canadá ha ido adquiriendo algunos rasgos del federalismo *asimétrico*, forma federal en la cual alguna o algunas de las unidades federadas adquieren un peso mayor o adquieren facultades diferentes al de las otras unidades federadas, con el propósito de equilibrar la desigualdad en la que se encuentra con respecto a las otras partes, como ha sucedido en el caso de Québec.

Por su parte, Bélgica evolucionó de una forma estatal unitaria a una federal a principios de la década de los noventa, dividida en regiones y comunidades³⁴. En efecto, primeramente el territorio belga se dividió en tres regiones: Walonia, Flandes y Bruselas capital. Cada una de estas tres regiones es una colectividad política territorial, dotada de un gobierno y una asamblea compuesta de mandatarios electos regionalmente. Este gobierno ejerce sus responsabilidades de manera independiente al gobierno nacional y promulga leyes tan importantes en materias tales como urbanismo, transporte, obras públicas y política económica. Hasta aquí Bélgica parece ser una república federal más. Lo que la hace verdaderamente original y auténticamente multinacional, es

que al tiempo que existe la división territorial anterior, también existe una división comunitaria. Efectivamente, Bélgica se divide en tres comunidades, la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y la Comunidad germanófono, las cuales no coinciden con las tres Regiones. Estas Tres Comunidades, son a su vez verdaderas organizaciones políticas con gobiernos propios y asambleas integradas por mandatarios electos en las propias Comunidades. Estas tres comunidades tienen responsabilidades en materias importantes para las naciones subestatales belgas, como la educación, la cultura, la radio-televisión y las materias socio-culturales, sin olvidar las reglas sobre la utilización de las lenguas. La singularidad de las Comunidades, en particular la francesa y la flamenca, es que no se trata de comunidades territoriales, pues se interlapan e inclusive pueden convivir en un territorio mixto, como es el de Bruselas. Además estas comunidades no funcionan en razón de la localización geográfica de las personas, sino en función de instituciones o asociaciones -francesas o flamencas-, en las que los individuos pueden integrarse libremente. Finalmente, por lo que respecta al caso belga, puedo decir que las atribuciones de una Comunidad o Región son, casi siempre, facultades exclusivas, no las ejercen en forma compartida, ni hay necesidad de organizar un sistema de concurrencias, con lo que el principio de autonomía halla su plena expresión. Inclusive las Comunidades, toman parte en las negociaciones internacionales en los ámbitos de educación y cultura, pues no obstante que no pueden firmar tratados o acuerdos culturales por su cuenta, en cambio cuando les concierne, tales tratados no pueden ser firmados por el Estado belga sin el consentimiento de sus Comunidades; facultades parecidas tienen, en materia internacional, las regiones.

España por su parte ofrece una experiencia distinta en cuanto a su federalismo multinacional, en el sentido de que ha adoptado un sistema en el cual existen 17 Comunidades Autónomas con un grado notable de autonomía³⁵. Por lo que respecta al federalismo español, al igual que Bélgica, España también ha visto definida su política en buena medida por los movimientos nacionalistas de los vascos y catalanes, cuyo activismo político después de la muerte de Franco, así como sus demandas de autogobierno, hacían imposible para la élite política española involucrarse en un proceso de transición a la democracia que ignorara semejantes demandas, al tiempo que se proponían mantener un Estado fuertemente centralizado que había sido característico en España desde la guerra civil. Tanto Vascos como Catalanes tuvieron éxito en que la nueva constitución española de 1978 reconociera a las 'nacionalidades' y 'regiones' y a las 'autonomías', al tiempo que paulatinamente se modificaba la estructura del sistema de partidos, entre cuyas características destacan los triunfos electorales de los partidos regionales o nacionalistas en las regiones vasca y catalana, que paulatinamente le darían una nueva conformación al sistema de partidos. Es importante señalar que la constitución española refleja de manera importante las tentativas autonómicas, pues los poderes son distribuidos entre el gobierno central y los gobiernos de las diecisiete comunidades autonómicas. La naturaleza y extensión de los poderes otorgados a estos gobiernos, el grado de autonomía y la forma en la ejercen, varía de comunidad a comunidad, de manera que la constitución española ha adoptado principios de asimetría federal que reconoce que las necesidades y preferencias de las diferentes comunidades, que no necesariamente tienen que ser similares³⁶. Asimismo, el proceso de regionalización debe respetar cuatro principios:

la autonomía regional no debe debilitar la unidad española; el proceso no debe afectar la habilidad del gobierno central para mantener su estabilidad interna y externa; el proceso debe aumentar la estabilidad regional a través de una redistribución de recursos hacia las regiones más pobres y finalmente el gobierno central deberá asegurar que los gobiernos regionales obtengan los recursos fiscales suficientes para cubrir sus necesidades. Los poderes ejercidos exclusivamente por el gobierno central incluyen las materias de inmigración, moneda, comercio, asuntos exteriores, planeación económica y defensa. Por su parte, las comunidades autónomas disfrutan poderes exclusivos en lo concerniente a la lengua y las materias culturales. Como en el caso de Bélgica, las presiones para descentralizar el sistema son importantes, sin embargo, en España existen fuerzas poderosas que defienden la integridad del Estado central, las que al no existir en Bélgica hacen de ésta, a diferencia de España, un escenario extremadamente fragmentado y frágil³⁷.

Canadá, Bélgica y España claramente han implementado, aunque con diferentes características, diferentes formas de lo que he llamado el federalismo multinacional, forma que como ya hemos visto, otorga una mayor satisfacción a los dos principios de la justicia de como lo podría hacer el federalismo uninacional. Sin embargo, en otros Estados con presencia de nacionalismos subestatales importantes, puede que existan razones demográficas o geográficas por las cuales el federalismo, técnicamente hablando no opere o no sea funcional. En estos casos, podemos apreciar la emergencia de varias formas cuasi-federadas de autonomía territorial. Por ejemplo, el Reino Unido ha adoptado recientemente un sistema cuasi-federal que implica la devolución de ciertos poderes a

Escocia y Gales, las cuales tiene ahora sus propios poderes legislativos. Por su parte, Puerto Rico que no es miembro del sistema federal americano ya que no es parte de ninguno de los cincuenta estados de la Unión, pues tiene un status especial dentro de los Estados Unidos, como *Estado Libre y Asociado*, que para efectos prácticos significa un régimen especial que ha permitido el autogobierno en Puerto Rico y la ciudadanía americana de sus habitantes, formando parte asociada de Estados Unidos, pero sin pertenecer a la Federación ni perder la identidad puertorriqueña.³⁸. De manera similar, Italia y Finlandia que no son federaciones, han adoptado formas especiales de autonomía territorial para los germanoparlante en la parte sur de Tyrol, así como para los suecos en las islas Åland. En todos estos casos, la autonomía territorial, que no el federalismo, permite a las minorías nacionales establecer un gobierno y sus propias instituciones, frecuentemente operando en su propio lenguaje³⁹. Philip Resnick llama a estas últimas formas políticas, 'federaciones multinacionales' y aunque éstas no son federaciones en el pleno sentido técnico de la palabra, como en caso de Canadá o Bélgica, todas ellas implican un modelo de Estado en el cual las minorías nacionales están federadas al Estado a través de alguna forma de autonomía territorial y, en la cual, las fronteras internas han sido definidas y los poderes distribuidos de tal manera que permitan a cada minoría nacional mantenerse como un grupo distintivo, con autogobierno y una cultura societal, dando satisfacción en la medida de los posible a los dos principios de la justicia⁴⁰.

Para finalizar el presente apartado, podemos decir que sin lugar a dudas este movimiento hacia el federalismo ha constituido uno de los movimientos políticos más importantes

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

4. AUTONOMÍA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

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

nación dominante en términos más justos. Para ello, tradicionalmente han buscado algún tipo de autonomía y, al igual que las naciones subestatales, los pueblos indígenas se han movilizadado usando el lenguaje de la nacionalidad para justificar sus demandas autonómicas.

En primer lugar, habrá que discutir si el término de minorías nacionales puede ser empleado para los pueblos indígenas. Al respecto, es importante señalar que independientemente que los pueblos indígenas poseen los elementos característicos de una nación, como son entre otros la posesión de una cultura societal común tal y como los hemos examinado en el capítulo anterior, usar el término nación para nombrar a los pueblos indígenas es indiscutiblemente de la mayor utilidad, pues les ha permitido en primer lugar, ampliar el rango de las expectativas disponibles para presentar sus demandas frente al Estado y, por otro lado, ha permitido que el impacto de sus peticiones sea mayor en la esfera pública, pues no es lo mismo pedir autonomía como grupos que como naciones indígenas. En efecto, definirse como minorías nacionales, genera alrededor de los pueblos indígenas estrategias más amplias para la consecución de sus demandas. Así por ejemplo, el reclamo por un autogobierno, constituye un reto mayor para los Estados nacionales que adquiere más fuerza cuando es sostenido por una minoría nacional, que por un grupo cualquiera. También, el lenguaje de la nacionalidad, implica adquirir una visión alternativa de la historia que debe ser respetada por los estados nacionales, pues los pueblos indígenas aparecen como grupos originarios y distintos de aquellos que fundaron a la nación estado dominante -quienes son vistos frecuentemente como colonizadores-. Por todas estas ventajas, en general podemos decir que ha habido un incremento del lenguaje de la

nacionalidad en el discurso y las prácticas de los pueblos indígenas en las últimas décadas, pues en general les ha permitido plantear sus demandas frente al Estado nacional en condiciones de mayor igualdad⁴¹.

Sobre la utilización del término naciones por parte de los pueblos indígenas, sólo habría que reflexionar que, como dice Joseph Cairns, la forma en que "nos definimos a nosotros mismos no es algo irrelevante. En efecto, una etiqueta no es una teoría, ya que puede determinar nuestra forma de pensar hacia el sujeto que se encuentra comprendido en la misma. Por ejemplo, en Canadá con el cambio en la identificación de los francófonos, de canadienses franceses a quebecúas, la constitución canadiense perdió mucho de su legitimidad -y los quebecúas la ganaron para poder avanzar en la realización de sus demandas-"⁴². Así también, cuando los indígenas canadienses exitosamente tomaron la etiqueta o el nombre de "*Primeras Naciones*" para su reconocimiento público, el tradicional y marginal lugar que los pueblos indígenas habían ocupado en el orden constitucional canadienses, desapareció casi de la noche a la mañana. En otras palabras, las etiquetas o los nombres sí son importantes. Al menos ellos definen una situación y en ocasiones son vehículos para una teoría social y política. De esta forma, "el énfasis de la relación *nación-nación* como el lente a través del cual podemos observar" las relaciones entre los pueblos indígenas y la nación dominante, inevitablemente coloca a los primeros en una mejor posición, en una posición de igualdad o, cuando menos, en una posición de menor desigualdad. Asimismo, tal soporte político, nos lleva a ver a los Estados nacionales como agrupaciones política multinacionales, en las que nos relacionamos con los otros a través de las diferentes naciones a las cuales pertenecemos⁴³.

En la actualidad considero que los pueblos indígenas de Latinoamérica, deben asegurar como lo han hecho los indígenas canadienses, la etiqueta de "naciones" ya que ésto les permitirá, a su vez, asegurar con mayor éxito su existencia colectiva. En efecto, este es uno de los muchos esfuerzos que los pueblos indígenas han comenzado a realizar para retomar control de su propio nombre y participación política. El término nación "los distingue de la categoría de minorías étnicas, establece su incorporación dentro del marco de las políticas multiculturales, y los coloca en términos de status, en el nivel de las naciones fundadoras de los estados (en el caso de Canadá, los coloca en el nivel de los ingleses y franceses)"⁴⁴. Además, la etiqueta de "nación", no sólo proporciona estatus sino que también tiene consecuencias políticas, pues justifica la participación de los indígenas en el debate constitucional del estado nacional, y facilita algunos movimiento hacia el autogobierno de los propios pueblos indios, algo que no está a disposición, por ejemplo, de los inmigrantes, sean estos de la nacionalidad que sean⁴⁵.

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

Antes que nada, quisiera referirme, en este caso particular, a la respuesta que han otorgado los estados latinoamericanos ante la necesidad de tales acomodados. En primer lugar tendría que decir que, como en el caso de las naciones subestatales, la primera reacción que los estados

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

De esta actitud inicial de supresión y extinción en América, se paso más tarde a otra en la cual se trató de conservar lo que quedaba de la población indígena, pues los colonos europeos se dieron cuenta que era imposible exterminar a toda la población aborigen del nuevo continente. Esta nueva actitud tenía su origen tanto en razones humanitarias -aquí habrá que recordar a hombres tan notables como Fray Bartolomé de las Casas-, como en razones económicas ya que era imposible en las condiciones técnicas y humanas

del siglo XVI poblar totalmente con europeos el nuevo continente, pues como Hernán Cortes le decía al Rey de España en una de sus cartas, no había que matar a todos los indios como se había hecho las antillas, pues se les podía utilizar para el ser "servicio de su majestad"⁴⁶. Fue así como la colonia española inició todo un trabajo de protección de los indios, protección que hay que reconocer, estaban intrínsecamente ligada a la creación de una sociedad de castas, en la cual los grupos étnicos que poblaban los dominios españoles en América, estaban profundamente diferenciados y había entre ellos muy amplios márgenes de desigualdad, colocándose a los españoles y criollos en la cúspide de esa pirámide. En efecto, el proceso colonial lejos de constituir un estructura socioeconómica y un mercado interno generadores de tendencias culturales integradoras, por el contrario, creó todas las condiciones para impedirlo, ya que había un grupo étnico particular en la cúspide social y, por otro lado, una fuerza de trabajo explotada de indios y esclavos. Como acertadamente señala Díaz Polanco "la estratificación étnica se superpone a la construcción del estado nacional, complicándolo y afirmándolo. Según la racionalidad social vigente, por ejemplo los indios deben pagar tributo y aportar trabajo gratuito o barato al colonizador porque son vasallos"⁴⁷. Esta situación de acentuadas diferencias estamentales y étnicas de la sociedad, fue desarrollada durante toda la vida colonial.

La independencia de España y Portugal, así como la consecuente creación de los estados nacionales en Latinoamérica, no significó una mejoría sustancial para los indígenas. Por el contrario, significó en muchas ocasiones el inicio de un renovado ataque a sus identidades, pues los nuevos estados latinoamericanos se encontraron con una

sociedad profundamente diferenciada y desigual, en la cual los pueblos indígenas ocupaban un lugar importante, y todo ello constituía un duro obstáculo para la construcción de esa identidad homogénea a la cual aspiraban los estados nacionales. Esto terminó vinculando la creación de la nueva estructura nacional con un enérgico rechazo de la pluralidad etno-cultural. En otras palabras, la identidad etno-cultural de los pueblos indígenas dominados y explotados se concibió también como una de aquellas herencias de la colonia, que debía esfumarse en el proceso de construcción nacional. Fue así como inició en Latinoamérica, un nuevo ataque a los pueblos indígenas, pues se buscaba a toda costa "integrarlos" a una nación cuya tejido era etnoculturalmente heterogéneo, ya que se consideraba a esta diversidad etno-cultural como un estigma o un defecto de la nación que debía ser superado.

En el caso de México, los intentos por suprimir a los pueblos indígenas continuaron, en particular, una vez que triunfaron los liberales y se consolidó la estabilidad en el país. Paradójica realidad histórica para los pueblos indígenas: el triunfo de los liberales sobre los conservadores que significó la consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX, significó para ellos no sólo la destrucción de aquellas protecciones a su cultura que todavía se heredaban de la colonia española, sino también el reinicio de las hostilidades. Recuérdese solamente la afectación que realizaron los liberales sobre las tierras de los pueblos indios después de la constitución de 1857, o la feroz guerra que libró Porfirio Díaz -que se decía heredero histórico de los liberales- contra los yaquis de Sonora a quienes desterró por miles a los campos henequeneros de Yucatán, para que trabajaran prácticamente como esclavos. Para los liberales este debía ser el precio que se tendría que pagar en aras de

la consolidación de una única identidad nacional. Haber reconocido a los pueblos indígenas "habría implicado aceptar, de algún modo, una vida autónoma para los grupos étnicos y, sobre todo, respetar la base de sustentación de tales grupos: las tierras y demás recursos naturales"⁴⁸, codiciados con vehemencia por los liberales que habían salido triunfadores en el proceso de construcción del estado mexicano.

En efecto, el liberalismo mexicano y latinoamericano "urgido por las constricciones socioeconómicas y políticas en que debía desplegar su proyecto capitalista, se inclinó por una homegeneización casi fanática. A diferencia de Europa, en Latinoamérica la nacionalidad dominante criollo-mestiza se enfrentó no a otras *nacionalidades* con capacidad para disputar el control del Estado o para negociar sus posiciones, sino a un archipiélago de comunidades políticamente desarticuladas y con escasa perspectiva nacional (grupos étnicos). Es en este contexto histórico que, ideológicamente unidad nacional y pluralidad sociocultural devienen antitéticas"⁴⁹.

Ahora bien, esta actitud supresora de las entidades nacionales por parte de algunos de los nacientes estados latinoamericanos, no fue eficaz ya que frecuentemente se encontró con la resistencia y a veces con la abierta rebelión de los pueblos indígenas. Fue así como durante el siglo XX se pasó de la abierta supresión de las identidades indígenas - incluso mediante las armas- a un proceso de *asimilación* de estos pueblos, lo que constituyó en mi opinión, una nueva forma de supresión cultural de los pueblos indígenas, aunque mediante políticas más sutiles implementadas por el Estado. En efecto, después de un período de importantes movimientos sociales a principios de ese siglo y, en el caso de México, de una revolución social (1910-1917), se implantó un

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

apoyo al movimiento indígena en México y Latinoamérica que tuvo lugar durante toda la década de los noventa, que trataba entre otras cosas, de reivindicar la identidad cultural de los pueblos indígenas.

La pregunta obligada que debemos hacernos en este momento es si todas esas formas de supresión, desde aquellas implementadas en la época colonial, hasta las más recientes de la *asimilación cultural*, han sido adecuadas para acomodar en términos de justicia a las naciones indígenas, primero al orden colonial y después a los Estados nacionales. Al respecto diré que, como en el caso de los naciones subestatales, cualquier forma de supresión ya sea física o cultural, es completamente incompatible con la satisfacción que a los principios liberales más esenciales debe satisfacer todo Estado nacional, principios que dicho sea de paso, se encuentran contenidos en los dos principios de la justicia que dirigen nuestra investigación. En efecto, ¿cómo podríamos esperar que los integrantes de los pueblos indígena pudieran gozar de las libertades básicas contenidas en el primer principio de la justicia, como son las libertades de expresión, asociación, conciencia, propiedad o a no arrestado contra el derecho, si no cuentan con la mínima base cultural a través de las cuales, tales libertades pueden ser ejercidas?. Como decíamos en el capítulo segundo, sólo a través de un contexto cultural particular, los individuos pueden ejercer sus derechos, pues es ese ambiente cultural el que proporciona valor significativo a las elecciones que puedan hacer cada uno de los miembros integrantes de los pueblos, y sólo cuando pueden escoger entre opciones que son realmente valiosas para ellos, tales individuos pueden ser libres.

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

Asimismo, las políticas supresivas a que nos hemos referido en los párrafos anteriores, también han implicado que no se de satisfacción al segundo principio de la justicia, pues casi siempre han implicado la negativa a reconocerles una base económica mínima para su subsistencia. En efecto, desde la encomienda pasando por la afectación de las tierras propiedad de los pueblos indios que iniciaron los liberales decimonónicos, siempre que su base económica ha

sido modificada, cuando no extirpada completamente, se les ha orillado a la marginación socio-económica casi siempre en beneficio de la sociedad dominante, lo que desde luego no da satisfacción a la primera parte del principio de la diferencia, mismo que dispone que las desigualdades económicas sólo pueden ser aceptadas cuando son en beneficio de todos, incluidos desde luego los miembros de los pueblos indígenas y no sólo de los integrantes de la cultura dominante. Desde luego, semejantes políticas supresivas tampoco dan satisfacción a lo dispuesto en la segunda parte del segundo principio de la diferencia, relativo a la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos públicos, pues ha sido prácticamente lugar común en todos los Estados liberales con minorías indígenas, que tanto el gobierno federal como sus gobiernos locales, estén dominados por representantes que provienen de la sociedad dominante.

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

La demanda por un régimen autonómico, cobra particular importancia en el movimiento indígena durante las dos últimas décadas del siglo XX, momento en el cual los pueblos indígenas exhibieron, por primera vez, una gran capacidad de

movilización nacional e internacional para hacer valer sus reclamos. Así, por ejemplo, el zapatismo demostró una gran habilidad para dar a conocer a través de los diversos medios de comunicación, sus demandas y exigencias; asimismo, podríamos decir que la declaración de la ONU sobre cultura y derechos indígenas de principios de la década de los noventa, fue producto en buena medida de la movilización de los pueblos indígenas, en particular de los indígenas norteamericanos; no está de más señalar que las políticas genocidas implementadas por el gobierno guatemalteco durante los ochenta, fueron descubiertas ante la comunidad internacional por el gran activismo internacional de personajes como Rigoberta Menchú que recibió el premio nóbel de la paz a principios de esa década. En fin, por primera vez en mucho tiempo, estaba claro para los estados nacionales que los pueblos indígenas habían adquirido una capacidad de movilización nunca antes vista -diríamos una capacidad global- para plantear sus demandas autonómicas.⁵⁰

En este sentido, podemos decir que tanto por la naturaleza de sus demandas, como por razones normativas, la mejor forma de acomodar a los pueblos indígenas dentro del Estado en términos de justicia, es a través del *reconocimiento de diversos grados de autonomía* según las necesidades particulares de los pueblos. Sobre este reconocimiento, es importante hacer énfasis en el hecho de que los regímenes autonómicos se establecen en el marco de los Estados nacionales ya establecidos, pues el ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida política-jurídica de un Estado⁵¹.

Así, la autonomía es un régimen político- jurídico acordado entre el Estado y sus pueblos indígenas, mediante el

cual se crea un sistema especial creado dentro del propio estado, que configura un gobierno propio (autogobierno) para los pueblos indígenas, mediante el que éstos se encuentren en condiciones de escoger a sus autoridades, ejercer ciertas competencias legalmente atribuidas para regular su vida interna y reproducir su vida cultural, así como para administrar sus propios asuntos. Es importante señalar que a través de estas competencias, los pueblos indígenas deben tener la capacidad suficiente para normar aquellos aspectos que les permitan reproducir su cultura societal, pues son ellos mejor que nadie, quienes tienen la capacidad para ello. Igualmente, este régimen autonómico deberá dar cumplimiento a los dos principios de la justicia, como veremos en seguida.

Sobra decir que la definición de la autonomía para cada caso particular deberá ajustarse a las necesidades específicas de los pueblos indígenas de que se trate, pero siempre deberá estar sujeta a que no se violen *los principios liberales* fundamentales. Ciertamente, sería un error tratar de establecer principios muy generales para todos los casos de autonomía de una buena vez y para siempre, pues la búsqueda de una definición más específica de la autonomía, "incurre inevitablemente en generalizaciones inadecuadas e inválidas para la enorme variedad de situaciones que cubre el sistema autonómico. En efecto, carece de sentido la fijación de unas características singulares que necesariamente sean comunes a cualquier régimen de autonomía, con absoluta independencia de las condiciones socioculturales, económicas y políticas en que tal régimen tiene lugar. Los rasgos específicos de la autonomía estarán determinados, de una parte, por la naturaleza de la colectividad que la ejercerá...y, de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia

institucional y práctica, por la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y, en suma, el grado de autogobierno reconocido que en su despliegue concreto dependerán en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes⁵².

En este sentido, lo que para unos pueblos indígenas puede ser de la mayor valía para la conformación de su régimen autonómico, para otros podría ser irrelevante. Así por ejemplo, si estamos ante la presencia de un pueblo indígena que posee una base institucional y económica suficiente para su subsistencia, además de una población adecuada para la reproducción de su cultura, es muy probable que el pactar facultades amplias, así como un régimen autonómico robusto, sean condiciones necesarias de su proceso autonómico. Por el contrario, un pueblo indígena que carezca de la capacidad tanto económica como política para hacer frente a sus necesidades, además de una exigua población (pues hay que recordar que sólo en México y en general en toda Norteamérica, hay muchos pueblos que apenas pasan del millar de habitantes y otros son mucho menores a este número), es muy posible que requiera de un régimen menos amplio, pues muy probablemente requerirá asegurar que el Estado nacional le otorgue ciertos subsidios o el abasto de ciertos productos para su subsistencia, lo que inevitablemente limitará sus capacidades autonómicas. En los ejemplos anteriores, estamos en presencia de dos pueblos indígenas que poseen necesidades muy distintas en cuanto al régimen de autonomía que necesitan, pues lo que es benéfico para una puede ser perjudicial para la otra. Dicho de otra manera, no podemos determinar *a priori* el contenido específico del régimen de autonomía para todos los pueblos

indígenas, pues habrá que observar en cada caso particular, sus concretas características socio-políticas y económicas.

Ahora bien, el hecho de que no se pueda determinar de manera apriorística el contenido de los sistemas autonómicos, no quiere decir que estamos en presencia de un relativismo absoluto en la materia, por el contrario, habrá siempre ciertos elementos que sí se encuentran presentes y, además están normados por los dos principios de la justicia, nos permitirán asegurar que estamos en presencia de una régimen autonómico justo, pues de otra manera, cualquier tipo de autogestión podría ser considerado como tal. Estos elementos, deben ser los siguientes: **a)** *un conjunto de derechos* que garanticen la igualdad de los miembros de los pueblos indígenas frente a la sociedad dominante para el ejercicio de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues no hay que perder de vista que tradicionalmente esos pueblos se han enfrentado en condiciones de franca desventaja a la cultura dominante del estado nacional, lo que les ha impedido disfrutar, en igualdad de condiciones, de aquellas libertades básicas que disponen los Estado liberales. Entre estos derechos los derechos lingüísticos son los que primeramente saltan a la vista, ya que no sólo se les debe conceder la posibilidad de hablar su propia lengua sin restricción alguna y en un espacio público lo suficientemente amplio como para que esa expresión sea libre, sino que inclusive se deberá otorgar a los indígenas la posibilidad de que reciban ciertos servicios básicos en su idioma, como la educación o los servicios médicos, o que se exhiba dignamente su cultura y a sus miembros a través de los principales medios de comunicación. En efecto, los derechos lingüísticos son de vital importancia para que se ejerzan las libertades a que se refiere el primer

principio de la justicia, como son las libertades de expresión, asociación, conciencia, pensamiento e inclusive para garantizar que no se realicen arrestos contra derecho, tal y como lo he explicado más arriba, sino además para que se ejerzan los derechos políticos a que se refiere ese mismo principio, pues efecto, ¿podríamos acaso pensar en un algún gobierno cualquiera que no tuviera como punto de convergencia la lengua que todos hablasen? Desde luego, semejante posibilidad no parece posible, pues cualquier gobierno, pensemos en los gobiernos autonómicos o en los gobiernos democráticos, sólo pueden ser ejercidos en el propio idioma de quienes participan de ellos. En fin, mediante el reconocimiento de estos derechos se estarán sentando las bases para que los pueblos indígenas puedan ejercer las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia. **b)** Asimismo, se deberán pactar con los pueblos indígenas, ciertas *competencias autonómicas* que estén dirigidas a permitir que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura societal, pues como he venido señalando, la existencia de una cultura es condición necesarias para que los integrantes de cualquier sociedad política, puedan ejercer las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues es ella la otorga a las valor a las distintas opciones que puede escoger un individuo en una sociedad liberal. Ahora bien, estas competencias o facultades autonómicas, deberán no solamente abarcar todas aquellas áreas que se estimen necesarias para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura (por ejemplo, educación, asentamientos urbanos, explotación del suelo, etc), sino que además deberán comprender facultades para crear tanto normas de carácter general (facultades legislativas o cuasi-legislativas), como disposiciones tendientes a hacer cumplir

esas normas de carácter general (facultades esencialmente administrativas o cuasi-administrativas). **c)** Asimismo, un régimen autonómico deberá considerar siempre *una mínima base territorial*, sin la cual no estaríamos en condiciones de permitir que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura, pero sobre todo, no estaremos en posibilidades de que cuenten con la mínima base económica para su sustento y desarrollo. En efecto, sin una base territorial y, en consecuencia, sin una base económica adecuada, se marginaría socio-económicamente a los pueblos indígenas (como ha venido sucediendo), con lo que no estaríamos garantizando que se diese cumplimiento a lo dispuesto por la primera parte del segundo principio de la justicia, que dispone que las desigualdades económicas y sociales sean en beneficio de todos, incluyendo a los integrantes de las minorías etno-culturales. Ciertamente, no puedo concebir un régimen autonómico en el que se pasen por alto las necesidades territoriales de los pueblos indígenas; lamentablemente en las democracias occidentales éste es uno de los aspectos que más temor ha generado, pues se ha temido que ésto implique un régimen masivo de afectación a la propiedad privada tan preciada en los Estados liberales. Creo honestamente que tales temores son exagerados y no tienen ningún sustento, pues la base territorial a la cual me refiero es aquella *necesaria para que los pueblos reproduzcan su cultura y mantengan una igualdad mínima oportunidades socio-económicas a que se refiere el segundo principio de la justicia*, pues no se trata, como algunos ingenuamente han sugerido, de devolver sus tierras originales a todos los pueblos indígenas para regresar al estado que teníamos antes de la colonización, lo cual es a todas luces, materialmente es imposible. **d)** Finalmente, un régimen autonómico debe proveer el

autogobierno que es indispensable para garantizar no sólo el ejercicio de las facultades autonómicas necesarias para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura a que hice referencia en el inciso b anterior, sino también para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la diferencia, cargos que deben estar abiertos a todos en igualdad de oportunidades, incluyendo a los miembros de las minorías indígenas. En efecto, así mientras los miembros de la sociedad dominante ocupan principalmente los puestos públicos que corresponden a sus gobiernos, los integrantes de los pueblos indígenas ocuparan primordialmente los puestos que se abran en sus autogobiernos, asegurando de esta manera la igualdad de oportunidad a que se refiere el segundo principio de la justicia.

Empíricamente, el autogobierno puede adquirir varias formas para su organización y constitución. Por ejemplo, aunque no es un caso muy exitoso que digamos, para los pueblos indígenas norteamericanos el autogobierno ha estado más bien vinculado en gran medida a la administración del sistema de tierras reservadas (conocido como "reservas" tribales en los Estados Unidos y como "reservas para las bandas indias en Canadá). El gobierno federal, en ambos casos, ha transferido algunas competencias a los consejos tribales y consejos que gobiernan cada una de las reservas y que están integrados por miembros de los pueblos indígenas. De esta manera, las tribus y las bandas indígenas han ido aumento su control sobre la sanidad, la educación, el derecho familiar, la policía, la justicia penal y sobre el aprovechamiento de sus recursos. De hecho se han convertido en una especie de tercer nivel de gobierno, con una serie de

competencias que han ido forjándose conjuntamente con la Federación y las jurisdicciones estatales o provinciales. No obstante lo anterior, las dificultades político-administrativas son desalentadoras, ya que por ejemplo, el tipo de competencias a que aspiran unas y otras tribus y bandas, difiere enormemente, además de estar ubicadas en los Estados o provincias existentes, por lo que deben coordinar su autogobierno con los organismos estatales y provinciales, no sólo con el gobierno federal. Por lo anterior, entre otras cosas, el alcance exacto de los mecanismos de autogobiernos en Estados Unidos y Canadá, no han sido del todo claros ni satisfactorios⁵³.

Una vez que he precisado como los elementos que integran a la autonomía deben estar normados por los dos principios de la justicia, quisiera agregar en este momento que la autonomía misma debe concebirse como una forma de ejercicio de la autodeterminación. Sin embargo, como acertadamente señala Canovan⁵⁴, la autodeterminación no debe entenderse de una manera absoluta, pues como he señalado en el capítulo segundo, debe ser normada por los principios de la justicia. De esta manera, usando su derecho a la autodeterminación los pueblos pueden decidirse por una gran variedad de caminos, que van desde la constitución de un Estado nación propio, hasta la conformación de regímenes autónomos en el marco de un Estado determinado. Sin embargo y por lo que respecta a la primera opción, es importante señalar que el movimiento indígena no ha reclamado para sí la constitución de Estados nacionales, ya que siendo realistas en sus demandas, se han dado cuenta de que no poseen las condiciones materiales para constituirlos, pues normalmente son pueblos poblacionalmente pequeños y dispersos territorialmente (por ejemplo, los mayas mexicanos que es uno de los pueblos indígenas más grandes,

apenas pasan el millón doscientos mil habitantes y se encuentra territorialmente disperso en toda la península de Yucatán y se extienden aún más en Centroamérica). En consecuencia, no existiendo las condiciones materiales para su constitución como unidades estatales, tampoco podríamos pensar siquiera en las condiciones normativas para su existencia, pues por ejemplo, un Estado que no posee una base territorial y económica suficiente para su sustento ¿cómo podría pensar en una justa distribución de los bienes socio-económicos a que se refiere el segundo principio de la justicia? O ¿cómo podría asegurar el máximo de libertades a su integrantes a que hace referencia el primer principio, si no tiene posibilidades de establecer tribunales para tal efecto?

Con lo anterior, debe quedar muy claro que quienes consideran que cuando los pueblos indígenas exigen autodeterminación, lo que están exigiendo es la secesión o la independencia del Estado en el cual se encuentran ubicados, están en un error. La autodeterminación no tiene como única posibilidad la secesión; lo que los pueblos indígenas están demandando es el reconocimiento y la creación de las instituciones propias de la autonomía. Efectivamente, hay que subrayar que cuando los pueblos indígenas han pedido para ellos la posibilidad de la autodeterminación, normalmente se refieren a la autodeterminación en su sentido de autonomía dentro del propio Estado nacional. En particular, el movimiento indígena en Latinoamérica no ha aspirado a la secesión, pues sus líderes han sido muy conscientes de la imposibilidad que implica para ellos competir contra el Estado nacional en términos económicos, políticos e inclusive militares, en su lugar, han reclamado la autodeterminación como autonomía. Un ejemplo palpable de ello, tuvo lugar

cuando se celebraron las conversaciones de paz entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en San Cristóbal de las Casas, durante los primeros meses de 1994 y una vez que se había decretado un alto al fuego. En esos días, el líder del EZLN Subcomandante Marcos al final de las conversaciones y cuando éstas se estaban clausurando, sacó de manera simbólica una bandera mexicana y la extendió con sus manos frente al auditorio, tratando de significar la unidad de los zapatistas con el país.

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

en lo que atañe a los derechos que pueden conferirse a dicho término en el derecho internacional".⁵⁵

En síntesis, creo que los temores de secesión por parte de los Estados nacionales son infundados, ya que prácticamente todas las organizaciones indígenas que se han movilizadas se han inclinado por un ejercicio de la autodeterminación en el marco de los estados nacionales en que están insertados, o sea, por un sistema autonómico que posea un autogobierno propio o alguna forma parecida, pues básicamente lo que desean es mantener y desarrollar sus propias culturas en el marco de las estructuras nacionales. En cualquier caso los pueblos indígenas no están preocupados por la separación, sino por garantizar el ejercicio de sus derechos autonómicos dentro del propio Estado nacional⁵⁶, prueba de ello ha sido el reciente movimiento de reforma constitucional que ha tenido lugar en Latinoamérica.

En efecto, en esta región según Donna Lee Van Cott, la mayor parte de los países han incorporado, en algún grado, principios de no discriminación y multiculturalismo en sus marcos legales o a través de la adopción de convenciones internacionales en derechos humanos. Sin embargo, para mediados de 2001 sólo cinco países latinoamericanos habían definido regímenes autonómicos a nivel constitucional, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela⁵⁷; enseguida lo haría México con su reforma constitucional aprobada en agosto del mismo año.

En el caso de México es importante señalar que, no obstante las controversias que ha desatado la reforma constitucional de agosto de 2001, ésta provee un nuevo estatus para los pueblos indígenas de este país. Más aún, es la primera vez que un estatuto especial para los pueblos indígenas es creado en México al nivel de la constitución

federal, ésto desde luego significa un gran avance en la historia constitucional reciente de nuestro país. Por la importancia que tiene esta reforma para definir la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, creo que es conveniente hacer algunas observaciones sobre los aspectos sobresalientes de la misma con base en las herramientas teóricas que nos proporcionan los principios liberales y los principios normativos de la justicia:

a) El artículo segundo comienza diciendo que "*la nación mexicana es única e indivisible*", lo cual me parece innecesario, pues como dije en el capítulo segundo, para asegurar la satisfacción de los principios de la justicia se debe procurar construir un nación multicultural, pues sólo así pueden estar representadas todas las culturas indígenas que conviven en el Estado mexicano. En efecto, como dije en el capítulo anterior, una sola cultura promueve la exclusión de otras culturas y, en consecuencia, que sus integrantes no puedan ejercer las libertades básicas. Asimismo, empíricamente la nación mexicana no es única, sino que ha estado integrada por diversas culturas producto de la relación de la cultura europea y las diversas culturas americanas que se encontraban antes de la colonia. Creo que ni empírica ni normativamente la nación mexicana es única, la nación es y debe ser multicultural, en cambio, lo que si puede ser único es el Estado, es decir un solo Estado para diversas naciones.

b) En el párrafo segundo, por las razones normativas y empíricas a que he hecho referencia en el inciso anterior, considero acertada la anotación que se hace de que "*la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*", y que tales pueblos conservan sus propias instituciones sociales, económicas,

culturales y políticas. Lo que me parece especialmente grave es que el propio artículo establezca que "*la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas*", pues ¿qué debemos entender por conciencia de su identidad indígena? No hay nada en la constitución que lo delimite y puede, en consecuencia, propiciar que cualquiera pueda decir que posee esa conciencia. Estimo que la constitución debió establecer al respecto dos criterios básicos: un criterio cultural como el lingüístico y un criterio territorial, es decir, el lugar dónde el individuo correspondiente. Coincido en este punto particular con Ermanno Vitales que esta disposición sobre la conciencia puede provocar, aparte de graves dificultades para su determinación, la existencia de espacios en los cuales la conciencia sea un argumento para crear lugares en los cuales no apliquen los principios liberales esenciales⁵⁸.

c) No estoy de acuerdo con la parte inicial del párrafo tercero donde la constitución señala que "*son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica, cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres*". Considero que la constitución debió hablar de individuos y no de comunidades, ya que las libertades básicas que consagra la constitución van a ser ejercido por individuos particulares y no por comunidades, las cuales por cierto, además de ser difíciles de definir, parece un regreso al comunitarismo.

d) Conforme a lo que he venido señalando sobre la autodeterminación y su sujeción a los principios de la justicia, me parece muy acertada la parte del artículo segundo que estableció que el "derecho de los pueblos

indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía", pues con toda claridad se establece la imposibilidad de la secesión como posibilidad de la autodeterminación y en su lugar se inicia con la construcción de un todo un régimen de autonomías para el acomodo de los pueblos indígenas dentro del Estado mexicano.

e) El apartado A del artículo segundo es el que establece propiamente el régimen de la autonomía en México y su contenido es, además de muy vasto, importantísimo para la consolidación del régimen autonómico en México y establece entre otras cosas lo siguiente: que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos para la resolución de sus conflictos internos siempre sujetos al orden jurídico mexicano; elegir de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales, a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, siendo las constituciones y las leyes de la entidades federativas la que regularán estos derechos en los municipios; el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes en los juicios en que sean parte. En fin, todas estas adiciones que aparecen en el apartado A me parecen muy apropiadas para la creación del régimen de las autonomías en México, sólo tendría dos observaciones que hacer al respecto a este apartado:

- En su fracción VI, no establece un régimen para que los pueblos indígenas posean una base territorial mínima, que les permita reproducir su cultura y contar con la base

económica suficiente para su desarrollo y, de esta manera como hemos señalado arriba, dar satisfacción a los dos principios de la justicia. Lo único que establece la constitución al respecto es un derecho de preferencia para el uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan sus comunidades, conforme a "las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta constitución y a las leyes de la materia". Considero que lo anterior es a todas luces, insuficiente para garantizar la base territorial necesaria para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura, ya que las formas reconocidas actualmente por la constitución y sus leyes secundarias no disponen nada al respecto. En consecuencia, creo que es necesario agregar a la constitución un apartado especial que establezca un régimen de propiedad adecuado y lo suficientemente estable para que los pueblos indígenas reproduzcan su cultura y cuenten con la base económica para su subsistencia futura, en caso contrario, estaremos condenando a muchos a la extinción como pueblos.

- Tengo dos observaciones a la fracción VIII que dispone que se deberá garantizar el acceso pleno "a la jurisdicción del Estado, para garantizar ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sea parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta constitución". Primeramente, el acceso a la jurisdicción es, salvo casos excepcionales como los que se presentan en materia laboral, un derecho individual y no colectivo, o ¿a que casos se refiere la reforma cuando habla de los juicios en los que sean parte colectivamente los indígenas? Creo que esta es una grave imprecisión de la reforma, misma que abre la puerta a severas críticas de todos aquellos que

consideramos que el ejercicio de las libertades básicas es, y ha sido siempre, un derecho individual y no colectivo. Segundo, creo que la reforma debió establecer con toda precisión que los usos y costumbres que se apliquen en los procedimientos en los cuales los indígenas sean parte, deberán en todo momento, *respetar las libertades básicas* y no, como hace de manera muy imprecisa, señalar solamente que deberán respetar los preceptos de la constitución, pues finalmente el elemento que nos permitirá determinar si tales usos y costumbres pueden ser validos es y debe ser, esencialmente las libertades fundamentales que consagra la constitución, y no todos sus preceptos, entre los que seguramente habrá muchos que contradigan las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas. Desde luego, sobra decir que si no satisfacen tales libertades básicas, no podrían ser validos en los procedimientos correspondientes.

Por lo que respecta al apartado B, este contiene una serie de políticas y programas a que están obligados la Federación, los Estados y los Municipios, para promover principalmente la igualdad socio-económica de los pueblos indígenas, disposiciones que obedecerían a lo dispuesto en la primera parte del segundo principio de la justicia. En síntesis, el nuevo artículo segundo de la constitución mexicana, no obstante que delega, en buena medida, la interpretación de los conceptos de autonomía y libre determinación a las Entidades Federativas, además de imponer severas limitaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, por primera vez integra varios de los temas que habían estado constantemente en la agenda relativa a los derechos indígenas, no obstante que México, como estado nación, posee la población indígena más grande de América

(alrededor de quince millones), misma que no poseía un estatuto especial de derechos antes de esta reforma.

5. INMIGRANTES Y DERECHOS DIFERENCIADOS

Por grupos inmigrantes debemos entender a aquellos grupos formados "por la decisión de diversos individuos y en ocasiones de sus familias, de dejar sus país natal o de origen, para emigrar a otra sociedad, frecuentemente dejando a sus amigos y familiares atrás"⁵⁹. Esta decisión es muy frecuentemente adoptada por razones económicas, aunque en algunas ocasiones también por razones políticas (como es el caso de los refugiados), en cuyo supuesto, los inmigrantes buscan moverse a un país más libre o más democrático. Con el tiempo y "después de una generación o en subsecuentes generaciones de hijos de inmigrantes que han nacido en el país de residencia, se crean comunidades étnicas con diferentes niveles de cohesión y organización"⁶⁰.

En este momento, "es indispensable distinguir entre dos categorías de inmigrantes, aquellos que han podido llegar a integrarse como ciudadanos y aquellos que no lo consiguen"⁶¹. En este capítulo, me referiré al primer grupo, es decir, a aquel que logra integrarse como ciudadanos al cuerpo principal de la sociedad; por lo pronto no estudiaré al segundo grupo, pues entre ellos frecuentemente se encuentran los inmigrantes no documentados para los que no existe una política migratoria especial y de los cuales quiero hablar con más detenimiento en el capítulo siguiente⁶².

Inmigrantes, en consecuencia, entenderemos aquellas personas que "arriban a un país que posee una política especial de inmigración, misma que les otorga el derecho de convertirse en ciudadanos después de un periodo relativamente corto de tiempo" (digamos tres o cinco años, este ultimo caso

es el que aplica a México), "sujetos solo al cumplimiento de algunas condiciones mínimas, tales como aprender el idioma oficial, así como el conocimiento de algunos aspectos básicos de la historia y las instituciones política del país"⁶³. Esta ha sido la política migratoria tradicional de los países más propensos a la inmigración en el mundo: Estados Unidos, Canadá, Australia y algunos países latinoamericanos como Argentina.

Tradicionalmente, los grupos de inmigrantes han respondido de manera diferente al proceso de acomodo a que se ven envueltos en una nación-estado, a como lo han hecho las minorías nacionales ya sean naciones subestatales o pueblos indígenas. A diferencia de éstas, "la opción de involucrarse en un proceso de construcción de un Estado nacional que compita con el de la sociedad mayoritaria, no ha sido accesible a los grupos de inmigrantes, ni tampoco deseable"⁶⁴. Esto debido a que los grupos de inmigrantes han sido, normalmente, muy pequeños y territorialmente se encuentran dispersos en el territorio del Estado como para abrigar la esperanza de recrear su cultura societal original en el nuevo país. "En su lugar, ha sido común que ellos se integren a la sociedad que llegan, que casi siempre es más grande. Pocos inmigrantes han objetado el requerimiento que casi siempre les es impuesto, de aprender la lengua oficial como una condición para alcanzar la ciudadanía, así como que sus hijos tengan que aprender la lengua oficial en las escuelas"⁶⁵. En cambio, han aceptado el supuesto de que sus opciones de vida, así como las opciones de vida de sus hijos, estén irremediabilmente ligadas con la participación que pudiesen llegar a tener en las instituciones mayoritarias del Estado⁶⁶.

Varios Estados nacionales cuentan ahora con doscientos años de experiencia en lo relativo a como los inmigrantes se

integran a sus culturas, y parece haber escasa evidencia de que los inmigrantes legales que poseen el derecho de llegar a ser ciudadanos, representen algún peligro para la unidad y estabilidad de los Estados liberales. Hay pocos ejemplos de grupos de inmigrantes que se han movilizado detrás de los grupos secesionistas, que hayan ofrecido su apoyo a los partidos políticos nacionales, o que se hubiesen unido a los movimientos revolucionarios que tuviesen como objetivo el derrocamiento de los gobiernos existentes. En su lugar, han tratado de integrarse al sistema político existente, tanto en la esfera económica como en la social. Al respecto, es importante señalar que en los países tradicionalmente favorables a la inmigración, los refugiados que obtienen asilo, son considerados en esta misma categoría de inmigrantes que poseen un derecho para convertirse en ciudadanos. Ésto debido a que la política de asentamiento y naturalización de los refugiados es virtualmente idéntica a la política aplicada a los inmigrantes e, históricamente, los refugiados han seguido el mismo patrón de integración voluntaria que los inmigrantes⁶⁷.

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

En efecto, si los inmigrantes no han resistido el proceso de acomodo dentro del Estado nacional, en su lugar, lo que han intentado es renegociar los términos de tal integración, negociación que en mi opinión debe ser normada por los principios de la justicia a que he venido haciendo referencia en el presente capítulo. De esta forma, "en buena medida los debates recientes sobre el 'multiculturalismo' en los países tradicionalmente 'amables' a los inmigrantes, son precisamente debates sobre la renegociación de los términos de esa integración"⁶⁸, un buen ejemplo de ello es Canadá, país que para mantener su tasa de crecimiento poblacional, necesita en las próximas décadas recibir a millones de inmigrantes⁶⁹. Ahora bien, los inmigrantes han comenzado a exigir un acercamiento mucho más justo o 'multicultural' de las políticas que promueven su integración, de tal manera que se les permita o facilite la posibilidad de mantener varios aspectos de su pasado cultural y de su herencia étnica, no obstante que se integren a las instituciones comunes y dominantes de la mayoría. En este sentido, los inmigrantes insisten en que es justo que se les permita "mantener algunas de sus antiguas costumbres en lo concerniente a comida, vestido, recreación, religión, así como la posibilidad de asociarse entre ellos para mantener tales prácticas, mismas que piden no sean vistas como antipatrióticas. Más aún, han comenzado a pedir que las instituciones de la sociedad mayoritaria se adapten para promover un mayor reconocimiento y acomodo de sus identidades étnicas"⁷⁰, por ejemplo, que las escuelas y otras instituciones públicas consideren sus días de descanso, vestido, dietas, etcétera.

Parece oportuno hacernos en este momento la pregunta esencial de la presente investigación ¿cómo podemos acomodar, conforme a los dos principios de la justicia a la minorías

etno-culturales de inmigrantes? Esencialmente y por la naturaleza de sus demandas, a través del reconocimiento de ciertos derechos diferenciados en función del grupo que les faciliten el reconocimiento y acomodo de sus identidades en términos de justicia.

Sin embargo, otra vez como en el caso de las naciones subestatales, casi todos los Estados y no sólo los países que han sido tradicionalmente afectos a la inmigración, se han resistido a reconocer tales derechos y demandas. En efecto, por lo menos hasta la década de los sesenta, "los tres mayores países receptores de inmigrantes (EUA, Canadá y Australia), adoptaron un modelo apegado a lo que podríamos llamar la 'conformidad anglosajona' de inmigración. Esto quiere decir que, se esperaba que los inmigrantes se asimilaran a las normas culturales preexistentes y que con el tiempo, se volvieran indistinguibles de los ciudadanos originarios tanto en su forma de hablar, vestido, cocina, actividades, número de integrantes familiares, identidad, etcétera. Ser étnicamente demasiado visible en las actitudes personales, era considerado como un gesto antipatriótico."⁷¹ Estas poderosas políticas *asimilacionistas* fueron consideradas como necesarias para asegurar que los inmigrantes fueran miembros leales y productivos de la sociedad y fueron adoptadas por muchos otros estados nacionales en el mundo.

Así por ejemplo, las prácticas asimilacionistas fueron la norma en la Europa del siglo XIX⁷². De esta forma, la Gran Bretaña no tuvo políticas específicas sobre la asimilación de los irlandeses, judíos y otros inmigrantes europeos antes del Acta de 1905, pero era una asunción subyacente para todos aquellos que permanecieran en el Reino Unido, que eventualmente deberían de ser absorbidos en la población, como lo habían sido los celtas, sajones, daneses, normandos,

hugonotes y judíos que habían venido antes⁷³. Francia, por el contrario, concientemente se propuso asimilar a los inmigrantes de Italia, Bélgica, Polonia y otros países europeos, principalmente por que deseaba su fuerza de trabajo, pero también porque los necesitaba como soldados en la lucha contra Alemania⁷⁴. Cuando las nuevas migraciones comenzaron después de la Segunda Guerra Mundial, tanto Francia como la Gran Bretaña enfatizaron la asimilación, como lo harían muchos otro países en Europa⁷⁵. El "melting pot" de los Estados Unidos durante el siglo XIX estuvo dirigido a la asimilación y consecuente americanización de los inmigrantes europeos y fue crucial tanto para la industrialización como para la construcción de ese estado nacional⁷⁶. Durante el siglo XX, los Estados Unidos continuaron con su modelo básicamente asimilacionista, no obstante el surgimiento del movimiento por los derechos civiles de la comunidad afroamericana en los sesenta⁷⁷ y la aparición de algunas tendencias multiculturales⁷⁸. Siguieron un modelo asimilacionista parecido Canadá y Australia, que alentaron principalmente la inmigración británica hasta 1945, asumiendo que los otros inmigrantes europeos, un número relativamente pequeño, podían ser absorbidos culturalmente. Cuando en los cincuentas la inmigración no británica a larga escala comenzó en estos países, todavía había políticas explícitas de asimilación. No fue sino hasta el inicio de la década de los treinta que Canadá oficialmente adoptó políticas multiculturales hacia su población inmigrante. Por su parte los países de Latinoamérica alentaron la inmigración de países del sur de Europa, que podían ser fácilmente absorbida por la cultura hispánica, de ello son muestras palpables, por ejemplo en México, los esfuerzos del gobierno de Díaz por

promover la inmigración europea durante el gobierno de los científicos a principios del siglo XX⁷⁹.

No obstante lo anterior, al comenzar la década de los setenta, fue crecientemente reconocido que este modelo asimilacionista, era irreal, innecesario e injusto. Era irreal porque no importara cuanta presión se ejerciera, los inmigrantes nunca pierden completamente su distintiva identidad cultural, ni sus prácticas. En efecto, los inmigrantes se integran a la cultura dominante y aprenden la lengua oficial, pero permanecen visibles y frecuentemente, orgullosos de su diferencia étnica y de sus tradiciones. Es innecesaria porque no obstante que se presione a los inmigrantes para que se asimilen, las evidencias demuestran que los inmigrantes son, de cualquier manera, leales al Estado nacional, independientemente de que conserven sus rasgos distintivos, étnica y culturalmente hablando. Finalmente, es injusta porque un proceso asimilacionista implica negar un igual ejercicio de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, además de negar la igualdad de oportunidades a que se refiere el segundo principio de la justicia.⁸⁰

En efecto, *asimilación* significa alentar a los inmigrantes para que aprendan la lengua nacional y tomen para sí las prácticas culturales de las sociedades que los reciben, al tiempo que se desprenden de sus prácticas e instituciones societales. El propósito subyacente en este intento, ha sido que los descendientes de los inmigrantes lleguen a ser indistinguibles del resto de la población. De esta manera, como la *asimilación* implica un intento por despojar a los inmigrantes de su base cultural para acomodarlos de esta manera a la sociedad receptora, significará para los integrantes de esa minoría, la

imposibilidad de asignar valor o significado a las opciones que se le presentan socialmente; al no poder hacer elecciones significativas, entonces no podrá ser libre, lo que implicará, finalmente, la imposibilidad de ejercer cuando menos, algunas de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia. Igualmente, sin una cultura que sea respetada por todos, los inmigrantes se encontrarán ante una significativa desigualdad de oportunidades para acceder a los beneficios económicos y sociales que son distribuidos en su sociedad, así como para acceder a los cargos públicos del Estado, pues por ejemplo, ¿cómo podrían los miembros de la sociedad dominante aceptar que uno de sus representantes proviniera de las minorías inmigrantes, si la historia de ese país no reconociera la valiosa aportación cultural de los inmigrantes a la cultura nacional?

Ahora bien, la demanda por ciertos derechos que les faciliten a los inmigrantes el acomodo dentro del Estado y sus instituciones en términos de justicia, implica que los inmigrantes puedan demandar un modelo de integración más 'multicultural' y sustentado en principios normativos. Efectivamente, si los Estados van a presionar a los inmigrantes a integrarse a las instituciones de la sociedad dominante, entonces tenemos que asegurarnos que los términos de la integración obedezcan a los dos principios de la justicia. En efecto, el otorgamiento de tales derechos tiene como propósito permitir que los inmigrantes puedan ejercer plenamente las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, así como al disfrute de la igualdad de oportunidades a que se refiere el segundo principio, pues como bien dice Kymlicka, "tenemos que reconocer que la integración -de los inmigrantes- no ocurre de la noche a la mañana, pues es difícil y además es un procesos muy largo que

sólo ocurre inter-generacionalmente. Esto implica que son indispensables para los inmigrantes, ciertos acomodos especiales y transitorios, por ejemplo, algunos servicios deberán ser prestados en la lengua materna de los inmigrantes, así como el soporte que sea necesario para el establecimiento y desarrollo de aquellas organizaciones y grupos dentro de las comunidades de inmigrantes que les asistan en el proceso de asentamiento e integración."⁸¹ Estos acomodos especiales y transitorios se traducen frecuentemente en el reconocimiento por parte del Estado de *ciertos derechos diferenciados en función del grupo*, a este conjunto de derecho es lo que Kymlicka ha denominado derechos poliétnicos⁸².

Estos derechos deben regular a las instituciones de la sociedad dominante, para facilitar la integración de los inmigrantes a ellas en términos de justicia, pues como dice Kymlicka "tenemos que estar seguros de que las instituciones comunes dentro de las cuales los inmigrantes son presionados para integrarse, provean el mismo grado de respeto, reconocimiento y acomodo a las identidades y prácticas de los inmigrantes, de la misma manera que lo hacen para la sociedad dominante. Ésto desde luego, requiere un examen detallado de nuestras instituciones sociales, para determinar si sus reglas, estructuras y símbolos generan desventajas para los inmigrantes. Así por ejemplo, es indispensable examinar, por exagerado que parezca, los códigos de vestir, los días festivos e inclusive, las restricciones de peso y altura para determinar si éstos no reproducen prejuicios sociales dirigidos contra algunos grupos de inmigrantes. También necesitamos examinar si la forma en la cual se exhibe a las minorías en el currículo escolar o en los medios de comunicación no es estereotípica, o si falla en otorgar el

justo reconocimiento a las aportaciones de los grupos etnoculturales a la historia nacional o a la cultura del mundo"⁸³.

Este movimiento hacia semejante modelo de integración 'multicultural' a través del reconocimiento de derechos especiales, ya ha alcanzado un grado importante de difusión en algunos Estados liberales. El primer país que oficialmente estableció tal política 'multicultural' a un nivel nacional fue Canadá en 1971. Desde entonces, ha sido adoptado en varios otros países, como Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Gran Bretaña y Holanda. Y mientras los Estados Unidos no han adoptado oficialmente tal política 'multicultural' al nivel federal, en muchas de sus políticas lo han asumido implícitamente. Uno puede encontrar el 'multiculturalismo' o las políticas de la diversidad, en algunos niveles del gobierno norteamericano, desde las escuelas, pasando por los hospitales, la policía y hasta el ejército⁸⁴.

Algunos pueden estar preocupados porque estas demandas multiculturales no sólo no impliquen una renegociación de los términos de la integración, sino que en efecto, impliquen la posibilidad misma de evitar que los inmigrantes se integren a la cultura y a la sociedad dominante. Sin embargo, tales afirmaciones son en extremo incorrectas. En efecto, para los inmigrantes buscar que se implementen políticas multiculturales con el propósito de evitar su integración, podría ser completamente contraproducente. Después de todo, la principal razón por la cual algunas o muchas personas emigran es por razones económicas -obtener una mejor vida para ellos y sus hijos. De esta forma, han decidido "dejar su sociedad y cultura originales para emigrar a otro país con la esperanza de tomar ventaja de las mejores oportunidades educativas y laborales que ofrece el país que los recibe.

Toman esta decisión conscientes de que sólo podrán tomar ventaja de las nuevas oportunidades que se les ofrecen si tienen la disposición de adaptarse a la nueva sociedad, aprender su lenguaje y costumbres, así como integrarse y formar parte de las principales instituciones académicas, económicas y políticas. Si hubieran valorado más su pertenencia cultural a los motivos más bien económicos, seguramente no hubieran emigrado⁸⁵. En consecuencia, dado que la predominante motivación de los inmigrantes es económica y en atención a que no tienen posibilidad de crear una sociedad paralela en su propio lenguaje, desde luego que tiene sentido para los inmigrantes buscar una grupo de derechos diferenciados en función de su grupo que les permita integrarse a la sociedad receptora en condiciones de mayor justicia.

Lo anterior puede ser corroborado si observamos las demandas que los grupos de inmigrantes formulan por ejemplo en Canadá⁸⁶, las cuales se encaminan más bien a revisar los términos de la integración que a abandonarla, lo que quieren es una integración más justa, no dejar de integrarse. En efecto, los inmigrantes "buscan cambios al interior de las principales instituciones de la sociedad -escuelas, lugares de trabajo, tribunales, fuerzas policíacas y órganos de asistencia social -, de tal manera que sea más sencillo para ellos participar dentro de esas instituciones. Ellos quieren reformar esas instituciones con el propósito de obtener un mayor reconocimiento para sus identidades etno-culturales y un mayor acomodo a sus prácticas, de tal manera que se puedan sentir más 'en casa' dentro de esas instituciones"⁸⁷. De esta manera, desean escuelas que les proporcionen mayor información acerca de la experiencia de los inmigrantes, y centros de trabajo que les permitan sus días de descanso y

sus tradiciones. Estas políticas multiculturales más que impedir la integración, la facilitan.

Los gritos de alarma sobre las políticas multiculturales y sus efectos sobre la integración de los inmigrantes son exagerados. En este sentido, el multiculturalismo no puede ser considerado como un sustituto o un competidor de la ciudadanía. Es más, el multiculturalismo implica el reconocimiento de que la integración de los nuevos ciudadanos, es un proceso que debe recorrer un doble camino: así como se espera que los inmigrantes hagan alguna aportación en favor de su nueva sociedad y aprendan su lengua, historia e instituciones, de la misma manera la sociedad dominante debe expresar su interés para integrar a sus inmigrantes y de esta manera adaptar sus instituciones, acomodar sus identidades y prácticas a las condiciones mínimas de la justicia. En otras palabras, así como se espera que los inmigrantes hagan del nuevo país su casa, la nación que los recibe debe hacerlos sentir en casa⁸⁸.

6. Estados Multinacionales y Estados Poliétnicos

Como corolario a lo que he dicho sobre las minorías nacionales y los inmigrantes, usaré ahora los adjetivos *multinacional* y *poliétnico* para aludir a los dos fenómenos principales de pluralismo multicultural a los que me he referido en presente capítulo. En consecuencia, explicaré ahora qué debemos entender por *estados multinacionales* y *poliétnicos*, mismos que se encuentran vinculados respectivamente, a estos dos tipos de pluralismo cultural. En efecto, en el presente capítulo me he concentrado en dos de los modelos más amplios de la diversidad cultural y de la incorporación política de las minorías nacionales al estado: en el primer caso, que es el de las minorías nacionales,

subdivididas a su vez en naciones subestatales y pueblos indígenas, "la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas, que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas en un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, a las que hemos denominado *minorías nacionales*, es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria"⁸⁹ a la que están integradas, por lo que reclaman ciertas formas de autonomía o autogobierno para seguir manteniéndose como sociedades distintas dentro del estado nacional en el cual se encuentran ubicadas.

En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración, la cual puede ser individual o familiar. Al respecto y como ya he señalado, no obstante que estos grupos desean mantener ciertos rasgos de su cultura y pretenden que los mismos sean reconocidos por la sociedad mayoritaria en la cual se encuentran, casi nunca aspiran a convertirse en una nación distinta, pues sólo "desean modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que ésta sea más permeable a las diferencias culturales"⁹⁰. Ahora bien, un caso distinto es cuando los inmigrantes devienen minorías nacionales y establecen competencias de autogobierno. Esto es justamente lo que paso con los colonizadores anglófonos a lo largo del imperio británico, con los colonizadores españoles en América y el Caribe y con los colonizadores franceses en Québec. Sin embargo, estos colonizadores no se consideraban *inmigrantes*, habida cuenta de que no tenían la más mínima expectativa de integrarse a otra cultura, por el contrario, intentaban reproducir su sociedad original en las nuevas tierras. Así, podemos decir que el intento de reproducir una sociedad institucionalmente completa es una de las

características esenciales de la colonización, algo que es, desde luego, bien distinto de la inmigración individual y familiar, misma que no pretende reproducir sus instituciones, ni adquirir autogobierno, sino sólo integrarse en términos de justicia⁹¹.

En el primer caso al cual nos hemos referido, la diversidad cultural es el producto, dentro de un determinado Estado, de más de una *nación*, donde *nación* debe entenderse como una comunidad que comparte una cultura societal común, con una lengua común y que posee instituciones lo suficientemente establecidas para reproducir su cultura, al tiempo que ocupa un espacio territorial determinado. En consecuencia, un país "que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman a las *minorías nacionales*"⁹². Canadá por ejemplo, es un país en el que la existencia de minorías nacionales resulta muy patente. Efectivamente, el desarrollo histórico de Canadá ha implicado la federación de tres grupos nacionales muy diferentes: ingleses, franceses y pueblos indígenas. También los Estados Unidos, que ha sido prototipo del estado nacional unitario, posee en su interior a muy diversos grupos nacionales, como son aquellos de origen mexicano en el sur y sureste, a los puertorriqueños, a diversos pueblos indígenas o a los hawaianos en el Pacífico. México mismo, si se reconoce el carácter de naciones a sus pueblos indígenas, es un estado multinacional.

La segunda fuente de pluralismo como ya bien he comentado, es la inmigración que produce los Estados poliétnicos, es decir, Estados en los que existe una significativa diversidad etno-cultural producto principalmente de la inmigración individual o familiar. Desde

luego, destacar la existencia de Estados poliétnicos, coloca bajo un severo cuestionamiento la unidad u homogeneidad étnica que frecuentemente se ha supuesto en los Estados nacionales. Podemos decir, que prácticamente la mayoría de los estados en la actualidad son poliétnicos, pues la inmigración es un fenómeno masivo y global. En efecto, la inmigración no es un fenómeno que se presente solamente en lo que se ha denominado el *Nuevo Mundo* o en aquellos países que como Australia o Nueva Zelanda, han sido tradicionalmente receptivos a la inmigración, pues actualmente también es un fenómeno presente en Europa. Baste solamente revisar los fenómenos migratorios que han tenido lugar en Francia, Alemania o Inglaterra después de la segunda guerra mundial para confirmar lo anterior⁹³. Por lo que respecta a la inmigración internacional, en el siguiente capítulo haré una explicación más en extenso.

Ahora bien, un Estado puede ser al mismo tiempo multinacional y poliétnico. Multinacional como producto "de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales" y poliétnico "como resultado de la inmigración individual y familiar". Por ejemplo, todas estas posibilidades se encuentran un país como Canadá: "los indígenas fueron invadidos por los colonos franceses y los franceses fueron conquistados por los ingleses, si bien la relación actual entre ellos se puede considerar una federación voluntaria"⁹⁴. Asimismo, Canadá posee una de las políticas migratorias más grandes del mundo, pues anualmente permite el acceso legal de miles de inmigrantes (250 mil por año y se espera que este número se incremente significativamente). No por nada Canadá ha sido pionero en los estudios multiculturales y el primero que aceptó una política oficial multicultural en 1971.

Más aún, la mayoría de los países en el mundo son multinacionales y poliétnicos. Sin embargo, hay muy pocos países que pueden admitir esta realidad. En Estados Unidos casi todo el mundo acepta que el país es poliétnico, pero difícilmente se acepta que es también multinacional y que sus minorías nacionales puedan plantear reivindicaciones concretas sobre derechos culturales y de autogobierno⁹⁵. En el caso de México, todavía hasta hace muy poco tiempo, era inclusive extremadamente difícil que se aceptara su naturaleza pluriétnica, pues la ideología dominante del *México mestizo* como la principal vena de la identidad nacional, escondía frecuentemente tal naturaleza poliétnica. En efecto, hay en México una amplia variedad de estudios que sostienen la tesis de la homogeneidad mestiza, que afirma que México étnicamente es un país esencialmente mestizo. Esta tendencia tiene pensadores tan importantes como José Vasconcelos⁹⁶ y Molina Enríquez⁹⁷, quien sentaron las bases de una identidad mexicana sustentada en el mestizaje, aunque ello significará ignorar al resto de los grupos étnicos, principalmente indígenas y blancos. Por otra parte, existe otro factor que ha hecho difícil que en México se acepte su conformación poliétnica. Me refiero en particular a la desigualdad de su proceso migratorio, pues al tiempo que existen minorías de inmigrantes blancos tanto europeos como latinoamericanos ampliamente favorecidas para entrar y residir en el país, encontramos que por otro lado hay en México una significativa discriminación hacia la migración no blanca, en particular a la inmigración indígena de otras partes de América, así como la migración asiática y negra⁹⁸. Lo anterior nos demuestra que, para que en la esfera pública sea aceptada una política poliétnica, esta debe tratar de la misma manera a todos los grupos étno-culturales de

inmigrantes. Por lo que respecta a la multinacionalidad, en México también ha sido muy difícil aceptar que sea un estado multinacional, pues se ha negado sistemáticamente a sus pueblos indígenas la calidad de naciones o siquiera la posibilidad de reclamar ciertos derechos nacionales. De esta manera, México bien podría ser considerado un país multicultural y poliétnico.

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

Finalmente, me interesa acotar que si bien la mayoría de los grupos culturales puede situarse en alguno de los dos campos a los cuales nos hemos referido, es decir entre minorías nacionales o étnicas, desde luego no todos los grupos etno-culturales se adaptan clara y totalmente a ellas. Un ejemplo de ello son los afroamericanos, que no se ajustan al modelo de los inmigrantes voluntarios ya que fueron llevados a América involuntariamente como esclavos, al tiempo que se les impedía integrarse a las instituciones de la cultura mayoritaria. Tampoco se ajustan al modelo de la minoría nacional, puesto que en América no tienen una tierra natal o una lengua originaria⁹⁹.

Tampoco encajan en modo alguno, en el estudio de los dos tipos de diferencias culturales estudiadas, la marginación de las mujeres, los gays, las lesbianas y los discapacitados, pues éstos atraviesan fronteras étnicas y nacionales y tiene lugar "en las culturas mayoritarias y en los Estados-nación, así como dentro de las minorías nacionales y los grupos étnicos, por lo que debe combatirse en todos esos lugares"¹⁰⁰.

Ahora bien, como los términos *multinacional* y *poliétnico* no son útiles para referirnos a estos últimos grupos, hay quienes emplean el término *multicultural* de una manera más amplia, para englobar a toda esa extensa gama de grupos sociales no étnicos ni nacionales, que por diversas razones han sido marginados de la sociedad dominante. Esto es particularmente frecuente en los Estados Unidos, donde los partidarios de un currículum *multicultural* están a menudo aludiendo a los esfuerzos para eliminar la exclusión de grupos como los discapacitados, los gays, las lesbianas, las mujeres, los ateos o los comunistas¹⁰¹.

¹ Kymlicka, Will y Opalsky, Magda, *Can liberal pluralism be exported. Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Great Britain, p.22

² *Ibid.*, p. 22

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁵ Sobre los orígenes y desarrollo de la religión mormona, puede consultarse, Hansen, Klaus, J., *Mormonism and the American Experience*, The University of Chicago Press, Chicago Illinois, 1981. Una nota interesante sobre los comportamientos socio-culturales de los mormones puede consultarse en *New York Times*, 15 de septiembre de 2002.

⁶ Castellanos, Rosario, *Balún canan*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, 291p. "Balún Canán" o "Nueve Estrellas" es el nombre que según la tradición dieron los pobladores mayas al sitio donde hoy se encuentra Comitán, en el estado de Chiapas, México. Habría que agregar que esta novela conjuntamente con su libro de cuentos *Ciudad Real* y la novela basada en un hecho histórico *Oficio de tiniebla*, ocupan uno de los lugares más importantes dentro de la literatura sobre temas indígenas en México durante el siglo XX. Desde mi punto de vista la narrativa mexicana no ha tenido otra escritora tan cercana y brillante a la problemática indígena chiapaneca de mediados de siglo, como lo ha sido Castellanos. Véase de esta misma escritora *Ciudad real*, Alaguara, México, 1997, 187p., así como *Oficio de tinieblas*, Joaquín Mortiz, México, 1962, 368p.

⁷ Kymlicka, Will y Opalsky, Magda, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit., p. 23.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 22-23.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Sobre las dificultades para definir a los pueblos o grupos indígenas, véase el capítulo primero y segundo de Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo. Una Civilización Negada*, SEP, México, 2001.

¹² Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.24

¹³ *Ibíd.* p.24

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*, p.25

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*, p.26

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Para mayores detalles sobre la guerra de castas en Yucatán, véase, Enrique Florescano, *Etnia estado y Nacional*, México, Taurus, 1996, pp.299-303, 336-341.

²² Lo mismo puede aplicar a los pueblos indígenas, así por ejemplo, es importante destacar que los movimientos indígenas han tenido un gran impacto global, pues su esfera de influencia ha rebasado durante las tres últimas décadas las fronteras nacionales para pasar a ocupar un espacio de atención internacional. Sobre el particular Stavenhagen comenta que el "crecimiento de las organizaciones indígenas en las tres últimas décadas, puede ser considerado tanto causa como efecto de las transformaciones que han ocurrido en la esfera pública de los pueblos indígenas de Latinoamérica. En los sesentas había solo un puñado de organizaciones formales creadas y dirigidas por los indígenas al tiempo que perseguían la realización de objetivos de los pueblos indígenas. Para mediados de los noventa, había ya muchos cientos de tales asociaciones, muchas de ellas de los más diversos tipos: organizaciones de nivel local, asociaciones intercomunales y regionales, grupos de interés formalmente estructurados, federaciones a nivel nacional, ligas y uniones, así como alianzas transnacionales y coaliciones con contactos y actividades internacionales muy bien desarrolladas. Verdaderamente, puede decirse que las organizaciones indígenas, sus liderazgos, objetivos, actividades e ideologías emergentes, constituyen un nuevo tipo de movimiento político y social en Latinoamérica, cuya historia y análisis, aún está pendiente de realizarse", véase Stavenhagen, Rodolfo, *Indigenous Movements and Politics in México and Latin America*, en Curtis Cook and Juan D. Lindau, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 2000, p.76 y siguientes. *La Traducción es mía.*

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

²³ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.26

²⁴ Florescano, Enrique, *Etnia y Estado...*, op.cit, pp.336-341.

²⁵ Sobre el caso yugoslavo, véase Schöpflin, George, *The rise and fall of Yugoslavia...*, op.cit, pp.172-203. Sobre los chechenos y la respuesta que éstos han otorgado Estado ruso por lo que ellos consideran la negación de

su identidad nacionalidad, ha desatado desde el último tercio del 2002 y por lo menos hasta mediados del 2003, una de las oleadas terroristas más intensas de que se tenga memoria en la ex Unión Soviética; al respecto sólo basta revisar la prensa nacional e internacional de este período para confirmarlo.

²⁶ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.27

²⁷ *Ibid*, p.25

²⁸ *Ibid*.

²⁹ Miller, David, *Sobre la nacionalidad*, Paidós, Barcelona, pp.144-146.

³⁰ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.27

³¹ *Ibid*.

³² Castillo, Pedro G. y Ríos Bustamante, Antonio, *México en los Ángeles: una historia social y cultural, 1781-1985*, Alianza Editorial Mexicana-CONACULTA, México, 1989, 288 p.

³³ Sobre el sistema federal alemán, véase Grimm, Dieter, *El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales*, en Thomas Fleiner-Gerster, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée, Joaquín Tornos, *El Federalismo en Europa*, Editorial Hacer, Barcelona España, 1993.

³⁴ Por lo que respecta al federalismo belga, en este país los partidos políticos y las instituciones políticas han jugado un papel muy importante en la nueva estructuración federalista de las relaciones entre las comunidades flamencas y francesas. Las demandas del movimiento flamenco y la subsecuente reacción francófona fueron institucionalizadas en el sistema de partidos a través de la formación de partidos políticos nacionalistas y regionalistas. La emergencia del movimiento flamenco está directamente conectada con el deseo de esa comunidad para que se reconozca a su lengua como lengua oficial, al igual que el francés que se remonta al primer tercio del siglo XIX. El movimiento flamenco preocupado como estaba en un principio en reclamos lingüísticos, desembocó en una proclama de autonomía, así como en la formación de partidos políticos nacionalistas flamencos y partidos regionales (por ejemplo, el Volksunie, la Reunión de los Wallon RW y el Frente Democrático de los Francófonos) durante las décadas que transcurren de los sesentas a los ochenta, al tiempo que paulatinamente fueron sustituyendo a los partidos políticos tradicionales, el liberal, el socialista y el social-cristiano, que finalmente colapsaron a finales de los setenta y principios de los ochenta. Ahora bien, la fractura de los tres principales partidos políticos, como consecuencia del surgimiento de los partidos políticos nacionalistas y regionalistas que buscaban mejoras las condiciones de sus respectivas comunidades/regiones dentro del Estado belga, generó tal grado de inestabilidad política que obligó a replantear la necesidad de un nuevo orden político y constitucional en Bélgica. Fue así como con los acuerdos de San Michael en 1993, Bélgica se transformó en un Estado federal que provocó entre otras cosas una nueva división constitucional de poderes entre tres diferentes niveles de gobierno: el federal, las comunidades y las regiones. Inicialmente, el gobierno central ejerció todos los poderes pero progresivamente los transfirió a las regiones y comunidades. En Francois Rocher, Chistian Rouillard and André Lecours, *Recognition claims...*, op.cit, pp. 177-184.

³⁵ Francois Rocher, Chistian Rouillard and André Lecours, *Recognition claims...*, op.cit, pp.176-200.

³⁶ Para algunos aspectos teóricos del federalismo asimétrico, véase Tarlton, Charles D., *Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica*, en Requejo, Ferran, Fossas, Enric (Ed.) Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp.21-37. De la misma obra también véase el artículo escrito por Ferran Requejo, *La acomodación federal de la plurinacionalidad*, pp.303-339.

³⁷ Francois Rocher et al., *Recognition claims...*, op.cit, pp.184-190.

³⁸ Sobre la situación de Puerto Rico, Miquel Caminal nos dice lo siguiente: Puerto Rico fue una colonia invadida y arrebatada a España en 1898. En 1901 la Suprema Corte de los Estados Unidos definió a Puerto Rico como una posesión de los Estados Unidos. Esta situación fue modificada en 1917, mediante la Ley Jones que consideraba a Puerto Rico e Islas Adyacentes como pertenecientes a los Estados Unidos y a sus habitantes como ciudadanos norteamericanos; así pasaba a ser un *territorio no incorporado*, definido "como aquel que pertenece pero no forma parte de los Estados Unidos". Esta era una relación semicolonial en la cual se otorgaba a los puertorriqueños un status de ciudadanos de segunda clase, pues aunque se les otorgaba la ciudadanía, ésta era sin plenos derechos, como la exclusión de los "ciudadanos norteamericanos de Puerto Rico" de la participación en las elecciones generales de la Federación.

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

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

Para Estado Unidos, Puerto Rico es un Estado culturalmente demasiado homogéneo y distinto a la nación estadounidense, como para

integrarlo como un estado más de la Federación (nacional); a Puerto Rico le podía interesar pertenecer a la Federación, pero era fundamental preservar su identidad cultural. Además, como bien dice Caminal, el creciente peso político y económico de la población hispana, hace todavía más delicada la cuestión puertorriqueña, pues podría ser usada como bandera para una concepción plurinacional y multicultural de la Federación estadounidense, el que como ya hemos dicho, no fue pensado como un federalismo propio para el acomodo de las diferencia plurinacional. En síntesis, el Estado Libre Asociado ha sido, para efectos prácticos, un estatuto o régimen especial que ha permitido el autogobierno en Puerto Rico y la ciudadanía americana de sus habitantes, formando parte asociada de Estados Unidos, pero sin pertenecer a la Federación ni perder la identidad puertorriqueña. Ahora bien, debido a que la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos es tremendamente desigual y se sigue considerando a los puertorriqueños como ciudadanos de segunda, el modelo de Estado Libre y Asociado no ha sido reproducido en otras partes del mundo. Véase Caminal, Miquel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002, pp.118-125.

³⁹ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit., p.30

⁴⁰ Resnick, Philip, *Toward a Multinational Federalism*, en Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options, Leslie Seidle (ed.), Institute for Research and Public Policy, Montreal, pp.71-90, citado por Kymlicka y Opalski, op.cit., p.30.

⁴¹ Sobre la conveniencia de definir a los pueblos indígenas como naciones véase, Jenson, Jane, *Naming Nations: Making nationalist claims in Canadian public discourse*, en Canadian Review of Sociology and Anthropology, 30/3, 1993, pp.337-358.

⁴² Cairns, Alan, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, University of British Columbia Press, Vancouver-Toronto, 2000 p.7 (la traducción es mía).

⁴³ Alan Cairns no sólo acepta el lenguaje de la nacionalidad por parte de los pueblos indígenas, sino que inclusive propone una especie de ciudadanía diferenciada para los indígenas, misma que al tiempo que sostenga su identificación con el estado nacional dominante, le permita conservar su identidad indígena. Cairns, estima que este tipo de ciudadanía diferenciadas que él llama *citizenship-plus*, permitirá integrar a la noción de ciudadanía los elementos distintivos de una identidad indígena, al tiempo que se conservará la pertenencia al estado nación, algo que en su opinión fue siempre negado por las nociones individualistas y abstractas de la ciudadanía, véase Cairns, Alan, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, op.cit., pp.3-46.

⁴⁴ *Ibíd*, p.28. (la traducción es mía).

⁴⁵ *Ibíd*, pp.26-29.

⁴⁶ Cortés, Hernán, *Cartas de Relación*, México, Editorial Porrúa, 1988.

⁴⁷ Díaz Polanco, Héctor, *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p.25.

⁴⁸ *Ibíd*, p.26

⁴⁹ *Ibíd*, p.39

⁵⁰ Una explicación sobre la organización global de los movimientos indígenas americanos puede encontrarse en Anaya, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Estados Unidos de América, 1996; véase también Van Cott, Donna Lee, *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*, University of Pittsburg, Estados Unidos, 2000.

⁵¹ Diaz Polanco, Héctor, *Autonomía Regional*. op.cit., pp.150-153.

⁵² *Ibíd*, pp.151-152.

⁵³ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996.

⁵⁴ Canovan, Margaret, *Nationhood and Political Theory*, Edward Elgar Publishing Limited, Gran Bretaña, 1996, 159p.

⁵⁵ Diaz Polanco, Héctor, *Autonomía Regional*. op.cit., pp.158-159, 161.

⁵⁶ *Ibíd*, p.162

⁵⁷ Van Cott, Donna Lee, *Explaining ethnic autonomy regimes in Latin America*, en *Studies in Comparative International Development*, New Brunswick, Winter 2001, este artículo también se puede encontrar en la siguiente dirección electrónica:

<http://proquest.umi.com/pqdweb?Did=000000073249533&Fmt=4&D...>

⁵⁸ Vitale, Ermanno, *El derecho constitucional indígena. Algunas consideraciones filosóficas*, en *Nexos*, Junio 2004, pp.34-41.

⁵⁹ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.31

⁶⁰ *Ibíd*, p.32

⁶¹ *Ibíd*.

⁶² *Ibíd*.

⁶³ *Ibíd*.

⁶⁴ *Ibíd*.

⁶⁵ *Ibíd*.

⁶⁶ *Ibíd*.

⁶⁷ *Ibíd*.

⁶⁸ *Ibíd*, p.33

⁶⁹ En efecto, no obstante que Canadá es uno de los países territorialmente más grandes que existe sobre el orbe, posee apenas alrededor de treinta y tres millones de habitantes y una tasa de crecimiento de apenas 1.3%, lo que implica que para mantener, cuando menos esta población durante la próxima generación, deberá recibir a millones de inmigrantes de manera legal. Actualmente, Canadá recibe a un cuarto de millón de habitantes legalmente cada año, sin embargo, las autoridades migratorias han llegado a plantear la posibilidad de aumentar cuando menos al doble semejante cifra, para compensar su reducida tasa de natalidad, además de permitirles poblar extensos territorios deshabitados.

⁷⁰ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.32

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Hobsbawm, Eric, *The Age of Capital*, Abacus Book, Londres, 1999, pp.103-202.

⁷³ Sobre el ambiente que imperaba en la sociedad británica en los primeros años del siglo XX, véase James, Lawrence, *The Rise and Fall of the British Empire*, Abacus Book, 2001, pp.319-333.

⁷⁴ Fue común que en Francia la necesidad de lo que podríamos llamar una ciudadanía universal, hubiese estado ligada a su necesidad de incorporar a una gran cantidad de franceses y extranjeros en sus ejércitos, necesidad que comienza con la propia revolución de 1789 y que se acenturó con las tremendas guerras napoleónicas de principios del siglo XIX. Esta actitud se prolongará durante casi todo el siglo XIX hasta cuando menos la primera guerra mundial; fue así como se consolidó la idea de que un ciudadano un soldado. Sobre el origen de este fenómeno véase, Bergeron, Francois Furet y Reinhart Koselleck, *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*, Siglo XXI, México, 1998, pp.43-166; también puede verse Hobsbawm, Eric, *The Age of Revolution 1789-1848*, Abacus Book, Londres, 2000 .

⁷⁵ Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging*, Macmillan Press LTD, Malaysia, 2000, p.60.

⁷⁶ Sobre muy diversos aspectos relativos a la construcción de la cultura dominante estadounidense del siglo XIX, siempre será de la mayor importancia repasar lo que escribió Tocqueville sobre los Estados Unidos, véase Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Traducida al inglés por George Lawrence, Perennial Classics Edition, New York, 2000, pp.31-60, 173-230; Kymlicka hace algunas observaciones interesantes sobre el "melt polt" y la política asimilacionista estadounidense, véase Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural...*, op.cit., pp.25-55, pp.77-109.

⁷⁷ Si el lector desea conocer un poco más sobre algunos de los aspectos más importantes del movimiento de reivindicación de los derechos civiles de los afroamericanos, recomiendo ampliamente la consulta de la película-documental sobre la vida de uno de los líderes más radicales de este movimiento en los Estados Unidos: *Malcom X* (1992, Estados Unidos, 201 minutos), Director: Spike Lee, Productor: Spike Lee, Marvin Worth y Ahmed Murad, Guion de Arnold Perl y Spike Lee, Fotografía de Ernest Dickerson y David Golia, Editor Barry Alexander Brown, Cast Denzel Washington, Angela Basset y otros.

⁷⁸ Glazer, Nathan, *We are all Multiculturalists Now*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

⁷⁹ Baldwin, Deborah J., *Protestants and the Mexican Revolution*, op.cit., 197p.

⁸⁰ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.33

⁸¹ *Ibíd.*, p.34

⁸² Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., p.26.

⁸³ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit., p.34

⁸⁴ Para un análisis de las políticas multiculturales adoptadas por los Estados Unidos, véase Glazer, Nathan, *We are all Multiculturalists Now*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, pp.1-21, 147-161.

⁸⁵ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.35

⁸⁶ Sobre las políticas migratorias multiculturales implementadas en Canadá, véase Kymlicka, Will, *Finding our way*, Oxford University Press, Canadá, 1999, pp. 1-59, 105-123, 127-146.

⁸⁷ Kymlicka y Opalsky, *Can liberal pluralism be exported...*, op.cit, p.35

⁸⁸ *Ibíd*, p.35-36

⁸⁹ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, p.25

⁹⁰ *Ibíd*, p.26

⁹¹ *Ibíd*, p.33

⁹² *Ibíd*, p.26

⁹³ *Ibíd*, p.33

⁹⁴ *Ibíd*, p.34

⁹⁵ *Ibíd*, pp.33-34

⁹⁶ Vasconcelos, José, *La Raza Cósmica*, México, Espasa Calpe, 1976, 207 p.

⁹⁷ Véanse los capítulos que hablan sobre el mestizaje en la obra de Molina Enríquez, en Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación dl nuevo régimen*, Editorial Era, México, 1973, 508 p.

⁹⁸ Comprender el proceso migratorio en México requeriría de una investigación especial, sin embargo para el presente trabajo me he auxiliado de una serie de valiosos trabajos que me han permitido comprender de manera general el proceso migratorio mexicano, por consiguiente recomiendo al lector la revisión de las siguientes obras: Sobre la historia de la migración negra en México y Centroamérica consúltese Muhammad, Jameelah, *Afro-Central Americans. Rediscovering the African Heritage*. México, Minority Rights Group Report 1996, United Kingdom, p.8-13; Freeland, Jane, *Afro-Central Americans*, Minority Rights Group Report 1996, United Kingdom, pp.14-19; Sobre la inmigración española en México hay una muy amplia literatura, sugiero se consulte el excelente trabajo de Serrano Migallón, Fernando, "...Duras las tierras ajenas..." *Un asilo, tres exilios*, FCE, México, 2001, 440 p.; también sobre la inmigración española en México véase Fagen, Patricia W., *Exiles and Citizens. Spanish Republicans in México*, Institute of Latin American Studies, The University of Texas Press, Austin, 1973, 243 p.; Kenny, Michael, *Cultural Imperialism and Recycled Ethnicity among Spanish Immigrants in Mexico*, en *Minorities and Mother Country Imagery*, Gerald Gold (Ed.), Social en Economic Papers No.13, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, Canadá, pp.17-34; Sobre la migración libanesa en México solo existe el interante trabajo de Diaz de Kuri, Martha y Macluf, Lourdes, *De Líbano a México. Crónica de un Pueblo Emigrante*, México, 1995, pp.284;

sobre la migración judía Laikin Elkin, Judith, *Jews of the Latin American Republics*, University of North Carolina Press, 1980, pp.293; un muy buen estudio sobre la migración centroamericana en México hasta la década de los ochenta es el de Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano*, Secretaría de Educación Pública, México, 2000, 173 p.; sobre la migración asiática en México, particularmente china véase Cinco Basurto, Mónica, *China en México: Yesterday's Encounter and Today's Discovery*, en *Encounters. People of Asian Descent in the Americas*, Roshni Rustomji-Kerns (ed), Rowman & Littlefield Publishers Inc, USA, 1999, pp.13-19; algunos aspectos de la temprana migración japonesa a Latinoamérica pueden verse en Normano, J.F. and Antonello Gerbi, *The Japanese in South América*, Institute of Pacific Relations, New York, 1943, 3-126.

⁹⁹ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit, p.43

¹⁰⁰ *Ibíd*, p.36.

¹⁰¹ *Ibíd*, pp.34-35.

C A P Í T U L O I V

INMIGRACIÓN, CIUDADANÍA Y ESTADO NACIONAL.

En el capítulo anterior me he detenido en examinar cómo los Estados liberales pueden acomodar conforme a los dos principios de la justicia a las minorías nacionales que se encuentran en su interior (naciones sub-estatales y pueblos indígenas), así como a las minorías etno-culturales que se han formado como resultado del fenómeno migratorio de individuos y grupos humanos que se mueven de un Estado a otro. Ahora bien, cuando en el capítulo anterior me refería a los inmigrantes, examinaba cuales habían sido las exigencias de éstos frente a los Estados nacionales, así como los términos de su acomodo dentro del propio Estado en términos de justicia, principalmente a través del reconocimiento de derechos diferenciados. Sin embargo, como bien señalé al iniciar ese capítulo, me referí a los inmigrantes que en principio *han sido aceptados como ciudadanos o que cuentan con la capacidad de ser aceptados como ciudadanos* dentro del propio Estado ya que han ingresado al Estado receptor a través de un programa que les permite una residencia legal y una paulatina integración y, que en consecuencia, cuentan con la posibilidad de exigir mejores términos para su acomodo dentro de la sociedad dominante. De esta manera, dejé fuera de ese análisis inicial a todos aquellos inmigrantes que no obstante que han ingresado a un determinado Estado-nación y han residido en él por un tiempo considerable e, inclusive se han integrado culturalmente a la nación en la que se encuentran ubicados, sin embargo no han sido reconocidos como ciudadanos de ese estado-nación o bien no cuentan con la posibilidad legal para ello, quedando absolutamente

imposibilitados de plantearle a éste las condiciones de su integración cultural e institucional en términos de justicia. Este tipo de inmigrantes han ingresado al Estado receptor sin documentos que acrediten su estancia legal o, permanecen en el territorio del Estado aún cuando su permiso temporal de residencia o visa ha expirado.

Por lo anterior, es de mi interés en el presente capítulo, examinar cómo se pueden acomodar dentro del Estado y sus instituciones, conforme a los dos principios normativos que dirigen mi investigación, este último tipo de inmigrantes *no reconocidos como ciudadanos* por el propio Estado, entre los que se encuentran primordialmente los trabajadores extranjeros, los buscadores de asilo y los inmigrantes indocumentados, a los que en lo sucesivo llamaré inmigrantes irregulares, ante la ausencia de un mejor vocablo para denominarlos. El problema de su acomodo normativo, es decir, en términos de justicia, proviene del hecho de que de que este tipo de inmigrantes al tiempo que carecen de la ciudadanía -misma que establece el estatuto de la relación entre el Estado y el individuo-, sí mantienen una relación con el Estado en que residen, pues normalmente están sujetos, por paradójico que parezca, a su gobierno y a sus disposiciones jurídicas. Hay que resaltar que los Estados liberales contemporáneos determinan a través de la ciudadanía quiénes son o no miembros de la organización política del Estado y, también desafortunadamente por una asociación muchas veces equivocada entre libertades básicas y ciudadanía, quiénes tienen la posibilidad de exigir en términos de justicia su acomodo institucional. En las condiciones actuales, aquellas personas que están imposibilitadas para adquirir la ciudadanía del Estado en el que residen, no tienen la posibilidad de reclamar el

ejercicio de sus libertades y derechos básicos, conforme a lo que dispone el primer principio de la justicia, encontrándose totalmente desprotegidos y sin la posibilidad de plantear al Estado correspondiente, los términos de su justo acomodo institucional conforme a principios normativos.

De esta manera, la noción actual que poseemos de ciudadanía se ha convertido en una institución de exclusión, que mantienen al margen de la sociedad política y que impide a un gran número de seres humanos que han emigrados a muy diferentes partes del mundo, el disfrute de los principios esenciales de libertad e igualdad que se encuentran contenidos en los dos principios de la justicia. Por ello se hace indispensable revisar la noción que tenemos en estos momentos sobre la ciudadanía, examinar si se ajusta o no a los dos principios normativos y, en caso de que no satisfaga sus condiciones, proponer las modificaciones que sean necesarias para que opere en términos de justicia.

Con base en lo anterior, en el presente capítulo me plantearé fundamentalmente las siguientes preguntas ¿cómo puede el Estado nacional, en términos de justicia, acomodar a aquellas personas que residen permanentemente en su territorio y a las que se les ha negado la calidad de ciudadanos? ¿Son normativamente válidas las nociones que poseemos actualmente sobre la ciudadanía como para permitirnos el acomodo dentro del Estado y sus instituciones de los inmigrantes irregulares? ¿cómo podemos pensar en una ciudadanía incluyente y normada por los dos principios de la justicia? En efecto, hemos llegado a un momento en el cual los Estados nacionales contemporáneos, en particular aquellos que ofrecen mejores condiciones de trabajo y educación para su habitantes, se encuentran con que en sus límites territoriales hay millones de seres humanos que no obstante

obedecer a sus gobiernos y compartir la cultura de la sociedad dominante, no pueden gozar de las libertades básicas que ofrece esa sociedad por el solo hecho de no ser ciudadanos, atentando así contra el principio universal de la igualdad contenido en los dos principios de la justicia y, constituyendo así, uno de los mayores apartheids que haya conocido la humanidad. A continuación abordaré la primera pregunta, aquella correspondiente a las formas que tienen el Estado para acomodar a los inmigrantes o buscadores de asilo que residen permanentemente en su territorio y que no gozan de la calidad ciudadana, para determinar si ellas pueden obedecer a los dos principios de la justicia. Examinaré las otras dos cuando tratemos concretamente el tema de la ciudadanía.

1. FLUJOS MIGRATORIOS, ASIMILACIÓN Y EXCLUSIÓN DIFERENCIAL.

No está dentro del objetivo de esta investigación el proporcionar un análisis detallado del fenómeno migratorio internacional, mismo que ha acentuado la diversidad cultural en muchos Estados nacionales, ya que sobre ello hay muchos análisis empíricos disponibles¹. Aquí solamente deseo esbozar algunas de las tendencias principales de la inmigración para, a su vez, evaluar cuáles han sido las respuestas principales que ha otorgado el Estado para su acomodo y si tales respuestas obedecen a los dos principios normativos de la justicia.

De esta manera, a manera de ejemplo diré que pueden distinguirse con claridad dos fases principales de la inmigración en los Estados nacionales desde 1945. La primera tiene su origen en el auge económico de la posguerra que estimuló una migración laboral hacia los sectores industriales de los Estados más desarrollados, desde aquellas

menos desarrolladas. Efectivamente, el crecimiento económico y la demanda laboral fueron sostenidos por un capitalismo de consumo, así como por los sistemas sociales de los Estados de bienestar y la industria armamentista de la Guerra Fría. Esta fase terminó con la crisis petrolera de 1973, para dar lugar a una segunda fase que va desde mediados de los setentas hasta la fecha, cuando la inversión de capital se movió de los viejos centros financieros y la producción y distribución de las trasnacionales remodelaron la economía del mundo, de tal manera que los flujos migratorios que habían comenzado a declinar, se incrementaron nuevamente. Fue así como los Estados nacionales tradicionalmente receptores de la inmigración experimentaron nuevos tipos de ingreso, mientras que por otro lado, aparecieron nuevos estados receptores de inmigrantes en el sur de Europa, Latinoamérica, los países petroleros del Golfo Pérsico, África y Asia². Efectivamente, para finales de los ochentas Italia, España, Portugal y Grecia ya estaban utilizando una fuerza laboral importante de países de Europa del Este, Norte de África e inclusive Asia, para desempeñarse como trabajadores agrícolas o en servicios básicos. Por lo que respecta a Norte América y Oceanía, estas naciones experimentaron una creciente inmigración durante el mismo período. La entrada a los Estados Unidos que había mantenido un promedio de 600 mil personas por año durante la década de los ochentas, cerró en un promedio de un millón por año en los noventa. El promedio de entradas a Canadá creció de 89 mil en 1983 a un promedio de 250 mil por año durante la década de los noventa. Por lo que respecta a Australia, los niveles permanentes de inmigración fluctuaron de acuerdo a consideraciones económicas y políticas, alcanzando un máximo de 145 mil en 1989 y luego declinando alrededor de 80 mil por año. Mientras

tanto, Nueva Zelanda trajo a muchos inmigrantes de las Islas de Pacífico, al tiempo que alentaba la migración de empresarios y trabajadores especializados del este de Asia. Es importante señalar que durante los sesentas y setentas, conforme se fueron eliminando algunos factores de discriminación racial en los Estados receptores de flujos migratorios, también se modificaría el lugar origen de semejantes flujos migratorios. Así, una proporción creciente de inmigrantes en todos estos países provino de Asia, mientras en los Estados Unidos y Canadá también recibieron importantes flujos del Caribe y Latinoamérica.³

Asimismo, desde mediados de los ochenta, los movimientos de refugiados y asilados se convirtieron en un nuevo tipo de inmigración dentro de los Estados nacionales receptores, principalmente en Europa Occidental y América del Norte. En efecto, el colapso del bloque soviético, provocó un reacomodo de muy diversos grupos étnicos en los países de Europa Central y del Este⁴, así como en los nuevos estados nacionales que se crearon como consecuencia del desmembramiento de la Unión Soviética, pues naciones como Lituania, Estonia o Ucrania conservaban junto a su población étnica de origen, a algunos grupos étnicos nuevos que se habían ido a establecer allí durante la colonización soviética, principalmente rusos o provenientes de algunas otras provincias exsoviéticas. También habrá que hacer mención al éxodo masivo que tuvo lugar de la antigua Yugoslavia como producto de la guerra civil que estalló en ese lugar. Aunado a lo anterior, había muchos recién llegados de África, Asia y el Medio Oriente, con lo cual los flujos anuales de asilados en Europa Occidental se incrementaron de 116 mil en 1981 a 695 mil en 1992⁵. Entre 1980 y 1995,

aproximadamente hubo 5 millones de aplicantes para obtener el estatus de refugiados en Europa Occidental⁶.

Sólo con el propósito de ilustrar la magnitud de este fenómeno, pues es imposible tratar de proporcionar una estadística más detallada en la presente investigación, diré que para 1995 la población extranjera de los países que integraban la Organización Europea para la Cooperación Económica y el Desarrollo, era de 19 millones de los cuales menos de 7 millones eran ciudadanos de la Unión Europea. Los residentes extranjeros en Alemania sumaban un 9% de la población, 19% en Suiza, 6% en Francia y 1% en Japón. Los Estados Unidos tenían 25 millones de residentes nacidos en el extranjero en 1996, 9% del total de la población (de los cuales se estima que unos 7 millones viven en calidad de indocumentados), Canadá tenía 5 millones o 17% de su población, Australia tuvo 4 millones o 23% de su población⁷. Además han tenido lugar fenómenos migratorios atípicos como el que se presenta entre México y los Estados Unidos, pues por ejemplo, para el año 2000 se estimaba que había 7,841,000 personas residentes en los Estados Unidos que habían nacido en México, con lo que los inmigrantes mexicanos constituían en el año 2000, 27.69% de la población total estadounidense nacida en el extranjero. Asimismo, los hispanos, representan un 12% de la población estadounidense total en el 2000, de los cuales dos tercios son de origen mexicano y se estima que representarán un 25% de la población en 2040⁸.

En síntesis, la creciente inmigración internacional ha sido un factor crucial para la conformación de las minorías etno-cultural en los Estados nacionales de casi todo el mundo, pues prácticamente todos ellos han experimentado emigración o inmigración y, frecuentemente, ambos fenómenos. Parece claro que no obstante los intentos para reducir la

migración y controlar las fronteras, no hay razón para pensar que este fenómeno disminuirá en el futuro próximo⁹.

Ahora bien, ¿cómo ha respondido el Estado a estos fenómenos migratorios que se incrustan en su interior? Al respecto diré que, no obstante que la memoria colectiva de la mayoría de los países de América y de Oceanía hace énfasis en diferentes grados, en la experiencia y las importantes aportaciones que han realizado a la sociedad receptora los nuevos inmigrantes, estos Estados nacionales casi siempre - como dije en el capítulo tercero- han sido hostiles a tales flujos migratorios. En el mismo sentido, también los estados de Europa Occidental han sido hostiles a estos flujos migratorios, aunque a diferencia de América y Oceanía, los europeos tienen una tendencia a excluir a la migración de sus historias, pues ello contradice sus mitos de homogeneidad nacional, no obstante que de hecho, también la inmigración ha jugado un importante papel en la formación y el desarrollo sus estados nacionales¹⁰. Por ejemplo, en los Estados Unidos, grupos opositores a la inmigración lograron que el Congreso Norteamericano aprobara en 1996 una Ley que tuvo como propósito duplicar el número de agentes policíacos del servicios migratorio en la frontera con México, así como construir una barda de 14 millas en el sur de San Diego, California. Este programa ha sido conocido en México y los Estados Unidos como el programa "Guardián" y ha provocado de manera directa e indirecta el deceso de más de seiscientos trabajadores irregulares, principalmente mexicanos, pues una de la "estrategias" del programa ha sido incrementar la vigilancia en los puntos tradicionales de paso, lo que ha obligado a los migrantes a intentar cruzar la frontera por lugares de alto riesgo, como son los desiertos en los que no podrán conseguir agua ni auxilio, muriendo en consecuencia de

sed, calor o frío¹¹. Esta ley también negó educación y servicio de seguridad social a los inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos.

Ahora bien, no obstante el evidente rechazo de los Estados nacionales hacia estos flujos migratorios, cuando esos inmigrantes ya se han establecido en el territorio del Estado y éste no quiere o no puede concederles la ciudadanía, permanece, sin embargo, la necesidad de regular su situación. Luego entonces, ¿cómo ha tratado el Estado nacional de acomodar a aquellas personas que residen permanentemente en su territorio y a las que se les ha negado la calidad de ciudadanos? En la mayor parte de los casos lo han intentado a través de la *exclusión diferencial*; examinemos esta forma de acomodo de los inmigrantes irregulares a la luz de los principios normativos de la justicia.

Hay dos grupos de inmigrantes de los que no he hablado en el capítulo tercero y a los que va dirigida la *exclusión diferencial*. El primer grupo está integrado por aquellos que son admitidos sobre bases humanitarias como los refugiados, o porque han adquirido la posibilidad individual de inmigrar como es el caso de los trabajadores admitidos para un trabajo específico. El segundo grupo está integrado por todos aquellos que se las arreglan para atravesar fronteras clandestinamente, o permanecer en el Estado nación que los ha recibido más tiempo del que les permite su visa. Al primer grupo, normalmente los Estados liberales les niegan la residencia y cuando se les llega a conceder, entonces lo que se les niega es el acceso a la ciudadanía con lo que se les mantiene al margen de la sociedad. A la segunda categoría se les niega definitivamente tanto la residencia, como la ciudadanía, con lo que se les mantiene excluidos de la

sociedad principal y cuando se les encuentra, se les deporta definitivamente¹².

La *Exclusión diferencial* ha significado para el primer grupo aceptar a los inmigrantes sólo dentro de límites funcionalmente estrictos y temporales: ellos son bienvenidos como trabajadores pero no como colonos o pobladores potenciales; como residentes temporales en lo que encuentran un Estado que les otorga asilo permanentemente; o como individuos que van a visitar a sus familiares, pero no como familias o grupos culturales. En cualquiera de estos casos, la exclusión diferencial implica importantes violaciones a los principios de libertad e igualdad consagrados en los dos principios de la justicia. Veamos, por ejemplo, el caso de los trabajadores temporales.

En la actualidad, la *exclusión diferencial* continua empleándose con grupos de trabajadores extranjeros a los que se les ha permitido el acceso al estado receptor, pero que permanecen con desventajas legales significativas¹³, producto de un sistema de contratos laborales que, por ejemplo, todavía existe en varios países, como Alemania y Suiza. Por ejemplo, desde la década de los sesenta Alemania comenzó a reclutar a miles de trabajadores extranjeros, principalmente turcos, para incorporarlos a su sector productivo y con el tiempo no sólo fue renuente a otorgarles la ciudadanía, sino que además intentó devolverlos a Turquía, cuando muchos de sus hijos, ya sólo hablaban alemán. Además de Alemania, Suiza aún emplea trabajadores temporales en la agricultura, en la construcción e industria hotelera, un total de 52,000 durante 1995, quienes poseen derechos muy limitados y pueden permanecer en este estatuto por años¹⁴. Es importante señalar que los sistemas de contratación laboral continúan jugando un papel importante también fuera de Europa, especialmente en el

Medio Oriente y en las crecientes economías de Asia. Por ejemplo, el reclutamiento de trabajadores para los países árabes exportadores de petróleo, tiene lugar dentro de un marco contractual y laboral muy estrecho: a los trabajadores no se les permite establecerse o traer a sus familiares y, frecuentemente son segregados en barracas. Inclusive, pueden ser deportados por mala conducta y frecuentemente tienen que trabajar muchísimas horas¹⁵. Tampoco los trabajadores que se mueven de un país a otro en Asia se encuentran en mejores condiciones, por ejemplo, en Singapur los trabajadores no calificados pueden estar sólo por pocos años y no se les permite traer a sus familiares; tampoco se les permite casarse con personas de este país, además de que las mujeres frecuentemente tienen que practicarse exámenes periódicos de embarazo.

Ante la obvia desprotección legal en la cual se encuentran los trabajadores extranjeros, las autoridades de algunos de los países de los que son originarios como Filipinas, han tratado de establecer programas encaminados a la protección de sus derechos mínimos, como es el caso de las trabajadoras domésticas filipinas que se encuentran por miles en Estados Unidos¹⁶, sin embargo estos programas no pasan de ser meros programas informativos, pues una vez que los migrantes han llegado al Estado receptor, éste considera como un asunto de su estricta soberanía determinar su estatuto, por lo que los trabajadores se encuentran sin posibilidad de demandar protección legal.

En general podemos decir que a todos estos trabajadores extranjeros se les niegan de manera sistemática, algunas o todas sus libertades básicas en relación con lo siguiente: a) en materia laboral hay severas restricciones para cambiar de trabajo y ocupación, así como abusos en la duración de la

jornada laboral y bajos salarios en comparación con la misma actividad que podrían desarrollar algunos miembros de la sociedad dominante, lo que no satisface el principio de igualdad contenido en la primera parte del segundo principio de la justicia, que se refiere a la igualdad en el acceso a los beneficio económicos y sociales; b) están impedidos para sindicalizarse, lo que no da cumplimiento a una de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, que es la libertad de asociación; b)por lo que respecta a la residencia, se implementan importantes restricciones sobre la duración de su estancia, la movilidad dentro del país receptor y la posibilidad de reunión familiar, con lo que también se violenta la libertad de tránsito, contenida en el primer principio de la justicia; c)en lo relativo a la seguridad social, son excluidos de ciertos tipos de beneficios, tales como el seguro del desempleo, con lo que nuevamente se les excluye de un igual acceso a los beneficios económicos y sociales a que se refiere la primera parte del segundo principio de la justicia; d)en materia de participación política, las restricciones pasan desde el impedimento a votar, hasta la imposibilidad para ejercer su derecho de asociación política, libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia; e) desde luego, tampoco tienen derecho a elegir representantes, ni a acceder a los cargos públicos del Estado, con lo que se quebranta la segunda parte del principio de la diferencia, mismo que se refiere a la igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del Estado¹⁷.

Desde luego en el caso de los trabajadores extranjeros, es importante señalar que conforme a principios normativos, deberían acceder a todas las libertades básicas a que se

refiere el primer principio de la justicia de inmediato, desde el momento de ingreso al Estado receptor, salvo en el caso de la libertades políticas, para las que estimo debería acreditarse antes una residencia mínima en el Estado receptor que los coloque en igualdad de condiciones frente a los integrantes de la sociedad dominante. En efecto, parecería injusto para los integrantes de la sociedad dominante el que trabajadores extranjeros pudieran votar de inmediato, pues ello no daría satisfacción al principio de igualdad contenido en el primer principio de la justicia. Igualmente, que un trabajador extranjero pudiese acceder inmediatamente a los puestos públicos del Estado, implicaría una grave violación al principio de igualdad para acceder a los puestos públicos contenido en la segunda parte del segundo principio de la diferencia, pues ello colocaría en franca desventaja a los integrantes de la sociedad dominante frente a trabajadores extranjeros. En cambio me parece perfectamente justo y acorde al principio de igualdad contenido en ese principio, que tal trabajador pudiera acceder a tales puestos públicos después, por ejemplo, de haber pasado un umbral de entre tres a cinco años de residencia permanente, lo que al mismo tiempo le debería permitir acceder a la ciudadanía. Al respecto, no sobra decir que el pleno ejercicio de las libertades políticas de los trabajadores extranjeros, está supeditado a que además puedan tener acceso a la ciudadanía, la que tradicionalmente ha estado asociada a los derechos políticos estatales. Finalmente, sólo me resta decir que es frecuente que los trabajadores extranjeros permanezcan en el territorio del Estado receptor después de que ha expirado su permiso de trabajo o de residencia temporal, con lo que se mantienen en un estatuto de clandestinidad similar al de los inmigrantes

indocumentados, cuyas desventajas examinaremos un poco más adelante.

Dentro de la primera categoría de personas afectadas por la *exclusión diferencial*, tenemos también a los *buscadores de asilado* quienes se encuentran entre aquellos que padecen algunas las privaciones más graves a sus libertades básicas, debido a las desventajas legales y sociales en las que los han colocado los Estados liberales que los reciben. En efecto, los buscadores de asilo son una categoría de inmigrantes con derechos muy limitados, pues tienen que pasar por largos y complejos procesos legales en los Estados receptores, para comprobar que han dejado sus países de origen en virtud de haber sido perseguidos y, durante estos procesos, se les priva de muchas de las derechos de libertad e igualdad a que se refieren los dos principios de la justicia, como por ejemplo, en las siguientes situaciones: a) son generalmente alojados en lugares que se encuentran apartados de las poblaciones locales, con lo que se restringe severamente su libertad de tránsito a que se refiere el primer principio de la justicia; b) en muchos casos, a los que solicitan asilo no les está permitido trabajar y cuando pueden conseguir trabajo, cobran bajos salarios, por lo que son criticados por los miembros de la sociedad dominante quienes aducen que al cobrar bajos salarios reducen los ingresos de los demás. Con lo anterior, se priva a los buscadores de asilo de un beneficio económico que podrían obtener durante su estancia y se les orilla a una situación de subsistencia extrema pues no pueden obtener un ingreso mínimo para su subsistencia, viéndose obligados a vivir de la asistencia que les proporcione el Estado receptor u Organismos No Gubernamentales, lo que todos sabemos son insuficientes para una vida digna. Mediante esta restricción

para trabajar y la necesidad en la que se ven para aceptar bajos salarios, se impide dar cumplimiento al principio de igualdad para acceder a los beneficios socio-económicos a que se refiere la primera parte del segundo principio de la diferencia, ya que las desigualdades socio-económicas sólo pueden ser aceptadas si son en beneficio de todos y no únicamente en beneficio de la sociedad dominante; b) cuando se les permite trabajar sus oportunidades de organización son muy limitadas, tampoco tienen normalmente derecho a la sindicalización, con lo que se quebranta su libertad de asociación a que se refiere el primer principio de la justicia; c) tampoco cuentan con las libertades políticas básicas a que se refiere el primer principio, pues no pueden votar ni ser votados para los cargos públicos, con lo que también se infringe el principio de igualdad para acceder a los cargos públicos a que hace mención la segunda parte del segundo principio. Aquí como en el caso de los trabajadores extranjeros y conforme a principios de justicia, se debería permitir el acceso de los buscadores de asilo a tales derechos, después de un período de residencia permanente que acredite su deseo de integrarse a la sociedad receptora; d) por si fuera poco, al final del proceso legal, el cual puede tomar varios años, la mayoría de las aplicaciones son rechazadas, por lo que la mayor parte de los aplicantes permanecen en el Estado receptor con un estatuto legal muy incierto, pues existen obstáculos legales para su deportación. En efecto, permanecen en el país que les ha negado el asilo como indocumentados, sin embargo no pueden ser deportados. Desde luego, este estatuto tan ambigüo impide a los buscadores de asilo ejercer muchas de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues cómo podrían, por ejemplo, ejercer la libertad de

expresión a través de la prensa o los medios masivos de comunicación, si se tienen que mantener en una situación casi de ilegalidad¹⁸.

Finalmente, la *exclusión diferencial* también es aplicada, aunque de manera más severa, a los trabajadores inmigrantes indocumentados que constituyen un grupo particularmente en desventaja, quizá el que mayores desventajas posea, ya que a diferencia de los trabajadores extranjeros y de los buscadores de asilo, carecen de cualquier derecho de residencia y de protección legal. Asimismo, el fenómeno de los inmigrantes indocumentados constituye en la actualidad uno de los mayores problemas que enfrentan los Estados nacionales y, en particular, las democracias contemporáneas, con relación a las minorías etno-culturales producto de la inmigración internacional, ya que sus números son impresionantes. No existen cifras confiables en el mundo, sin embargo, se estima que solamente en Estados Unidos para 2003 debe haber entre ocho y diez millones de trabajadores indocumentados, de los cuales se estimaba que 4.8 millones son mexicanos¹⁹. En Europa el número de inmigrantes indocumentados es aproximado al 10 por ciento de los residentes legales extranjeros, lo cual puede arrojar una cifra de dos a tres millones de personas en los estados desarrollados de Europa. Los estados del sur de Europa también tienen muy amplias poblaciones de trabajadores indocumentados, por ejemplo, en Grecia la mayoría de los extranjeros trabaja clandestinamente y su número está cercano al medio millón, algo así como el 12 por ciento de la fuerza de trabajo. De manera similar, Italia ha hecho considerable uso de trabajadores indocumentados, a algunos de los cuales les ofreció un estatuto legal en los programas de 1990 y 1996²⁰. Japón, Corea del Sur y otros países asiáticos también

tienen un número importante de trabajadores indocumentados, en estos casos, ellos frecuentemente son portadores de una visa de turistas que ha vencido, aunque también hay un número importante de trabajadores que son introducidos sin documentos, de tal manera que el número de inmigrantes indocumentados bien podría sobrepasar al de los legales. Malasia, por ejemplo, es altamente dependiente de los trabajadores indocumentados provenientes de Indonesia y Filipinas²¹.

Ahora bien, el mayor número de trabajadores indocumentados se debe encontrar en Estados Unidos, donde millones de trabajadores mexicanos y de otros muchos países, han sido empleados en la agricultura, la industria y los servicios desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y en particular desde 1965 con la ley de inmigración de ese año²². Así por ejemplo, las estimaciones del número de mexicanos que logran entrar indocumentados cada año a los Estados Unidos es de alrededor de 105,000, según una comisión binacional mexicano-estadounidense, y de 350,000 por año durante la década de los noventa, según la autoridad migratoria de los Estados Unidos. Según fuentes estadounidenses, se estima que dos tercios aproximados de los inmigrantes mexicanos que han ingresado a los Estados Unidos desde 1975, lo han hecho como indocumentados. Una buena parte de este flujo migratorio mexicano a los Estados Unidos se incorpora a la industria agrícola, la que en buena parte depende de esos trabajadores indocumentados, ya que por ejemplo, el Estado de California que aporta alrededor de un tercio de los productos agrícolas de toda la Unión Americana, depende casi en su totalidad de esa mano de obra, es más, la competitividad de la industria agrícola de ese estado, sólo puede ser garantizada mediante

los bajos salarios de los trabajadores indocumentados mexicanos²³.

Como decíamos la exclusión diferencial que aplican los Estados a los trabajadores indocumentados que ingresan en su territorio, los coloca en el peor de los escenarios posibles con respecto a la satisfacción de principios normativos. Así, en este supuesto estamos frente a una de las mayores injusticias que se pueden cometer a la persona humana, ya que las minorías etno-culturales producto de la inmigración indocumentada, carecen casi de cualquiera de los derechos que proporcionan los principios universales de libertad e igualdad contenidos en los dos principios de la justicia, por lo siguiente: A) a los trabajadores indocumentados no se les permite ningún tipo de asociación sindical, lo cual no da satisfacción a la libertad de asociación a que se refiere el primer principio de la justicia; B) también es frecuente que los trabajadores indocumentados vean mermada su libertad de tránsito, contenida en el primer principio de la justicia, pues es frecuente que se les recluya en zonas especiales para realizar sus labores, sin autorización para abandonarlas por largos períodos de tiempo, así sucede, por ejemplo, con los trabajadores mexicanos agrícolas en California, como bien lo han documentado Ernesto Galarza y Jorge Bustamante²⁴; C) desde luego tampoco gozan de la libertad contenida en el primer principio, de acudir a los tribunales y exigir sus derechos básicos (sean estos de la naturaleza que sean, civiles, políticos o sociales), pues su estatuto de indocumentados los expone, al momento mismo de hacer sus planteamientos, a una inminente deportación por parte de las autoridades del Estado receptor. D) igualmente, me parece que la detención y posterior deportación de un trabajador indocumentado, que ha migrado por causas económicas a otro Estado que lo recibe por

la sencilla razón de que existe una demanda de fuerza de trabajo, atenta contra la libertad negativa de no ser arrestado contra justicia y derecho, pues ¿acaso no es injusta la detención de una persona que se encuentra en el territorio de un Estado en el cual encuentra suficientes ofertas de empleo, según su calificación y status migratorio?; E) en virtud del estado de ilicitud en el que se les mantiene dentro de los Estados receptores, este tipo de trabajadores no puede acceder a la prensa o a los medios de comunicación audio-visuales como la radio o la televisión, lo que les impide, en consecuencia, acceder a las libertades básicas de expresión u opinión a que se refiere el primer principio de la justicia; F) los bajos salarios que reciben estos trabajadores, así como la reiterada negativa de los Estados receptores para otorgar a los trabajadores indocumentados servicios sociales como educación y asistencia médica aún cuando paguen los impuestos correspondientes, implica un incumplimiento de esos Estados a la primera parte del segundo principio de la justicia, en el sentido de que todos deben tener acceso a los beneficios socio-económicos en igualdad de condiciones, partiendo de la base de que las desigualdades que se generen sean en beneficio de todos, incluyendo a los propios inmigrantes; así como están las cosas, los únicos beneficiados son los integrantes de la sociedad dominante, pues los patrones pagan bajos salarios, con lo que incrementan su utilidad, y el Estado receptor no otorga los servicios sociales mínimos a esa base inmigrante. G) finalmente, también los inmigrantes extranjeros indocumentados carecen de las libertades políticas básicas (votar y ser votado) a que se refiere el primer principio de la justicia y tampoco se encuentran en igualdad de condiciones para acceder a los puestos públicos del Estado.

Aquí, como en el caso de los trabajadores temporales, es indispensable que cuenten con tales libertades y garantías de igualdad, siempre y cuando hayan acreditado una residencia mínima en el Estado receptor, de tal forma que no sólo puedan aprender la lengua de la sociedad receptora y sus principios culturales esenciales, sino además para que no se coloque en una situación de desigualdad a los integrantes de la sociedad dominante, que bien podrían alegar una desigualdad si los inmigrantes pudieran, por ejemplo, acceder a los cargos públicos de inmediato.

Como bien se podrá comprender de lo que hasta aquí hemos dicho, es evidente que la exclusión diferencial no ha sido adecuada para acomodar a las minorías etno-culturales que se encuentran en las tres categorías que hemos visto (trabajadores extranjeros, buscadores de asilo e inmigrantes indocumentados) debido a que no da satisfacción, en diferente medida según el grupo, a los dos principios normativos de la justicia. A lo anterior habrá que agregar que atrás de la exclusión diferencial, también hay razones culturales para no integrar a estas tres categorías de inmigrantes. En efecto, los Estados nacionales han pretendido excluir a los trabajadores extranjeros, buscadores de asilo e inmigrantes indocumentados del resto de la cultura nacional pues han intentado que la tal inmigración no provoque cambios socio-culturales importantes en sus sociedades. En efecto, los líderes políticos de los Estados receptores han visto a la diversidad étno-cultural generada por la esa inmigración internacional como una amenaza para la integridad de la nación, la cual en su opinión, puede ser seriamente debilitada por la inclusión de elementos extraños a lo que consideran su "identidad nacional". Asimismo, creen que tal diferencia es controlable, pues consideran que este tipo de

inmigrantes pueden ser devueltos a su país de origen, tan pronto como su trabajo ya no sea necesitado. Por lo que respecta a la posibilidad de conservar una sola cultura nacional, ya explicábamos en el capítulo segundo como la única forma de garantizar un sustrato cultural a todos - incluidas las minorías etno-culturales- que garantice las libertades básicas y los derechos de igualdad contenidos en los principios normativos de la justicia, era a través de una nación multicultural que integrara también las culturas de las minorías, sin las cuales éstas no estarían en posibilidades de ejercer, por ejemplo, sus libertades básicas, ya que es presupuesto para ello que su identidad cultural sea respetada, en virtud de que es su cultura la que otorga valor y contexto a sus elecciones. Además, una cultura homogénea sólo era posible (si es que lo fue algún día) en un tiempo en que los transportes y las comunicaciones eran lentos y las fronteras bien definidas, pues la posibilidad de que las minorías étno-culturales conservaran fuertes vínculos con sus lugares de origen no se consideraba posible a largo o mediano plazo. Pero conforme las comunicaciones han acelerado el movimiento de las personas y estas pueden ir y regresar en poco tiempo, la posibilidad de que estas mantengan fuertes vínculos con las culturas de sus lugares de origen a través del tiempo, hacen imposible mantener estos modelos tan rígidos de pureza cultural²⁵.

Ahora bien, es claro que en las condiciones actuales mantener estas políticas de supresión y rechazo a la identidad cultural de los inmigrantes irregulares tanto por parte de los Estados nacionales tradicionalmente receptores de inmigrantes (Estados Unidos o Canadá), como de los nuevos países receptores (Japón)²⁶, no sólo no satisfacen los principios normativos de la justicia, sino que también

empíricamente han fracasado, pues los inmigrantes conservan sus rasgos culturales distintivos frente a la cultura de la sociedad dominante. Efectivamente, empíricamente el fenómeno de la migración internacional es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más impactantes de la globalización²⁷ sobre la conformación presente y futura de los Estados nacionales, entendiéndose por globalización más un proceso que un punto de llegada, como lo hace Habermas cuando dice que emplea "el concepto de globalización para la descripción de un proceso, no de un estado final. Este concepto caracteriza el creciente volumen e intensidad del tráfico, la comunicación y los intercambios más allá de las fronteras nacionales. De la misma forma que en el siglo XIX el ferrocarril, la navegación a vapor y el telégrafo hicieron más denso y más rápido el movimiento de bienes y personas, así como el intercambio de informaciones, así también la técnica hoy de satélites, la navegación aérea y la comunicación digital crean de nuevo redes más amplias y densas...El término -globalización- se usa para definir muchos fenómenos: tanto la extensión intercontinental de las telecomunicaciones, el turismo de masas o la cultura de masas, como los riesgos que traspasan todas las fronteras..."²⁸ y entre esos fenómenos que traspasan las fronteras nacionales, la inmigración internacional es, indiscutiblemente, uno de los más importantes. De esta manera, en el amanecer del siglo XXI, se está haciendo cada vez más difícil sostener una doctrina sobre la exclusión de la diferencia etno-cultural, ya que la efervescente movilidad de la población mundial fomenta, precisamente, la presencia de nuevas minorías étnico-culturales y, en consecuencia, la emergencia de sociedades multiculturales ha pasado a constituir un factor de la mayor importancia para los Estados nación que tanto se han empeñado en la conformación de

culturas únicas y homogéneas. En síntesis, el *otro*, llámese trabajador extranjero, buscador de asilo o un inmigrante indocumentado, no puede ser lisa y llanamente *excluido*, como han pretendido los Estados nación, en virtud de que esta forma tradicional de responder a la inmigración para su acomodo dentro del Estado receptor, no es viable ni normativa (pues no satisface las condiciones universales de libertad e igualdad contenidas en los dos principios de la justicia) ni empíricamente.

Luego entonces, si la exclusión diferencial, no constituye una forma normativamente adecuada para el acomodo de estas minorías etno-culturales producto de los flujos migratorios internacionales, entonces ¿cómo hacerlo? Desde luego, una primera respuesta tendrá que ser replantear los términos para la obtención de esa ciudadanía para estos grupos de personas. En efecto, como se habrá podido apreciar en la exposición hecha en el presente capítulo, los mecanismos de marginalización de estas minorías etno-culturales de inmigrantes en los países receptores o huéspedes, están compuestos de prácticas muy diversas al interior de la sociedad dominante, desde la discriminación en los medios de comunicación hasta bajos salarios, sin embargo, la principal causa de exclusión es la imposibilidad que tienen para obtener la ciudadanía. Es también interesante examinar que en los tres casos que nos ocuparon, se niega el derecho de residencia después de haberse concedido temporalmente, como sucede con los trabajadores extranjeros y los buscadores de asilo, o tal derecho se niega desde el inicio, como sucede con los inmigrantes indocumentados, no obstante que en todos los casos los inmigrantes residen permanentemente en el Estado receptor, una residencia que es *de facto* y no *de iure* ya que no se les reconoce como

legítima. En consecuencia, habrá que encontrar en el presente caso la relación que existe entre el derecho de residencia y la ciudadanía. Esta relación entre residencia y ciudadanía ha sido particularmente resaltada por Ferrajoli : "Tomar en serio estos derechos significa...en concreto, transformar en derechos de la persona los dos únicos derechos que han quedado hasta hoy reservados a los ciudadanos: el derecho de residencia y el derecho de circulación en nuestros privilegiados países."²⁹

Como decíamos, el camino más obvio para obligar a ciertas minorías étnico-culturales a entrar en un estatuto inferior dentro de la sociedad dominante es a través de la discriminación legal de su estatuto. Esta práctica tiene una larga tradición: sistemas de discriminación institucionalizada tales como la esclavitud, el trabajo no regulado y el apartheid han sido centrales en los tiempos modernos. Actualmente, es a través de la negativa de los Estados nacionales a otorgar la ciudadanía y los derechos que a ella van asociados, lo que ocasiona que diversas categorías de personas en el mundo no disfruten de las condiciones mínimas para desarrollar su personalidad en términos de justicia.³⁰ En efecto, como explicaré un poco más adelante, la ciudadanía constituye en la actualidad un requisito indispensable en los Estados nacionales, para que las personas gocen de las libertades básicas de todo Estado liberal debe conceder. En consecuencia, la persistencia de los Estados en negarles la ciudadanía a millones de trabajadores extranjeros, buscadores de asilo y trabajadores indocumentados y, consecuentemente, la negativa a reconocerles los más esenciales libertades básicas, contradice el primer principio de la justicia de Rawls que establece que cada persona debe tener un igual derecho para

gozar de la más extensa libertad básica que sea compatible con una libertad similar para los otros. Desde luego, también niega el fundamento universal de la igualdad contenido en el segundo principio o principio de diferencia de Rawls³¹.

Es por ello que se hace indispensable reflexionar normativamente sobre la ciudadanía como factor de integración al Estado nacional de la diversidad etno-cultural generada por la inmigración, ya que sin haber realizado este primer paso, es decir, sin determinar en qué caso procede o no conceder la ciudadanía conforme a los principios de la justicia, no estaríamos en condiciones de seguir la discusión sobre el justo acomodo de los millones de seres humanos que residen pacífica y productivamente en los Estados nacionales del mundo, sin la mínima posibilidad de adquirir la ciudadanía del Estado. Para ello se hace indispensable preguntarnos si son normativamente válidas las nociones que poseemos actualmente sobre la ciudadanía como para permitirnos el acomodo dentro del Estado y sus instituciones de estos inmigrantes irregulares y cómo podríamos pensar en una ciudadanía incluyente y normada por los dos principios de la justicia. Es urgente integrar a la sociedad a los más vulnerables y ello parece posible sólo si reflexionamos en la ciudadanía.

Ciertamente, es este uno de los puntos más controvertidos actualmente de la teoría política y del derecho contemporáneos, pues hasta el momento no se ha reflexionado o no se ha querido reflexionar sobre cómo acomodar a estos grupos al interior del estado nacional, pues la primera respuesta que surge es que son "inmigrantes ilegales" o "trabajadores temporales", luego entonces, para qué acomodarlos si no son miembros del Estado, ni comparten su cultura y sobre todo, se dice, han violado las leyes del

Estado receptor. Creo que semejante necesidad de penalizar es hoy por hoy, uno de los argumentos más falsos, huecos y graves que puedo encontrar en los círculos académicos, ya que semejantes afirmaciones lo único que están haciendo es evitar el problema, en virtud de que los trabajadores "temporales" o "indocumentados" pasan muy frecuentemente a adquirir una residencia permanente en el Estado receptor e inclusive alcanzan a llevar a sus familias, además de que adquieren con el tiempo rasgos culturales de la sociedad que los recibe. Lo mismo sucede con los estudios que poseemos en la teoría multicultural, pues normalmente cuando se trata de acomodar la diversidad cultural, sólo se piensa en acomodar a aquellos inmigrantes que son ciudadanos, ésto lo corroboraba el propio Will Kymlicka, quien me hacía ver la ausencia de estudios teóricos sobre el estatuto de los trabajadores indocumentados como fuente de diversidad cultural, por la sencilla razón de que los estudiosos de la teoría se habían concentrado en lo que ellos llamaban la inmigración "legal" o "regulada". Entonces, acaso ¿los trabajadores extranjeros, los buscadores de asilo y los inmigrantes indocumentados, no tienen derecho a ser acomodados en términos de justicia dentro del Estado nacional en el cual forman minorías etno-culturales significativas? Desde luego que sí, y para hacer ésto deberemos comenzar por replantear que debe ser la ciudadanía en los estados democráticos que poseen una creciente diversidad etno-cultural producto de la inmigración irregular. De otra manera, si no existiera la posibilidad de integrarlos en la ciudadanía ¿dónde estaría la legitimidad de las instituciones políticas si ellas no pueden estar basadas en los principios de igualdad que se encuentran contenidos en los dos principios de la justicia? ¿Sería justo un Estado cuyo gobierno pretenda gobernar incluso sobre los

trabajadores extranjeros, los buscadores de asilo y los inmigrantes indocumentados -quienes por cierto están sujetos a ese gobierno-, pero no les concediera a éstos la posibilidad de adquirir la ciudadanía una vez que hayan cumplido con las condiciones mínimas de igualdad con relación a la sociedad dominante? Para algunos tales preguntas pueden parecer desestabilizadoras para el Estado nación en la época actual, pero es apremiante intentar una respuesta teórica. Así las cosas, reflexionemos sobre lo que es y debe ser la ciudadanía conforme a los dos principios de la justicia para, de esta forma, integrar a los inmigrantes irregulares culturales que hemos examinado en este capítulo en términos de justicia al Estado y sus instituciones, pues el hecho de poseer una noción insuficiente de la ciudadanía ha sido causa de las más profundas desigualdades e injusticias que sobre ciertos grupos humanos podamos dar registro en la época contemporánea³².

2. LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA ANTE LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA.

Antes de examinar cómo la ciudadanía puede constituir una institución que nos permita el acomodo de la diversidad etno-cultural generada por la migración de trabajadores extranjeros, buscadores de asilo e inmigrantes indocumentados, es importante hacer una breve reflexión sobre lo que es la noción de ciudadanía y lo que significa ser ciudadano. Para ello examinemos lo que es la ciudadanía y, de manera particular, examinemos tal noción a la luz de los dos principios normativos que guían mi investigación. Siguiendo a Bauböck, la primera respuesta que puedo ofrecer es que la ciudadanía significa "lo opuesto de ser un simple sujeto", pues implica una relación "del individuo con el Estado y sus

autoridades, mediante la cual los gobernados disfrutan de derechos básicos”³³. De esta manera, el individuo deja de ser un objeto y se transforma en un *sujeto de derechos*, pues a través de la ciudadanía la persona adquiere las libertades básicas a que se refiere el principio de la justicia. Bajo este sentido apreciamos como la ciudadanía se ha convertido en requisito indispensable para que las personas adquieran en los Estado nacionales, las libertades básicas que todo Estado liberal debe reconocer, entre tales libertades una muy importante por el tipo de inmigrantes que examinamos en este capítulo, es la libertad de regresar al país de origen o al país receptor una vez que se ha estado fuera de él, así como la libertad de residencia. Siguiendo a Bauböck, en segundo lugar, la ciudadanía también significa “que las personas puedan ejercitar control sobre los gobiernos directa o indirectamente, ya sea a través de su participación en las deliberaciones políticas, o a través del voto en temas específicos o mediante la elección de sus representantes”. En este segundo sentido la ciudadanía, sobre todo, está relacionada con las libertades políticas (votar y ser votado) a que se refiere el primer principio de la justicia y, también, al derecho de igualdad para acceder a los cargos públicos a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la justicia. Una tercera respuesta a lo que significa la ciudadanía y que no es menos importante, es que la ciudadanía también puede significar “que las personas son iguales como miembros de una entidad política determinada”³⁴. En este tercer sentido, diríamos que la ciudadanía aparece ligada al principio de igualdad a que se refieren los dos principios de la justicia: igualdad de todos, incluidos los integrantes de las minorías etno-culturales, para disfrutar de las libertades básicas (primer principio de la justicia),

igualdad de todos para acceder a los beneficios socio-económicos e igualdad de todos para acceder a los puestos públicos del Estado. Como se podrá desprender de las anteriores consideraciones, la ciudadanía se ha convertido en un presupuesto institucional indispensable para que las personas puedan gozar de las libertades básicas y de los derechos de igualdad a que se refieren los dos principios de la justicia. Examinemos con más detenimiento cada uno de estos tres sentidos de la ciudadanía a la luz de los principios de la justicia.

En efecto, en su primer sentido todos estos inmigrantes, por carecer del estatuto ciudadano, se han convertido en seres humanos sin las libertades y derechos básicos a que se refiere el primer principio de la justicia en diversos grados: los trabajadores extranjeros y los buscadores de asilo mientras duran sus permisos de residencia, sólo tienen algunos de ellos, mientras que para los inmigrantes indocumentados y los dos primeros una vez que han expirado sus permisos de residencia y pasan a engrosar las filas de la "ilegalidad", ninguna libertad o derecho básico puede existir, pasando a ser éstos últimos simples objetos del Estado que los ha recibido -algo que ciertamente tenemos que lamentar en el estado actual de nuestra civilización-. En efecto, no obstante que conforme a los principios universales de los derechos humanos estas minorías etno-culturales gozan de todas las libertades básicas, conforme al derecho positivo del Estado receptor que atribuye esos derechos sólo al ciudadano, no gozan *de facto* de tales libertades y derechos, así por ejemplo, ¿cómo podrían los inmigrantes indocumentados plantear, frente al Estado receptor, la defensa jurídica de cualquiera de sus libertades básicas? En este caso y no obstante que sí podemos hablar de un Estado receptor que ha

recibido a esos inmigrantes indocumentados por causas económicas -ya que los necesita para integrar su fuerza laboral a bajo costo-, en cuanto quisieran acudir a los tribunales, serían expulsados de ese Estado nacional, deportados simple y llanamente. Pocas veces podemos apreciar que, de manera tan cruda, los Estados nacionales -muchos de los cuales se dicen liberales- violen las libertades básicas contenidas en el primer principio de la justicia.

En segundo lugar y al examinar lo que es la ciudadanía en su segundo sentido, el hecho de que los trabajadores extranjeros, los buscadores de asilo y los inmigrantes indocumentados carezcan de toda posibilidad de controlar al gobierno al que *efectivamente se encuentran sujetos*, pues no tienen ninguna posibilidad de votar, ni de elegir a sus representantes, ni de participar en las deliberaciones políticas que les son de interés, atenta contra las libertades políticas a que se refiere el primer principio de la justicia y el derecho de igualdad para acceder a los cargos públicos a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la justicia. Más aún, además atenta contra los presupuestos esenciales de cualquier Estado democrático pues ¿qué democracia puede existir en un Estado cuyos gobernados no pueden participar de ese gobierno, ni influir en su destino?

Finalmente y en tercer lugar la ciudadanía es importante porque reconoce un estatuto de igualdad a todos los que la posee. Este estatuto de igualdad no sólo es indispensable para el goce de las libertades básicas y para participar en el gobierno de los Estados liberales, sino que además es necesario, incluso, para acceder a mejores salarios y a los beneficios que ofrece la seguridad social. Este ha sido, por ejemplo, el lamentable caso de los Estados Unidos a finales

de la década de los noventa, en el cual se expidieron varias leyes que negaban cualquier servicio social a los inmigrantes indocumentados y a sus familiares, a los que como no eran ciudadanos, sencillamente les negaban estos beneficios no obstante que pagaban los impuestos correspondiente. Tal situación crea una situación de franca desigualdad frente a la sociedad dominante que sí es ciudadana, ya que los trabajadores indocumentados se ven obligados no sólo a ganar bajos salarios y carecer de seguridad social.

También Ferrajoli ha llamado la atención sobre esta asociación que existe en la actualidad entre ciudadanía con las libertades básicas -que él llama derechos fundamentales- y los derechos de igualdad, cuando nos habla de la crisis en la que se encuentra precisamente la ciudadanía, debido a las aporías³⁵ o incompatibilidades que percibe entre el derecho internacional y el derecho estatal: "así se explica la segunda antinomia ya indicada: aquella entre el universalismo de los derechos fundamentales y los límites estatales impresos a la ciudadanía. Aunque estos derechos, hecha la excepción de los políticos -que desde el principio se entendieron unidos a la ciudadanía-³⁶, siempre han sido proclamados como 'universales' -desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1798, y después por las sucesivas constituciones y por los mismos códigos civiles. (El Código Napoleónico estableció en el artículo 7 que el ejercicio de los derechos civiles es independiente de la calidad de ciudadano)- *su universo jurídico ha terminado por coincidir con el ordenamiento interno de cada Estado.* La antinomia se ha hecho patente en los últimos años con la explosión del fenómeno migratorio. Estos derechos fueron proclamados como universales sin ningún costo cuando aún la distinción entre hombre y ciudadano no creaba ningún

problema, no siendo verosímil que los hombres y mujeres del tercer mundo pudieran llegar a Europa y pedir que se cumplieran esos derechos... Pero hoy el universalismo de los derechos humanos ha sido puesto a prueba por la presión ejercida sobre nuestras fronteras, por masas de personas hambrientas, la cualidad de persona ha dejado de ser suficiente como su presupuesto -de los derechos fundamentales- y también estos derechos son tranquilamente considerados como derechos de la ciudadanía según la clásica caracterización de Marshall. Por otro lado, siendo la ciudadanía el presupuesto del derecho de acceso y residencia en el territorio del Estado, de hecho se ha transformado en su naturaleza. Es así como la ciudadanía ha cesado de ser base de la igualdad. Mientras al interior se ha hecho una división entre ciudadanía desiguales, correspondiendo a una nueva diferencia de estatus, entre ciudadano *optimo iure*; semiciudadano con permiso de estancia; refugiados irregulares y clandestinos. Al exterior, ella funciona ahora como privilegio y fuente de exclusión y discriminación, con relación a los no ciudadanos."³⁷

Merece especial atención la crítica que hace Ferrajoli de la clásica concepción de la ciudadanía de T.H. Marshall en su ensayo pionero de 1949 y que tanta influencia ha tenido en los estudios posteriores sobre el tema³⁸, pues si como dice Ferrajoli, en la actualidad, lisa y llanamente las libertades fundamentales son asociadas a la ciudadanía y ésta es denegada a los inmigrantes no regulares, la ciudadanía se ha convertido entonces en un factor de la más grave desigualdad: "La primera simplificación afecta al propio concepto de 'ciudadanía'. La definición de Marshall se compone de dos partes: la ciudadanía, afirma, es 'un status atribuido a quienes son miembros de pleno derecho de una determinada

comunidad'. Esta acepción no difiere, salvo por su mayor carga comunitaria, de la noción jurídica análoga de la ciudadanía, identificada esencialmente con la 'ciudadanía política', como presupuesto de los derechos políticos, a su vez vinculados a la soberanía del Estado. El punto en el que aparecen las divergencias con los usos jurídicos se encuentra en la segunda parte de la definición de Marshall, que resulta mucho más importante: la ciudadanía sería el *status* al que asocian *ex lege* todos los derechos, de forma que ésta se convierte en denominación omnicomprendensiva y en presupuesto común de todo ese conjunto de derechos que él llama 'de ciudadanía': los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales"³⁹.

Ahora bien, si esta asociación entre ciudadanía y libertades fundamentales impera en la mayoría de los Estados liberales, lo cual parece ser cierto con echar un somera revisión al panorama internacional, la negativa a otorgar la misma a los trabajadores extranjeros, buscadores de asilo o inmigrantes indocumentados implica, como ya bien he señalado antes, una violación al los dos principios de la justicia que guían nuestra investigación. En consecuencia y ante la creciente movilidad de la población mundial entre los Estados nacionales, estamos obligados a plantearnos lo qué debe ser ahora la ciudadanía, ya que ésta no puede seguir entendiéndose en los mismos términos que antes de la explosión del gran fenómeno migratorio de finales del siglo pasado, pues si nosotros adoptáramos la interpretación de que el Estado liberal debe ser una asociación política inclusiva y de miembros iguales entre sí, "que extiende los derechos básicos a todos aquellos que se encuentran sujetos a las decisiones de sus gobiernos, entonces la distinción entre derechos de los *no ciudadanos* y los *ciudadanos* será cada vez

más problemática"⁴⁰. De esta forma, tendremos que superar la dicotomía existente entre las libertades y los derechos fundamentales que deben gozar todos las personas y los estrechos parámetros que han determinado los Estados nacionales para el otorgamiento de la ciudadanía. En otras palabras, si la ciudadanía se ha convertido en presupuesto para el reconocimiento de las libertades fundamentales, entonces tendremos que pensar en una noción de la ciudadanía que satisfaga los dos principios de la justicia y, en particular, revisar si las reglas que adoptan los Estados para el otorgamiento de la ciudadanía, cumple con tales principios normativos.

3. LOS LÍMITES ESTATALES DE LA CIUDADANÍA

Ciertamente la determinación de las reglas para el otorgamiento de la ciudadanía, sigue, todavía hoy, monopolizada por los Estados nacionales, no obstante el intensísimo movimiento de la población mundial. En efecto, es evidente que la diversidad etno-cultural producto de la presencia en esos Estados de los trabajadores extranjeros, los buscadores de asilo o los inmigrantes indocumentados, pone en evidencia la tensión que se genera conforme "los estados se hacen territorialmente más rígidos y las sociedades humanas, a su vez, mas móviles a través de las fronteras"⁴¹. Esta tensión repercute en la organización de la membresía dentro de los propios Estados nacionales, pues son éstos quienes determinan quiénes deben ser sus miembros, así como las condiciones para ello. En el mundo premoderno, "sólo las pequeñas repúblicas y las ciudades-estado pudieron desarrollar un sistema legal y un sentido de pertenencia a una membresía, que en algún sentido se podría parecer a la contemporánea concepción de la ciudadanía"⁴². Actualmente, en

la etapa moderna, este tipo de control de la membresía sólo puede ser ejercitado por los Estados sobre sus poblaciones, a través de los mecanismos que determinan la membresía, lo que normalmente es independiente de si el Estado es democrático, autoritario, o totalitario⁴³.

El que los Estados nacionales posean, hoy en día, todavía la posibilidad básica de determinar su membresía, hace del sistema internacional una estructura segmentada que se ha vuelto más un obstáculo para la migración internacional, pues ésta ha incrementado su movilidad en las últimas décadas, como producto del desarrollo de medios de comunicación y de los flujos internacionales de mercancías y dinero⁴⁴. De esta manera, el sistema internacional permanece subdividido en unidades políticas esencialmente similares pero diferenciadas entre sí, como son los Estados nacionales, mismos que no han flexibilizados sus criterios territoriales para hacer frente a la creciente inmigración. No trataré de resolver el problema de determinar si el Estado nación es un sobreviviente anacrónico de una modernidad temprana que será eventualmente superado por una federación mundial de estados, ni tampoco explicaré por que estos dos tipos de sociedades políticas -la global y la estatal- son esencialmente distintas, por no ser el objetivo propio de la presente investigación. Lo que me interesa destacar es que parece cierto que en el futuro próximo, seguirán siendo las naciones Estado, los sitios donde los problemas relativos a la ciudadanía deberán resolverse. En efecto, parece inevitable que en el futuro previsible se siga considerando al Estado nacional como la unidad política esencial y la arena más importante de la discusión política, el mismo John Rawls en la *Teoría de la Justicia* parte de este supuesto y Will Kymlicka también comparte la misma opinión⁴⁵.

Ciertamente, esta hipótesis sobre la futura presencia de los Estados nacionales como la arena esencial sobre la definición de lo que debe ser la ciudadanía, obedece a un proceso que tienen antecedentes históricos remotos. En efecto, mientras las sociedades políticas eran nómadas, éstas podían mover sus instituciones políticas básicas, de un lugar a otro con relativa facilidad, como el Imperio Mongol. El lugar de la autoridad política y del gobierno estaba donde el cuartel general del emperador se ubicaba. En cambio, como bien sostiene Gellner, las sociedades agrícolas sedentarias se organizaron de diferente manera y sobre bases territoriales⁴⁶. Fue así como para los gobiernos, "la rigidez territorial de las instituciones estatales y de las fronteras, ha llegado a ser indispensable para lidiar con la creciente movilidad interna de la población. Ahora bien, esto no implica que las fronteras externas sean necesariamente más estables que en períodos anteriores, tampoco significa que ellas están destinadas a suprimir el movimiento internacional de personas y bienes"⁴⁷.

Sin embargo, no obstante que las naciones Estado contemporáneas siguen siendo unidades políticas rígidamente territorializadas, ahora se encuentran confrontadas con un movimiento migratorio internacional que escapa a su control político y que viene a ser el origen de la presencia de algunas de las minorías etno-culturales que se encuentran en su interior. En efecto, estos flujos migratorios deben obligar a los Estados a abandonar algunos elementos de su concepción clásica de la ciudadanía, mediante la incorporación de algunos nuevos elementos a esta noción, para de esta manera permitir el acomodo en términos de justicia de las minorías etno-culturales producto de la inmigración. No hacerlo, nos llevaría a enfrentarnos a lo que podría ser, en

términos de David Held, una disfunción más de la globalización, pues por una lado tendríamos el dominio formal de la autoridad política de los Estados liberales y democráticos y, por el otro lado, tendríamos una de las formas mediante las que las estructuras de poder internacional, regional y global condicionan las actuales prácticas de los Estados nacionales, en este caso esa forma sería la movilidad internacional de personas⁴⁸.

Ahora bien, en virtud de que la ciudadanía seguirá "territorializada" dentro de los Estados en el futuro próximo y de que es urgente acomodar en términos de justicia a los millones de trabajadores extranjeros, buscadores de asilo e inmigrantes indocumentados que residen en esos Estados nacionales, se hace indispensable pensar en una noción de ciudadanía que nos permita integrar a esas minorías conforme a los dos principios de la justicia. Pero sobre todo, se hace indispensable pensar que las reglas que poseen los Estados nacionales para la asignación de la ciudadanía, satisfagan los dos principios normativos de la justicia de tal manera que podamos expandir lo que la ciudadanía ha significado para esos grupos. Es síntesis, si en el futuro próximo seguirán siendo los Estados nacionales los que determinen quienes serán sus ciudadanos, me parece entonces indispensable que se considere a la ciudadanía como un mecanismo institucional para el acomodo de las minorías generadas por la inmigración en términos de justicia. Esto sólo será posible si pensamos a la ciudadanía y a sus reglas de asignación conforme a los dos principios de la justicia. En términos de justicia, es claro que los Estados liberales deben considerar seriamente la posibilidad de que los derechos y privilegios algunas vez reservados para los ciudadanos, sean codificados y otorgados

a las minorías etno-culturales que se han formado como consecuencia del fenómeno migratorio internacional.

Aplicar los dos principios normativos de la justicia a la ciudadanía y a sus reglas de asignación para el acomodo de los inmigrantes que hemos examinado en este capítulo, nos ayudaría, además, a resolver una grave paradoja: que mientras la fuente de legitimidad de los derechos básicos está cada vez más localizada en un orden internacional y pluriestatal, la ciudadanía continúa siendo organizada diferencialmente, Estado por Estado; dicho de otra manera, mientras los derechos y los reclamos que sobre ellos se hacen son cada vez más universales y abstractos, todavía la identidad ciudadana quiere seguir siendo concebida como particular y sujeta a características nacionales, étnicas o regionales determinadas por los Estados nacionales⁴⁹. Aplicar los principios de la justicia a la ciudadanía y a sus reglas de asignación, nos ayudaría a resolver tal paradoja entre lo universal y lo estatal o, si se quiere, entre lo abstracto y lo particular, por la sencilla razón de que estaríamos aplicando principios generales y universales (los de la justicia) a una institución particular (la ciudadanía y sus reglas de asignación) para el acomodo de minorías etno-culturales en términos de justicia.

Creo importante señalar que mi acercamiento no necesita adoptar una perspectiva radicalmente cosmopolita, para la cual un estado global sea el último objetivo, ya que en un Estado cosmopolita, la membresía perdería su cualidad distintiva pues todos llegarían a ser miembros de una única sociedad universal y, en consecuencia, ninguno se podría identificar a sí mismo como miembro de una entidad distinta⁵⁰. En efecto, aunque que tengamos que adoptar algún tipo de cosmopolitismo para acomodar la diversidad etno-cultural,

este tiene que pasar por el reconocimiento de que en el futuro próximo los Estados nacionales y de sus límites territoriales, seguirán siendo las unidades políticas que deberán mediar o negociar con las minorías etno-culturales los términos justos de su acomodo institucional.

4. UNA CIUDADANÍA INCLUYENTE⁵¹.

Para plantear los términos de una ciudadanía que nos permita incluir en condiciones de justicia a los trabajadores extranjeros, a los buscadores de asilo, a los trabajadores indocumentados y a todos aquellos inmigrantes a los que les ha sido negada la ciudadanía después de un período largo de residencia, creo que se hace indispensable examinar conforme a los dos principios normativos de la justicia y aunque sea de manera breve, los modelos de la ciudadanía que normalmente son utilizados por los Estados nacionales, para así contrastarlos con el que propongo.

Podemos decir que el estatuto legal de la ciudadanía puede ser definido a través de tres diferentes concepciones: una nacional, una republicana y la nuestra que llamaré incluyente. Según Bauböck, en la concepción nacional o nacionalista, "la sociedad humana a ser incluida en la ciudadanía, tiene su propia vida cultural de manera independientemente al Estado en el cual está organizada"⁵², pues existe una comunidad cultural, de lenguaje, religión o descendencia común en el imaginario colectivo,⁵³ o bien una experiencia histórica compartida. Normalmente, esta cultura constituirá una cultura dominante dentro del propio Estado y que será impuesta como hegemónica a las culturas minoritarias. De esta forma, la ciudadanía se considera como "accesible a todos aquellos que reclamen la membresía en semejante cultura nacional dominante, independientemente de

dónde vivan y del Estado en el que se encuentren. Mas aún, en este tipo de modelo las reglas de transmisión de la ciudadanía a través de las generaciones, generalmente reflejan un ideal de la auto-reproducción de la membresía nacional, en la que se considera al *principio de descendencia* (*ius sanguinis*) como la mejor aproximación⁵⁴, aunque el *principio territorial* (*ius soli*) también ocupa un lugar importante. Así las cosas, la concepción nacionalista da lugar a la creación de la interpretación según la cual la afinidad cultural e histórica se puede sintetizar en una homogénea identidad nacional, de tal manera que el Estado como entidad política tendrá que adoptar y promover esa cultura nacional dominante; en ocasiones este modelo uninacional puede requerir, según el lugar donde se reproduzca, de una raza o de una religión predominantes. Ahora bien, donde la cultura nacional, la descendencia étnica, la religión o la raza, marcan las fronteras de la sociedad receptora y los límites de la ciudadanía, los inmigrantes serán preseleccionados, para efectos de adquirir la ciudadanía, con base en estos criterios, motivo por el cual permanecerán excluidos o internamente segregados; asimismo, donde una lengua nacional o las tradiciones culturales compartidas sean invocadas, los inmigrantes serán requeridos para asimilarse con el propósito de calificar como ciudadanos plenos, lo que implicará para las minorías etno-culturales un amplio costo en término del respeto a sus derechos diferenciados. Como se podrá observar, este modelo, al fomentar una sola identidad nacional basada ésta en una cultura única, implicará el desconocimiento de las identidades nacionales y culturales de los inmigrantes, por lo que no dará satisfacción a los dos principios de la justicia en lo relativo a los aspectos culturales. En efecto,

por lo que respecta al primer principio, como señalaba desde el capítulo segundo, la existencia de la base cultural de las minorías es indispensable para que esta puedan ejercer en igualdad de condiciones las libertades básicas a que se refiere ese principio. Si la cultura de los inmigrantes no es respetada, valorada socialmente y finalmente, reconocida como parte de la cultura del Estado nación, es muy difícil que éstos puedan hacer elecciones significativas, es decir, se hace muy difícil determinar que es lo realmente valioso para un individuo y, sin la posibilidad de hacer elecciones significativas, no se puede ser libre, en consecuencia, no se pueden ejercer las libertades básicas que debería ofrecer un Estado liberal. Por ejemplo, ¿cómo podría un inmigrante mexicano en los Estados Unidos que habla deficientemente el inglés, reclamar ante los tribunales el respecto de sus libertades y derechos básicos, si el tribunal no le da la posibilidad de comparecer y defenderse en idioma español? Ciertamente esa persona no podría gozar de tales libertades básicas, por carecer del mínimo contexto cultural para desenvolverse.

Desafortunadamente la tradición liberal ha favorecido frecuentemente esta concepción nacional de la ciudadanía, pues ha sido común que los liberales -como ya dije en el segundo capítulo- privilegien aquellas posiciones que favorecen la creación de un marco uninacional estatal como única referencia a la sociedad política, desconociendo cualquier posibilidad para crear una nación multicultural y pasando por alto las identidades culturales de las minorías nacionales y etno-culturales. Entre los partidarios de este modelo nacional, tenemos por ejemplo el viejo caso de John Stuart Mill⁵⁵ y, recientemente destaca -aunque nunca tan importante como Mill-, Samuel Huntington, quien se ha

convertido en uno de los ideólogos más recalcitrantes de este modelo en un país que, como los Estados Unidos, tiene millones de personas a las que no le son respetados sus libertades y derechos básicas por la sencilla razón de que, sistemáticamente, se les niega la posibilidad de ser ciudadanos; veamos los que dice este furibundo autor contra la inmigración mexicana: "La continuidad de los elevados niveles de inmigración mexicana e hispana en general unida a las bajas tasas de asimilación de dichos inmigrantes a la sociedad y a la cultura americanas podrían acabar por transformar Estados Unidos en un país de dos lengua, dos culturas y dos pueblos. Pero no sólo transformaría Estados Unidos. También acarrearía profundas consecuencias para los hispanos, que estarían en Estados Unidos pero no serían de Estados Unidos. Lionel Sosa termina su libro *The Americano Dream* (una obra llena de consejos para los hispanos que aspiren a hacerse empresarios) con las palabras siguientes: '¿El sueño *americano*? Existe, es realista y cualquiera de nosotros puede compartirlo'. No es cierto. No existe tal sueño americano (*Americano Dream*). Sólo hay un único sueño americano (*American Dream*), creado por una sociedad angloprotestante. Los mexicoamericanos compartirán ese sueño y esa sociedad sólo si sueñan en inglés"⁵⁶. Como se puede observar en las líneas anteriores, los llamados de Huntington a la asimilación de los hispanos a una única cultura parece más un grito de alarma que el argumento racional de un autor que se dice liberal. En todo su alegato, no aparece ningún llamado a principios normativos, solo simples apelaciones a esa única y ficticia nación angloprotestante -en la actualidad casi la mitad de la población estadounidense es católica, siendo ésta la iglesia más grande de ese país- que sólo él y sus ingenuos seguidores quieren seguir defendiendo,

no obstante que ello implique la violación de las más elementales libertades y derechos básicos de millones de personas y la puesta en entredicho de su democracia. A autores "liberales" como Huntington les haría mucho bien salir intelectualmente de su provincialismo nacionalista y pensar más con base en principios normativos y generales.

En contraste con la concepción nacionalista de la ciudadanía, la concepción republicana hace referencia esencialmente "a la sociedad política que toma prioridad sobre otro tipo de afiliaciones como pudieran ser las afiliaciones étnicas, religiosas" o sobre cualquier tipo de vínculos culturales. Esta concepción "alienta las virtudes patrióticas y cívicas, a la vez que activa la participación política, por lo que la ciudadanía es considerada entonces más como una práctica de tomar parte en los asuntos públicos del estado, que como un estatuto legal" ⁵⁷. Uno de los problemas de la concepción republicana es que privilegia a las libertades políticas sobre cualquier otro tipo de libertades, con lo que no entera satisfacción al primer principio de la justicia, pues sólo le interesan algunas las libertades básicas, no todas. Así por ejemplo, esta concepción no otorgaría mayor relevancia para efectos de la ciudadanía, por ejemplo, a la residencia de una persona dentro la sociedad política de que se trate -como es el caso de los trabajadores extranjeros, de los buscadores de asilo o de los inmigrantes indocumentados-, en cambio consideraría plenamente ciudadanos a aquellas personas que participan o han activamente en la política del Estado. La concepción republicana tampoco es una concepción adecuada para valorar las diferentes culturas que pudiesen convivir al interior de un Estado nacional, por el contrario, trata en todo momento de superar cualquier identidad cultural étnico o religioso

para el reconocimiento de la ciudadanía, en otras palabras, para esta concepción cualquier cultura es irrelevante (mientras que para la concepción nacionalista, sólo una cultura es relevante). Ahora bien, el negar valor a la cultura, como en el caso anterior atentaría contra la satisfacción del primer principio de la justicia, ya que la cultura proporciona el contexto para que el individuo pueda realizar elecciones significativas y de esta manera, pueda ejercer sus libertades básicas. Asimismo, para este modelo es también irrelevante una distribución igualitaria de los bienes socio-económicos, con lo que no se da satisfacción a la primera parte del segundo principio de la justicia. Peor aún, la concepción republicana ha tendido con frecuencia a ser elitista; por ejemplo, en el mundo antiguo y en la etapa temprana de la modernidad, las ciudades estado asumieron concepciones republicanas de la ciudadanía que generalmente combinaban un elemento republicano con otro elitista -como podía ser la propiedad- para definir a la sociedad política. Así, la concepción republicano-elitista reconocía solo como ciudadanos a aquellos que estaban calificados, es decir, que tenían propiedad y estaban dispuestos a participar activamente en la política, excluyendo de la ciudadanía a los esclavos, a las clases trabajadoras, a las mujeres y cualquier minorías etno-cultural. Desde luego, una concepción de esta naturaleza es poco afecta a la igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del Estado.

A diferencia de las dos concepciones anteriores, la que llamaré concepción *incluyente* de la ciudadanía es mas flexible, ya que reconoce la posibilidad de otorgar la ciudadanía a la población que está sujeta por un período constante de tiempo al poder de un Estado. De esta manera, estarían en posibilidad de adquirir la ciudadanía todos

aquellos inmigrantes, indocumentados o no, que acrediten una residencia mínima en el Estado receptor que haga presuponer su deseo de permanecer en él así como, haber iniciado su proceso de integración a la sociedad receptora. A diferencia de las dos concepciones anteriores que son más amables para los integrantes de la sociedad dominante, esta concepción es la única que permitiría acomodar a aquellas minorías etno-culturales que han sido generadas por la inmigración irregular. En efecto, ya que la organización de los Estados modernos está sustentada en las fronteras internas que normalmente están bien delimitadas, una ciudadanía así concebida es *casi idéntica con la población residente* en el Estado, siendo en consecuencia el único de los tres modelos que permitiría incluir a los trabajadores extranjeros, a los buscadores de asilo y a los inmigrantes indocumentados ⁵⁸. Semejante modelo daría, así, cumplimiento a los dos principios de la justicia, ya que si en las condiciones actuales la ciudadanía se ha transformado en un presupuesto jurídico para el disfrute de las libertades básicas, sólo un concepción que reconozca esa ciudadanía a todos los que residen permanentemente en el territorio de un Estado, desde luego, incluyendo a aquellos inmigrantes irregulares que han acreditado un tiempo mínimo de residencia, sería la forma más aproximada para que éstas minorías gozaran del máximo de libertades en igualdad de condiciones a los integrantes de la sociedad dominante. Igualmente, el reconocimiento de la ciudadanía para estos grupos les permitiría acceder a los beneficios socio-económicos y a los puestos públicos del Estado, en mayores condiciones de igualdad frente a los integrantes de la sociedad dominante.

Ahora bien, como se podrá apreciar, las tres concepciones de la ciudadanía tienen diferentes implicaciones

y respuestas para resolver la tensión existente entre la rigidez territorial del sistema estatal y la movilidad territorial de los grupos etno-culturales. La posición nacionalista "siempre lleva implícito un reclamo territorial, donde la colectividad podrá plenamente ejercitar su soberanía política", al tiempo que reconoce la regla del *ius sanguinis* como esencial para el reconocimiento de la ciudadanía. En la posición nacionalista, también puede suceder que la colectividad nacional se extienda más allá de sus fronteras presentes o supuestas, a través de la inclusión dentro de su comunidad nacional, de poblaciones que viven en exilio en otros territorios nacionales. De esta manera, "es claro que una concepción nacionalista introducirá una fuerte distinción entre diferentes categorías de ciudadanos: en un extremo estarán aquellos que demandan una membresía en la comunidad nacional y que disfrutan de un derecho moral para ser admitidos tanto en el territorio, como en la ciudadanía de su nación;"⁵⁹ en el otro extremo estarían los extranjeros y todos los grupos etno-culturales que se hubiesen incorporado tardíamente a la cultura nacional dominante, hubiesen llegado posteriormente al territorio del Estado o no posean los vínculos de *ius sanguinis*, todos los cuales sólo podrían ser admitidos sobre una base temporal y con fines limitados, pero nunca aceptados como miembros plenos.

Como dijimos arriba, las concepciones nacionalistas de la ciudadanía también atribuyen una "cuasimembresía" para todos aquellos que de alguna manera son parte de la amplia colectividad nacional o de la cultura dominante, la cual puede ser transformada en un estatuto legal cuando la necesidad lo requiera. Semejante concepción permite "organizar e instrumentalizar el exilio con base en propósitos nacionales"⁶⁰, como cuando se les permite votar a

los nacionales en el extranjero e inclusive influir en la política nacional a distancia⁶¹. Es decir, en una concepción nacionalista, la migración internacional crea comunidades que se extienden más allá de las fronteras territoriales y de la ciudadanía⁶².

En cambio, las concepciones republicanas de la ciudadanía, generalmente "son más abiertas en lo interno para la naturalización" de lo que pueden ser las nacionalistas, pues estas últimas tienden a rechazar a aquellos que no comparten la cultura dominante. Asimismo, en las concepciones republicanas el deseo y la capacidad para contribuir al bien común de la sociedad política, normalmente son recompensados mediante el reconocimiento de la ciudadanía a aquellos inmigrantes que han realizado ciertos esfuerzos para integrarse. De esta manera, las concepciones republicanas permiten a los individuos atravesar algunas barreras que separan a los ciudadanos de los residentes extranjeros y de los inmigrantes. En este sentido, semejante modelo para el reconocimiento de la ciudadanía es, en consecuencia, más benévolo para acomodar en términos de justicia a los inmigrantes. Sin embargo, el problema con el modelo republicano es que como prerrequisito para otorgar la ciudadanía a aquellos que hubiesen demostrado haberse integrado a la sociedad política, siempre exige la estancia "legal" en el territorio del Estado, pues "los republicanos son generalmente hostiles a la transmisión de la ciudadanía a las generaciones que han nacido fuera del país y que no han sido educados como ciudadanos"⁶³, pues en su opinión tales personas al no haber participado en la vida pública del Estado, no tienen derecho a afectar con sus decisiones a los ciudadanos del Estado.

A diferencia de las dos anteriores, una concepción *incluyente* de la ciudadanía será nuevamente la más abierta para resolver la tensión existente entre la rigidez estatal y la movilidad territorial de los inmigrantes irregulares, "ya que soportará tanto el umbral más bajo para atravesar los límites de la ciudadanía, como la desaparición de tales límites". En efecto, "este modelo obviamente favorecerá la transmisión de la ciudadanía a través del *ius soli* para los hijos de inmigrantes que hayan nacido en el territorio del estado, en segunda o tercera generaciones. Asimismo, para los inmigrantes de la primera generación, adquirir la ciudadanía *dependerá de un período de residencia* mas que de la *asimilación*", período en el cual deberán aprender la lengua dominante y adquirir rasgos esenciales de la cultural nacional del Estado receptor. No obstante lo anterior, todavía en este modelo la "naturalización deberá implicar un acto de libre voluntad (documentada normalmente por una aplicación individual), más que ser otorgada automáticamente por el Estado receptor" ⁶⁴. El *principio de residencia*, permite que la separación entre ciudadanos y todos aquellos grupos de inmigrantes que han sido objeto de la exclusión diferencial y que han sido considerados por largo tiempo como extranjeros sea, si no suprimida, cuando menos debilitada a través de la extensión de los derechos que habían sido prerrogativas de la ciudadanía formal, a esas minorías etno-culturales que todavía no se han naturalizado y que acrediten el tiempo de residencia que exija el Estado receptor. De esta forma, la diferencia entre ciudadanos y residentes extranjeros, será reducida a aquel conjunto de derechos (por ejemplo el derecho de voto) a través de los cuales todavía se pueda distinguir a la sociedad política en la cual ya podrán estar incluidos los inmigrantes residentes, de aquel grupo de

extranjeros más amplio que no podrá llegar a adquirir la ciudadanía, como son los turistas, los diplomáticos acreditados, los residentes esporádicos, los hombres de negocios o los estudiantes extranjeros.

Es importante señalar que el *principio de residencia* contenido en nuestro modelo inclusivo, opera en estos casos como un corrector del principio territorial, de ahí su importancia para el acomodo de los inmigrantes irregulares en términos de justicia. En efecto, para la determinación de cualquier ciudadanía tendremos siempre que obtener reglas y la regla más simple "se podrá convertir en ciudadanos a todos los que vivan en un territorio y, privar de la ciudadanía a todos los que salgan del territorio", sería una regla que no daría satisfacción a los principios normativos de la justicia. Por ejemplo, si una persona saliera del territorio de su Estado y por esa sola razón se le privara de sus derechos políticos, ello cuando menos implicaría la imposibilidad de votar y ser votado, con lo que no se estaría dando cumplimiento al primer principio de la justicia en el sentido de que todos deben gozar de todas las libertades básicas; asimismo, al no ser votado, no podría competir en igualdad de condiciones para acceder a los puestos públicos, lo que tampoco daría satisfacción al principio de igualdad, radicado en la segunda parte del segundo principio de la justicia. Además, lo anterior es así, debido a que no obstante que la "soberanía da a los Estados el derecho a usar de manera exclusiva los recursos naturales que se encuentren en el territorio, la gente no está sujeta al territorio de esta manera"⁶⁵. En efecto, el pueblo se puede mover a través del territorio y atravesar inclusive sus fronteras, por lo que determinar la ciudadanía sólo a través de un principio territorial, sería no únicamente injusta conforme a los dos

principios normativos, sino que también haría muy inestable la relación entre los individuos y los Estados.

Asimismo, un principio territorial sencillo "sería también problemático desde la perspectiva de la ciudadanía individual. Esto es así debido a que los derechos sustantivos de ciudadanía corresponden a intereses y necesidades sustantivas, sin embargo la gente no puede mover todos sus intereses fundamentales en el espacio, de la misma manera que mueve sus cuerpos"⁶⁶, es por ello que una vez que los inmigrantes se establecen en el Estado receptor y comienzan a echar raíces en él, normalmente les será muy difícil volver a mover todos sus intereses (trabajo, escuela, familia, etc). En efecto, "los movimientos territoriales de la gente y los cambios territoriales de sus intereses, solamente pueden estar completamente sincronizados en las sociedades nómadas. En las sociedades modernas, la movilidad territorial implica movimiento en el espacio y en el tiempo, entre locaciones relativamente estables y largos períodos de residencia", pues las identidades y los intereses básicos de las personas no se mueven a través de las fronteras nacionales, ya que se encuentran relacionadas "de manera importante a sus redes sociales y culturales, las cuales permanecen fijas en sus lugares de origen y/o en los Estados receptores"⁶⁷, como en el caso de los inmigrantes. Para efectos de nuestro examen normativo, lo anterior es particularmente claro con el libertad básica para adquirir propiedad a que se refiere el primer principio de la justicia, pues un Estado en el que un individuo perdiera todos los derechos que tiene sobre su propiedad, por el sólo hecho de salir temporalmente del territorio del Estado, no estaría dando satisfacción al primer principio de la justicia.

Puestas así las cosas, se puede apreciar como un principio territorial sencillo no nos ayudaría a resolver el problema que enfrentamos. En consecuencia, un modelo como el que proponemos dentro de una estructura territorial de la ciudadanía tal y como está determinada actualmente, tendría que tomar en cuenta "la relación entre el Estado nación y la población puede ser estabilizada a través de dos criterios: nacimiento en el territorio y residencia permanente"⁶⁸. La primera regla que es la muy conocida regla del *ius soli*, produce un ciudadano de toda la vida, opera siempre que se haya nacido en el país y para la mayoría de la población del Estado. Desde luego, esta regla da satisfacción a los dos principios de la justicia para la población que compone la sociedad dominante. La segunda regla, en cambio, reconocerá como ciudadano a todo aquel que se ha establecido para vivir en el territorio del Estado o hubiese vivido ahí por un cierto tiempo y aplicaría principalmente para la todos inmigrantes de todo tipo; sólo de esta manera se estaría en posibilidades de acomodar en términos de justicia, a los trabajadores extranjeros que se quedan en el territorio del Estado más allá de lo que establece sus permisos temporales de residencia, a los buscadores de asilo y a los inmigrantes indocumentados no temporales. Mientras la primera regla deriva la ciudadanía desde el inicio de la vida de la persona y está así orientada hacia el pasado, la segunda regla puede ser vista como orientada hacia el futuro e implica un acto de voluntad de aquella persona que han decidido trasladarse a un país receptor en el que decide establecerse⁶⁹. Creo que no está de más insistir: sólo una regla que reconozca la residencia permanente como generadora de derechos para la adquisición de la ciudadanía, podrá dar cumplimiento a los dos principios de la justicia. Aplicando los dos principios

de la justicia a la regla de residencia, tales principios podrían quedar de la siguiente manera: Primer principio, todos los que residen permanentemente en el territorio de un Estado deben gozar del máximo de libertades. Segundo principio, todos los que residen permanentemente en el territorio de un Estado deben gozar de los beneficios socio-económicos de la misma o, de otra manera, las desigualdades socio-económicas sólo pueden ser toleradas cuando son en beneficio de todos los que radican permanentemente en el territorio del Estado; finalmente, todos los que residen permanentemente en el territorio del Estado deben tener el derecho de acceder, en igualdad de condiciones, a los puestos públicos. Esta sería la manera más aproximada de acomodar en términos de justicia a los inmigrantes irregulares, que lo único que poseen ciertamente es una residencia, y no como quieren los modelos nacional o republicano, que les exigen una pertenencia a una cultura dominante, a la que apenas se están integrando, o una serie de ejercicios políticos que no han podido realizar por haber sido marginados.

De esta manera, la regla de *ius soli* determinará la ciudadanía nominal de una manera inequívoca para los integrantes de la sociedad dominante, debido a que el lugar de nacimiento de cada uno se encuentra en un Estado y solo en uno. Ciertamente, la gran simplicidad de esta regla la hace inflexible, pero no necesitamos más para los integrantes de la sociedad dominante. En cambio, no obstante que el principio de residencia o *ius domicili* es una regla más flexible para la asignación de la ciudadanía, hay que tener presente que puede provocar algunas anomalías. Por ejemplo, los menores de edad "que se encuentren debajo de la edad correspondiente para el criterio de residencia y, todas las personas que no han permanecido el tiempo suficiente en un

país para convertirse en ciudadanos, permanecerían sin ciudadanía si esta regla fuera estrictamente aplicada a ellas. Asimismo, aparte de producir algunas personas sin ciudadanía, el *ius domicili* también puede producir ciudadanía múltiple. En efecto, si el criterio de residencia es usado sólo como una regla para adquirir pero no para perder la ciudadanía, nos llevaría a una acumulación potencial de ciudadanía sólo por el hecho de permanecer en un país el tiempo prescrito como tiempo de residencia, para luego moverse hacia otro país⁷⁰. En efecto, múltiples ciudadanía o personas sin Estado pueden resultar si los criterios de admisión y expatriación no son exactamente simétricos. De esta forma el Estado A puede otorgar la ciudadanía a un inmigrante después de diez años de residencia, mientras el Estado B, es decir, el Estado de su ciudadanía previa, todavía puede considerar a esa persona como un ciudadano que vive en el extranjero o, alternativamente puede expatriarlo después de cinco años de vivir fuera⁷¹. Al respecto, podemos decir que no hay una manera natural de determinar el umbral de lo que debe entenderse por residencia permanente, ni tampoco una autoridad que pueda pasar por alto la soberanía de los Estados como para imponer semejante criterio. No obstante los anomalías que pueda provocar el *ius domicili* o *principio de la residencia*, me parece aún la regla más adecuada para conceder la ciudadanía a los inmigrantes irregulares conforme a los dos principios de la justicia.

Así las cosas, un *modelo incluyente* que combina las dos reglas "puede aliviar los problemas que resultan de una exclusiva aplicación ya sea del *ius soli* o del *ius domicili*"⁷². Como sólo el *ius soli* cumple con el criterio básico de producir un orden nominal completo, debe seguir siendo

considerado como una regla esencial para la asignación de la ciudadanía para los individuos integrantes de la sociedad dominante. En cambio, el *ius domicili* puede ser usado para corregir la asignación en términos de justicia de la ciudadanía hecha por el *ius soli*, cuando hay una permanente discrepancia entre el lugar de nacimiento y el país de residencia, como es el caso de todos los inmigrantes que han sido objeto de la exclusión diferencial pero que residen por largo tiempo en el Estado receptor. De esta manera y conforme a los principios de la justicia, la regla maestra de la ciudadanía debe ser siempre una de *transmisión automática* de la ciudadanía de una generación a la siguiente, es decir, determinada por el nacimiento para los integrantes de la sociedad dominante y para los hijos de los inmigrantes que nazcan en el territorio del Estado receptor. Una regla de modificación podría ser el *principio de residencia* que normara lo que podríamos llamar *admisión secundaria*, es decir, un cambio de la ciudadanía (incluida la admisión de personas sin Estado) para aquellos inmigrantes irregulares que así lo requieran y que, además, hubiesen residido permanentemente en el Estado receptor⁷³. Sólo así este tipo de inmigrantes podrían adquirir la ciudadanía correspondiente y en consecuencia, gozar de las libertades y de la igualdad consagrada en los dos principios de la justicia.

Como ya decía, la combinación del *ius soli* y del *ius domicili* no necesariamente excluye completamente las irregularidades consistentes en la existencia de las personas sin ciudadanía o de ciudadanía múltiple, sin embargo, reducirá de manera importante los problemas que surgen de la grave situación en la que se encuentran muchos de los trabajadores indocumentados y refugiados, pues al poder acreditar éstos una residencia suficiente en el país

receptor, bien pueden ser reconocidos como ciudadanos. Desde luego, hay que reconocer que al no existir un criterio definitivo para todos los Estados sobre lo qué deben entender por residencia permanente, los Estados receptores o huéspedes, pueden fácilmente manipular los permisos de residencia de tal manera que no se permita a los inmigrantes permanecer el tiempo suficiente para llegar a ser ciudadanos, lo cual podría ser motivo de fundadas injusticias⁷⁴.

Asimismo, el *principio de residencia* funciona como una regla correctora para el principio de descendencia o *ius sanguinis* tan propio de los modelos nacionalistas. En efecto, mientras el *principio de residencia* "implica una demanda por una ciudadanía inclusiva para todos los que viven bajo un mismo gobierno, el principio de descendencia puede ser manipulado para crear fronteras internas de la ciudadanía, diferentes de aquellas que determina la soberanía territorial"⁷⁵. Ciertamente, una ciudadanía basada en la descendencia, permite a los miembros de la nación que sean distinguidos con claridad de otros que viven dentro del mismo Estado. No obstante lo anterior, aún en la interpretación más inclusiva, cuando la ciudadanía puede ser heredada de cualquiera de los padres, "el *ius sanguinis* será siempre una regla muy exclusiva para el acomodo de las minorías etno-culturales" y, desde luego, siempre impediría a éstas la adquisición de la ciudadanía y, en consecuencia el goce en condiciones de igualdad de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia y de los derechos de igualdad estipulados en el segundo principio.

Como un correctivo al *ius sanguinis*, se puede emplear la regla de *admisión familiar* que permite el acceso "con un poco de mayor flexibilidad, ya que cuando menos acepta a aquellos que aún cuando no son miembros de la nación de origen, pueden

llegar a serlo al integrarse a la unidad reproductiva básica de la comunidad de descendencia⁷⁶, es decir, al integrarse a la familia; semejante integración normalmente tiene lugar a través del matrimonio. Sin embargo, para la integración de los inmigrantes, éste es un correctivo mucho menos eficaz de lo que es la regla de *residencia* para el *ius sanguinis* ya que sólo unos pocos inmigrantes irregulares están en condiciones de contraer matrimonio con alguna persona de la sociedad dominante, en virtud de lo cual un número sustantivo de ellos permanecerán excluidas de la ciudadanía.

Los efectos de exclusión del *ius sanguinis*, son desde luego, el principal objetivo de nuestra crítica, pues el *ius sanguinis* "opera simétricamente en la reproducción tanto de los que son miembros, como de los que no lo son. Cualquiera que nazca de padres que no son ciudadanos, heredará este estatus"⁷⁷. Es esta transferencia intergeneracional de la no membresía, lo que hace del *ius sanguinis* una regla estricta, incompatible con los Estados democráticos y los principios normativos de la justicia, ya que conforme a esta regla sólo quienes puedan cumplir con el derecho de sangre podrían ejercer en igualdad de condiciones las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia y acceder a los beneficios socio-económicos y a los cargos del estado en igualdad de condiciones, como lo dispone el segundo principios de la justicia.

Asimismo, el *ius sanguinis* es tremendamente injusto con las subsecuentes generaciones de inmigrantes, ya que aunque es frecuente que la primera generación de inmigrantes no está interesada en adquirir la ciudadanía del país que los hospeda o bien, pues están en posibilidades de compensar esta carencia de ciudadanía en el Estado donde residen, a través de reorientar sus preferencias hacia sus países de origen. En

cambio, los intereses fundamentales de las generaciones subsecuentes que han nacido en familias de inmigrantes irregulares o no, es decir, la segunda y posteriores generaciones, están mucho más interesados en mantenerse vinculados al Estado donde han crecido⁷⁸. Privarlos de esta ciudadanía y forzarlos a adquirir la de sus padres, sólo puede ser justificada desde un punto de vista no liberal y no daría satisfacción a los dos principios de la justicia, por las mismas razones que hemos aducido más arriba para los inmigrantes irregulares de la primera generación.

No obstante mi crítica al *ius sanguinis*, es indudable que el principio de la descendencia es esencial para determinar la ciudadanía de la mayor parte de la población de un Estado, de lo que he llamado la sociedad dominante, por lo que conviene señalar las ventajas que tal principio puede tener desde una perspectiva liberal y democrática. Al respecto, se puede asegurar que "hay una ventaja esencial en la adopción de la ciudadanía inherente en este principio: crea una membresía política que es independiente del ejercicio del poder político"⁷⁹; es decir, existe una asociación de individuos identificados cultural y étnicamente con independencia del poder de un Estado. Igualmente, hay otra justificación todavía más importante, para los efectos de nuestro estudio: "mientras el principio de residencia soporta diferentes formas de la ciudadanía para los inmigrantes, el principio de descendencia puede respaldar la *ciudadanía emigrante*"⁸⁰. En este sentido, su efecto es que aquellos que han dejado su país de origen, no pierdan automáticamente su ciudadanía original en virtud de pasar a obedecer las leyes de un gobierno extranjero. De esta manera, conservan su derecho a regresar y reestablecerse como ciudadanos plenos en su país de origen, en tanto no adquieran

otra nacionalidad. El *ius sanguinis*, inclusive permite a aquellos que han nacido en el extranjero, obtener la ciudadanía del país de sus padres. En este sentido, todos aquellos que obedezcan a un gobierno extranjero temporalmente por residir en el territorio de su Estado, no perderían por el *ius sanguinis* su ciudadanía y, en consecuencia, podrían disfrutar en su país de origen de las libertades y los derechos de igualdad a que se refieren los dos principios de la justicia.

Una vez que hemos llegado a este punto, aparece el problema de determinar si un Estado puede expatriar a cualquiera de sus nacionales, por el simple hecho de que hubiesen adquirido cualquier otra ciudadanía. Al respecto, me parece importante señalar que en este caso, debe considerarse al consentimiento de la persona como un elemento muy importante para tal expatriación, pues en un Estado liberal parece que no pudiera ser de otra manera. Así las cosas, el principio del consentimiento puede ser manifestado expresamente cuando el migrante renuncia a su ciudadanía de origen o, puede ser interpretado de la siguiente manera: naturalización en otro Estado más un período largo de residencia en el extranjero pueden ser interpretados *prima facie* como una evidencia tácita de que un emigrante no está interesado más en conservar su ciudadanía de origen. En este supuesto, el Estado de origen no está ciertamente obligado a conservar la membresía para aquellos que no lo necesitan o no lo quieren más. Este puede ser un argumento suficiente para justificar la necesidad de preguntar a los inmigrantes que han sido naturalizados en el extranjero y después de algunos años de residencia fuera, si quieren renovar su antigua ciudadanía, así cómo para desnaturalizar a aquellos que tácita o expresamente renieguen de esta oferta de renovación.

Lo anterior me parece perfectamente compatible con los dos principios de la justicia, pues desde el punto de vista del país de origen, si se aceptara que un emigrante que ya reside permanentemente en el extranjero y ha adquirido otra ciudadanía y además manifiesta expresa o tácitamente que reniega de su anterior ciudadanía, pero no obstante lo anterior aún pudiera conservar la ciudadanía de origen, ello significaría una situación de privilegio para ese emigrante en relación con el resto de los integrantes de la sociedad política del país de origen. En efecto, ese emigrante, sobre todo por lo que a los derechos políticos se refiere, podría votar en dos Estados y acceder a cargos de públicos en ambos, algo que todos los demás integrantes de su país de origen no podrían realizar, máxime si ese emigrante utilizara recursos económicos o de cualquier otra naturaleza provenientes de un Estado para ganar en el otro, lo que devendría en una competencia desigual; lo anterior no daría satisfacción al principio de igualdad contenido en los dos principios de la justicia. Así las cosas y desde una perspectiva liberal, la ciudadanía a través del *principio de la descendencia* puede proveer de un *rationale* para los derechos de los migrantes, pero para que satisfaga los dos principios de la justicia tiene que ser fuertemente modificada por elementos de residencia y consentimiento de las personas⁸¹.

En síntesis, puedo decir que el *principio de residencia* contrastado contra los principios territorial (*ius soli*) y de descendencia (*ius sanguinis*), tiene la ventaja decisiva, para los inmigrantes irregulares, de que reduce las incongruencias potenciales entre la población sobre la cual se ejerce correctamente una soberanía territorial y la colectividad de aquellos que formalmente son reconocidos como ciudadanos⁸². En efecto, el *principio de residencia* propio de la concepción

incluyente de la ciudadanía, nos provee de una adecuada estructura para acomodar en términos de justicia a las minorías etno-culturales producto de la inmigración irregular, pues lo que llamaré "*norma de inclusión*", sostiene el amplio punto de vista de que los derechos ciudadanos deben ser distribuidos de manera igual entre la población residente, independientemente de su estatuto de ciudadanía anterior, dando con ello cumplimiento al primer principio de la justicia postulado por Rawls, en el sentido de que todos deben de gozar del máximo de libertades que sean compatibles con las libertades de los otros; en este sentido, se entiende por todos, no sólo los ciudadanos sino toda la población con una residencia permanente en el Estado nacional. De esta manera, el principio de residencia, nos puede proporcionar un *rationale* para el reconocimiento de la ciudadanía a aquellos inmigrantes que carecen de ella, pero que residen de manera permanente en un estado receptor⁸³. Una aclaración importante en este punto: cuando me refiero a la residencia como un criterio para recibir la ciudadanía por parte de un Estado nacional, me refiero desde luego a lo que llamaré *la residencia real*, es decir, el tiempo de residencia que un inmigrante haya permanecido efectivamente dentro del territorio estatal, con independencia de que el Estado correspondiente le haya permitido tal residencia, pues de otra manera estarían desprotegidos no sólo los trabajadores indocumentados sino también los trabajadores extranjeros y los refugiados cuyo permiso para permanecer en el país ha expirado y que, sin embargo, permanecen en él. Desde luego, no sobre decir que la residencia estará sujeta a que no contravengan los principios liberales básicos y que la misma sea pacífica.

Aunado al principio de residencia, la concepción *incluyente* para la adquisición de la ciudadanía también permitirá una inclusión extensiva de los ciudadanos que viven fuera del país, ello debido a que está dispuesta a reconocer la relevancia de los vínculos culturales de sus ciudadanos que viven en otros países. En consecuencia, independientemente del derecho básico de salir voluntariamente de la sociedad política si uno así lo desea, la concepción *inclusiva* considera que aquellos que han renunciado a su ciudadanía voluntariamente a través de la expatriación, todavía conservarán una forma de membresía relevante, su membresía cultural. Asimismo, una concepción *inclusiva* no sólo conservará como ciudadanos a aquellos que quieran conservar su ciudadanía en el extranjero, sino que también estará en posibilidades de respetar el mismo tipo de vínculos culturales entre los inmigrantes que deseen naturalizarse, incluyendo de esta manera un *principio multicultural* en el modelo. Tolerancia por una doble ciudadanía, es una consecuencia natural de este modelo. Así las cosas, la tensión entre la movilidad a través de las fronteras y la estructuración territorial de las sociedades al nivel de los Estados nacionales, puede ser atenuada mediante el otorgamiento de los derechos y del estatuto de ciudadanía que reconozca y permita acomodar a las distintas culturas que conviven en el Estado, las cuales no sólo estarán interconectadas, sino también de manera creciente, relacionadas en su membresía. En esta perspectiva, la inmigración expande a la sociedad política original del Estado, a través del reconocimiento de ciertos elementos de la ciudadanía externa e inclusive de la doble ciudadanía para los emigrantes que viven en el extranjero, y la pluraliza domésticamente al conceder la ciudadanía a sus inmigrantes

residentes y culturalmente integrados en su sociedad política⁸⁴.

Desde mi punto de vista, la concepción *incluyente* de la ciudadanía debe ser la piedra de toque para acomodar en términos de justicia a las minorías etno-culturales producto de la inmigración irregular dentro del Estado y sus instituciones nacionales. En efecto, las versiones nacional y republicana deben ser rechazadas por dos razones empíricas y normativas: empíricamente porque "descansan sobre una descripción irreal y mítica de las fronteras societales en la época actual", pues las sociedades humanas han probado con creces su alta movilidad en el sistema internacional de Estados. Normativamente porque como he explicado, no da satisfacción a los dos principios de la justicia o, en palabras de Rundell y Bauböck "al excluir de la sociedad política y de los derechos de la ciudadanía a sectores importantes de su población residente, mismos que están sujetos al poder político estatal, mina los fundamentos democráticos y liberales de los estados nacionales"⁸⁵.

No obstante las ventajas de este modelo y como ya he adelantado, creo que una concepción liberal tendrá que agregar algo al principio de residencia: "una norma voluntaria para aplicar por la naturalización, más que una atribución automática de ésta después de cierto tiempo de residencia, la cual les deberá proporcionar a los inmigrantes, la posibilidad de elegir entre estatutos legales diferentes"⁸⁶. Este aspecto normativo y consensual para el otorgamiento de la ciudadanía, es lo que puede distinguir a un Estado liberal y democrático de uno que no lo es. Consideraré, en consecuencia, a este *principio consensual* como una norma básica liberal de la ciudadanía. En efecto, cuando Sidgwick identificaba los tres principios

fundamentales para determinar la ciudadanía nominal⁸⁷, señalaba entre ellos al *consentimiento*. Al respecto, decía "hay dos alternativas obvias, (1) nacimiento, y (2) consentimiento: el primero se subdivide a su vez en dos, conforme al cual nacimiento es entendido ya sea como 'nacimiento de los padres miembros o nacimiento dentro del territorio'"⁸⁸. Normalmente las legislaciones estatales, adoptan estos tres principios fundamentales o una variación de los mismos para efectos de otorgar la ciudadanía: territorio, descendencia y consentimiento. Los dos primeros "tienen en común que ambos son mecanismos de atribución de la ciudadanía mas que de elección", ya que el nacimiento y territorio, tanto como la descendencia de padres ciudadanos, son entendidos de una manera objetiva e independiente del consentimiento, para determinar la ciudadanía de una persona⁸⁹.

En cambio, el principio del *consentimiento* levanta cuestiones mucho más fundamentales para el acomodo de las minorías dentro del estado nacional. En primer lugar, es un principio que permite que la imagen de la sociedad política organizada como un Estado, sea la de "una organización humana y social basada en derechos y obligaciones sobre los cuales cada uno de los miembros ha otorgado su consentimiento (o racionalmente podría consentir). Segundo, esta comunidad política es entendida como una asociación en la que cada miembro ha consentido afirmativamente sobre su membresía (o racionalmente podría hacerlo)"⁹⁰; ésto es particularmente importante para los inmigrantes, pues ellos al poseer de origen una membresía y afiliaciones culturales distintas, tendrán que otorgar su consentimiento para cambiarla. Tercero, que aquellos que han llegado a ser miembros a través del consentimiento, "lo que comparten como miembros del

Estado es que ellos son gobernados a través de su propio consentimiento"⁹¹, lo cual otorga una poderosa base de legitimidad al mismo Estado. Más importante aún, no tomar el consentimiento como regla para la asignación de la ciudadanía a los inmigrantes irregulares, implicaría no considerar el principio de libertad a que se refiere el primer principio de la justicia, ya que en el sustrato de toda la libertad subyace la autonomía del individuo, como quedo asentado esencialmente desde Kant.

Ahora bien, alguien podría alegar que en última instancia la determinación de la membresía en las democracias liberales no puede ser totalmente consensual. Estoy de acuerdo, de hecho no lo es, pues la mayoría de los ciudadanos determina sus membresía al Estado nacional por causas que ellos no han decidido, ya sea porque nacieron en el territorio de ese Estado o porque sus padres poseen tal membresía, sin embargo, este no es el caso de las minorías etno-culturales producto de la inmigración irregular. Es por ésto que la autonomía y, en última instancia, la posibilidad de elegir si se pertenece o no a un Estado determinado, debe ser siempre una posibilidad y, en consecuencia, las reglas para entrar y salir de un Estado nacional, deben considerar seriamente a la elección individual entre las diferentes opciones de la membresía. Esto último no obstante que las opciones disponibles de la membresía política para la mayoría de los individuos de la sociedad dominante, estén ampliamente determinadas por factores biográficos y sociales, tales como el lugar de nacimiento, la residencia actual, los vínculos familiares y las afiliaciones étnicas⁹².

De esta manera, concluyo señalando que el objetivo de un Estado liberal y democrático no es crear Estados perfectos en los cuales toda la gente comparta de manera idéntica un

modelo nacional dominante, pues como acertadamente dice Parekh, actualmente el concepto de ciudadanía "es mucho más diferenciado y mucho menos homogéneo de lo que suponen los expertos en teoría política"⁹³, el objetivo es más bien crear un Estado que brinde iguales libertades básicas y derecho derechos a todos los residentes que comparten ciertos rasgos culturales comunes, al tiempo que otorga la oportunidad de participar políticamente a todos aquellos que estén sujetos al mismo gobierno aún cuando existan entre ellos diferentes afiliaciones culturales. Frente a los enormes flujos migratorios que tienen lugar en la actualidad, el principal papel de las frontera territoriales de los Estados nacionales no es controlar la movilidad humana, lo cual parece a todas luces inevitable, sino más bien la organización de esas poblaciones en sociedades democráticas, en el cual los ciudadanos tengan la posibilidad de participar y controlar al poder político al cual están sujetos. Esto requiere, entre otras cosas, del acomodo de los inmigrantes excluidos de la ciudadanía mediante un *modelo incluyente* que incorpore un cierto período de residencia como condición *sine qua non* para el otorgamiento de la ciudadanía, todo ésto inclusive si vivieran en los márgenes sociales y no participaran en las instituciones de la cultura mayoritaria, pues aún así tendrían que ser considerados como miembros de esta cultura pues su residencia es prueba tácita de que a ella se están integrando. Sobre todo, el principios de residencia como hemos visto, es él único que nos permitiría integrar a los inmigrantes irregulares en condiciones de justicia y conforme a los dos principios normativos. No hacerlo pondría en riesgo los fundamentos sociales de la democracia liberal.

¹ Para una introducción sobre diversos aspectos socio-políticos del fenómeno migratorio sugiero consultar las siguientes obras: Yasemin Nuhoglu Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, USA, 1994, 188 p.; Djajic, Slobodan, *International Migration. Trends, policies and economic impact*, Routledge, Londres, 2001, 269 p.; Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging*, Macmillan Press LTD, Malaysia, 2000, pp.54-232; hay también una interesante y breve investigación que sobre la migración internacional realizó recientemente el semanario inglés *The Economist*, véase The Longest journey. A survey of migration, *The Economist*, November 2nd 2002.

² Durante la primera fase, los estados nacionales de Europa occidental tuvieron que absorber a millones de personas desplazadas después de la Segunda Guerra Mundial. Adicionalmente, muchos antiguos colonos regresaron a sus países de origen provenientes de todas aquellas estados nación que se iban constituyendo como producto de la descolonización durante las décadas posteriores a la posguerra. No obstante estos flujos, el fuerte crecimiento económico de la posguerra condujo a una fuerte escasez de mano de obra, y los empleadores y gobiernos tuvieron que promover importantes migraciones laborales. Virtualmente, todos los estados nacionales de Europa Occidental, reclutaron trabajadores extranjeros desde las periferias menos desarrolladas del sur de Europa, como España e Italia, pasando por países como Finlandia, Irlanda, hasta el Norte de África y Turquía. Algunos países como Alemania y Suiza, establecieron los denominados programas de "trabajadores huéspedes" (guestworkers), diseñados para controlar a los trabajadores e impedir su establecimiento permanente en los estados receptores, desde luego, negándoles en todo momento la posibilidad de adquirir la ciudadanía. Algunos otros Estados como Francia, Gran Bretaña y Holanda, admitieron trabajadores desde sus posesiones o antiguas colonias en África, Asia y el Caribe. En algunos de estos casos, se fue más benévolo en el otorgamiento del estatuto ciudadano, por lo que muchas personas provenientes de los países colonizados recibieron la ciudadanía como una forma de integración ideológica a la nación receptora, lo cual facilitó la entrada de una buena parte de la fuerza de trabajo que era requerida. Para 1970 había más de 12 millones de inmigrantes en Europa Occidental y el proceso de constitución de las minorías étnico-culturales era ya un proceso irreversible.

Los estados nacionales del "Nuevo Mundo", compuestos poblacionalmente por inmigrantes blancos, también confiaron de manera importante en el auge de la migración laboral que tuvo lugar a partir de 1945. Australia, Nueva Zelanda y Canadá, tuvieron programas de inmigración a gran escala que fueron diseñados no sólo para construir a la propia población de esos países, sino también para proveer de trabajadores a sus nacientes industrias y, normalmente, se procedió al otorgamiento de la ciudadanía. Así, no obstante que estos países dieron preferencia a los inmigrantes británicos, gradualmente extendieron sus programas de reclutamiento hacia los migrantes provenientes del Este de Europa e, inclusive, del sur del mismo continente. Por otro lado, la inmigración no europea fue evitada a través de las leyes de exclusión racial que fueron introducidas hacia 1880. En estos tres países, hubo un sentimiento general de que los inmigrantes europeos podían ser asimilados, mientras que se consideraba que los no europeos atentaban contra la identidad nacional y la cohesión social. De esta manera, se

esperaba que los inmigrantes se establecieran y trajeran a sus familiares, de tal forma que, como he señalado, las políticas de esta época fueron diseñadas para otorgarles la ciudadanía. De forma similar, en Latinoamérica países como Argentina, Chile, Brasil y Venezuela alentaron la migración proveniente de países europeos y culturalmente semejantes como España, Portugal e Italia.

En contraste, los Estados Unidos de América tuvieron políticas migratorias restrictivas y niveles relativamente bajos de ingreso durante buena parte del siglo XX. Aproximadamente 250 mil personas por año fueron admitidas durante los cincuentas, principalmente europeos. Las políticas de la Guerra Fría, también aseguraron un cálido recibimiento para los refugiados de Europa del este y posteriormente de Cuba. Asimismo, los empleadores estadounidenses reclutaron a un gran número de trabajadores temporales provenientes, principalmente, de México y el Caribe, básicamente para su sector agrícola. Es importante señalar que casi siempre se negaba la calidad de ciudadanos a estos trabajadores temporales o, por lo menos, se les negaba durante muchos años, no obstante que en los hechos pasaban a ser residentes permanentes. Ahora bien, el número de inmigrantes se incrementó en los Estados Unidos en 1965 con las modificaciones en el Acta de Inmigración y Nacionalidad que abolió el sistema discriminatorio de cuotas nacionales de origen, de forma que la inmigración alcanzó un promedio de 450 mil inmigrantes por año en los setentas. Una proporción creciente de los recién llegados a este país, venían ahora principalmente de Latinoamérica y Asia, al tiempo que las políticas de reunión familiar alentaban cadenas migratorias y de formación comunitaria.

La crisis del petróleo precipitó una reorientación de las políticas migratorias en buena parte del mundo. Fue así como todos los estados nacionales importadores de fuerza laboral en Europa Occidental, detuvieron sus reclutamientos para 1974. Los gobiernos esperaban que los trabajadores "huéspedes" salieran del país, pero en su lugar comenzó una fase de reunión familiar y de establecimiento permanente. En efecto, la conciencia de los inmigrantes había cambiado durante todos estos años, pues habían pasado de considerarse como simples trabajadores temporales a residentes de larga estancia, además de adquirir algunos o muchos de los rasgos culturales de la nación receptora. Véase Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., pp.54-56.

³ Ibid, p.56.

⁴ Lieven Dominic and McGarry John, *Ethnic conflict in the Soviet Union and its successors states*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Great Britain, 1993; Schöpflin, George, *The rise and fall of Yugoslavia*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation...*, op.cit., pp.172-203.

⁵ Véase Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., p.56

⁶ Ibid.

⁷ Ibid, p.64

⁸ Huntington, Samuel P., *Quiénes somos*, Barcelona, Paidós, 2004, capítulo 9.

⁹ Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., pp.58-59

¹⁰ Una consecuencia de esta actitud de rechazo a la inmigración se puede apreciar en el resurgimiento de la violencia racial y de la movilización de la extrema derecha en países como Francia y Alemania. En Alemania, por ejemplo, en 1993 después de acalorados debates, la ley correspondiente fue modificada para restringir el derecho de asilo, de tal manera que para 1994 las aplicaciones para obtener asilo político en este país habían caído dramáticamente. Suecia también endureció sus reglas: el número de aplicantes para obtener asilo cayó de 84 mil en 1992 a 9 mil en 1995¹⁰. En el mismo sentido, el inicio de los noventa presencié escenas de pánico en algunos países tradicionalmente receptores de inmigrantes, ante lo que consideraban algunos como el riesgo de ser "devorados" por refugiados e inmigrantes ilegales de países menos desarrollados. En Australia a los inmigrantes ilegales que provenían de Camboya o China (la gente del barco se les llamaba), se les aisló en áreas remotas por años, al tiempo que se les negaron los derechos básicos que normalmente son ofrecidos por los organismos internacionales a quienes buscan asilo. Véase Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., p.57

¹¹ En este momento un gran debate se ha generado en México en torno a las muertes de inmigrantes irregulares que atraviesan la frontera entre México y los Estados Unidos. Sobre el particular, Bustamante señala que dos ONG's estadounidenses con sede en California (*American Civil Liberties of San Diego and Imperial Countries* y *California Rural Legal Assistance Foundation*) denunciaron desde el 9 de mayo de 2001 al gobierno de los Estados Unidos ante la Corte de Derechos Humanos de la OEA, bajo el argumento de que la "Operación Guardián" (*Operation Gatekeeper*) diseñada y puesta en práctica por ese gobierno viola el artículo primero de la Carta de Derechos y Deberes del Hombre de la OEA, ya que atenta contra el derecho a la vida, que es el derecho más importante dentro de todos los derechos humanos. Seiscientas treinta y nueve muertes de inmigrantes sólo en el sector de California desde octubre de 1994 en que se inició la "Operación Guardián" son imputadas a este programa. Las autoridades de inmigración de ese país niegan tal responsabilidad con el argumento de que la "Operación Guardián" ha sido implementada dentro del derecho soberano de su país e controlar sus fronteras, véase Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, UNAM-IIJ, 2002, pp.164-165.

¹² Rainer Bauböck, Agnes Heller y Aristide R. Zolberg, *The Challenge of Diversity*, Avebury, USA, pp. 7-9

¹³ Los orígenes de este modelo los podemos encontrar en Alemania y Suiza desde 1870, dónde fue desarrollado como una manera de reclutar y controlar a los polacos, italianos y a otros trabajadores de diversas nacionalidades que necesitaban durante sus períodos de intensa industrialización. Asimismo, Alemania continuó desarrollando tal sistema para reclutar y explotar a millones de trabajadores extranjeros durante la Segunda Guerra Mundial. En la Europa de la posguerra, el modelo de los trabajadores huésped también jugó un papel importante en varios estados nacionales que comenzaron a reclutar trabajadores temporales de muchas naciones del sur de Europa, para retomar el camino del crecimiento económico mediante el empleo de mano de obra barata. El caso más significativo fue, otra vez, el de Alemania que durante las décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial y una vez que inició su

etapa de recuperación económica, puso en marcha un modelo de reclutamiento de trabajadores para su sector industrial. De esta manera, llegaron a Alemania miles de trabajadores procedentes de muy diversas partes del mundo, muchos de ellos de Turquía, a quienes en el futuro reiteradamente se les negaría la ciudadanía alemana, al igual que a sus hijos, muchos de los cuales habían inclusive nacido en la misma Alemania. También fueron frecuentes los intentos del gobierno germano para devolver a estos trabajadores temporales y a sus hijos, a los países de los cuales eran originarios, a lo cual se opusieron muchos de ellos pues mientras los primeros ya se habían integrado a la nueva cultura, los segundos muchas veces ni conocían el país al que se les quería enviar. Sobre el sistema de los trabajadores huésped en Europa y en particular en Alemania, véase Yasemin Nuhoglu Soysal, *Limits of Citizenship...*, op.cit., pp.17-22, p.61-64.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Una explicación comprensiva y sucinta sobre la posición de los países exportadores de petróleo en la región del Golfo Pérsico puede encontrarse en *The Economist, A Survey of the Gulf States*, Marzo 23 al 29 de 2002.

¹⁶ Sobre las nanas filipilas consúltese, Arlie Russell Hochschild, *Global Care Chains and Emotional Surplus Value*, en Giddens, Anthony and Hutton, Wiill(Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

¹⁷ Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., p.70

¹⁸ Ibid, p.73

¹⁹ Huntington, Samuel P., *El Desafío Hispano*, en *Letras Libres*, abril 2004, p.14.

²⁰ Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit, pp.71-72.

²¹ Ibid, pp.70-71.

²² Sobre los trabajadores mexicanos irregulares en los Estados Unidos puede consultarse, Rivera-Batiz, Francisco L., *Illegal Immigrants in the US Economy. A comparative analysis of Mexican and non-Mexican undocumented workers*, en Djajic, Slobodan, Routledge, Londres, 2001, pp.180-203; Johnston, Paul, *The Emergence of Transnational Citizenship among Mexican Immigrants in California*, en Aleinkoff, T. Alexander y Klusmeyer, Douglas (Eds), *Global Perspectives and Practices*, International Migration Publications from the Carnegie Endowment for International Peace, 2001, pp.253-277; Daniel C.Levy, Kathleen Bruhn y Emilio Zebadua, *Mexico. The Struggle for Democratic Development*, University of California Press, Estados Unidos, 2001, pp.228-243. Desde luego véase el muy comprensivo libro de Jorge Bustamante, *Migración internacional y derechos humanos*, UNAM-IIJ, 2002, 205p.

²³ Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, op.cit., 210p.

²⁴ Ibid.

²⁵ Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., pp.60-61.

²⁶ Este intento por excluir a los inmigrantes, sean éstos indocumentados o no, no es sólo un fenómeno propio de los estados nacionales que han sido tradicionalmente receptores de la inmigración, también ha sido seguido por aquellos estados donde la inmigración es un fenómeno reciente como en Asia, dónde a veces más que en occidente, se ha intentado mantener la mayor homogeneidad étno-cultural posible. Como un buen ejemplo de un Estado asiático por conservar una férrea homogeneidad étnico-cultural, tenemos el caso de Japón, país al que miles de coreanos y coreanas fueron llevados contra su voluntad por el ejército japonés, en los años previos a la Segunda Guerra Mundial para realizar trabajos forzados en condiciones de práctica esclavitud. Todavía es el momento en que el Estado japonés no les reconoce la calidad de ciudadanos no sólo a este primer grupo que fue obligado a emigrar, sino tampoco a sus hijos, ni a sus nietos, quienes no obstante haber nacido ya en Japón en primera y segunda generación, por el sólo hecho de ser descendientes de coreanos, no poseen la calidad de ciudadanos, ni los derechos que ello implica.

Este último caso me fue expuesto durante mi estancia de investigación en Queen's University en el año de 2002, por una joven coreano-japonesa que se encuentra en esta situación, ya que es nieta de una mujer coreana que fue obligada por el ejército japonés a emigrar forzosamente a este país. Jamás les fue otorgada la calidad de ciudadanos japoneses ni a ella ni a sus descendientes, no obstante que ya todos nacieron en Japón. Actualmente esta joven está buscando la posibilidad de emigrar a los Estados Unidos, pues no obstante que posee una posición económica media en Japón, no cuenta con múltiples derechos que para ella son importantes, como el derecho a votar en las elecciones japonesas.

²⁷ Dos obras generales que recomiendo ampliamente consultar sobre diversos aspectos de la globalización son Giddens, Anthony, *Runaway World. How Globalization is Reshaping our lives*, Routledge, New York, 2000, pp.30-60; Bauman, Zygmunt, *Globalization. The Human Consequences*, Polity Press, Great Britain, 1998, 127p.; asimismo, sobre aspectos específicos de la globalización, como son entre otros, la migración internacional, la información, las finanzas y la tecnología, consúltense los siguientes trabajos contenidos en Giddens, Anthony and Hutton, Wiill(Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000; Castells, Manuel, *Information Technology and Global Capitalism*, pp.52-74; Soros, George, *The New Global Financial Architecture*, pp.86-91; Beck, Ulrich, *Living your Own Life in a Runaway World: Individualisation, Globalisation and Politics*, pp. 164-174; sobre aspectos ecológicos de la globalización véase en la misma obra Shiva, Vandana, *The World on the Edge*, pp.112-130.

²⁸ Habermas, Jürgen, *La Constelación Posnacional*, Barcelona, Paidós, p.90

²⁹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Ed.Trotta, 2002, p.17

³⁰ Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., pp.69-70.

³¹ Rawls, John, *A theory of Justice*, Oxford University Press, op.cit., p.60-61.

³² Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration...*, op.cit., p.83.

³³ Bauböck, Rainer, *Transnational Citizenship. Membership and rights in international migration*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 1994, p.vii

³⁴ *Ibid.*, p.vii

³⁵ Una aporía es una debilidad o incertidumbre derivada de la igual validez de dos razonamientos contrarios.

³⁶ Esta leyenda entre guiones es mía.

³⁷ Ferrajoli, Luigi, *Más allá de la soberanía y la ciudadanía. Un constitucionalismo mundial*, Revista *Alegatos*, Num.31, México, septiembre/diciembre de 1995, p.539

³⁸ Véase, Marshall, T.H., *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londres, Reino Unido, 1992, pp.3-51. Para un examen detallado de la obra fundamental de Marshall y una teoría de la ciudadanía y de los derechos sociales, véase Bottomore, Tom, *Citizenship and Social Class, Forty Years On*, en Marshall, T.H., *Citizenship and social class*, op.cit., pp.55-92; Giddens, Anthony, *T.H. Marshall, the State and Democracy*, en Martin Bulmer y Anbthony M. Rees (Eds.), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H.Marshall*, UCL Press, Londres, 1996, pp.65-80; Dahrendorf, Ralf, *Citizenship and social class*, en Martin Bulmer y Anbthony M. Rees (Eds.), *Citizenship Today...*, op.cit., pp.25-40; Runciman, W.G., *Why Social Inequalities are generated by rights?*, en Martin Bulmer y Anbthony M. Rees (Eds.), *Citizenship Today...*, op.cit., pp.45-63; Mann, Michael, *Ruling Class Strategies and Citizenship*, en Martin Bulmer y Anbthony M. Rees (Eds.), *Citizenship Today...*, op.cit., pp.125-144.

³⁹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil.*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp.98-99

⁴⁰ Bauböck, Rainer, *Transnational Citizenship.*, p.viii

⁴¹ Rundell, John y Bauböck, Rainer (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, op.cit., p.32.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Norberto Bobbio también comparte la idea de que no obstante que los Estados se encuentra cada vez más interconectados, en el orden internacional todavía predomina una estructura fragmentada que carece de una autoridad política común a los distintos estados nacionales, véase Bobbio, Norberto, *Democracia y sistema internacional*, Revista Internacional de Filosofía Política, 4 (1994), pp. 5-21.

⁴⁵ Kymlicka, Will, *The Prospects for Citizenship: Domestic and Global*, en Courchene, Thomas J., *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*, The Bell Canadá papers on Economic and public policy, Queen's University, Canadá, 1996, pp315-325.

⁴⁶ Gellner, E., *Naciones y Nacionalismo*, Alianza Editorial-CONACULTA, México, 1991, pp.22-63.

⁴⁷ Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., p.17

⁴⁸ Held, David, *La Democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1995, pp. 125-175.

⁴⁹ Yosemin Nuhoglu Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, 1994, 1-12.

⁵⁰ Bauböck, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., p.viii-ix

⁵¹ Aunque en algunas de las líneas centrales que desarrollar en el presente apartado sigo a Baubauck, esta sección también se ha nutrido de un seminario que sobre teoría de la ciudadanía tome entre agosto y diciembre de 2002 en Queen's University bajo la supervisión de la profesora Abigail B. Bakan, a sugerencia del profesor Will Kymlicka. Entre las numerosas lecturas que alimentaron el seminario y esta sección puedo mencionar: Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 393p.; Taylor, Charles, *Democratic Exclusion (and its Remedies?)*, en Cairns, Alan et al., *Citizenship, Diversity and Pluralism*, McGill-Queen's, University Press, Montreal & Kingston, pp.265-287; Cairns, Alan, *Empire, Globalization and the Fall and Rise of Diversity*, en en Cairns, Alan et al., *Citizenship, Diversity and Pluralism*, op.cit., pp.23-51; Adam, Heribert, *The Purchased Revolution*, en Cairns, Alan et al., *Citizenship, Diversity and Pluralism*, op.cit., pp.231-246; Callan, Eamonn, *Discrimination and Religious Schooling*, en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in Diverse Societies*, op.cit., pp.45-67; Leary, Virginia, *Citizenship, Human Rights and Diversity*, Cairns, Alan et al., *Citizenship, Diversity and Pluralism*, op.cit., pp.247-264; Smith, Lynn, *Is Citizenship a gender concept*, en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in Diverse Societies*, op.cit., pp.137-162; Bhabha, Jacqueline, *Embodied Rights: Gender Persecution, State Sovereignty and Refugees*, en Nira Yuval davis y Pnina Werbner (Eds.), *Women, Citizenship and Difference*, pp.178-191.

⁵² Rundell, John y Bauböck, Rainer (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, op.cit., p.33.

⁵³ Sobre esta idea de una comunidad imaginada como base la identidad nacional, ya hemos comentado que Anderson tienen una poderosa influencia en la literatura anglo-americana, véase, Anderson, B., *Imaged Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, New Left Books, 1983.

⁵⁴ Rundell, John y Bauböck, Rainer (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, op.cit., p.33

⁵⁵ Mill, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, en *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, op.cit., pp.391-428.

⁵⁶ Huntington, Samuel P, *El Desafío Hispano*, en *Letras Libres*, abril 2004, p.20.

⁵⁷ Rundell, John y Bauböck, Rainer (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, op.cit., p.33

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid, p.34

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ *The View from afar. Emigration also affects those left behind, en The Longest journey. A survey of migration, The Economist, November 2nd 2002.*

⁶² Rundell, John y Bauböck, Rainer (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, op.cit., p. 34

⁶³ Ibid, p.34

⁶⁴ Ibid, p.35

⁶⁵ Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., p.31

⁶⁶ Ibid, p.32

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid, p.33

⁷¹ Ibid, pp.33-34

⁷² Ibid, p.34

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid, p.42

⁷⁶ Ibid, p.44

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid, p.45

⁸⁰ Ibid, p.48

⁸¹ Ibid, pp.48-49.

⁸² En efecto, la victoria final de los reyes como soberanos internos, sentó las bases de lo que posteriormente serían los territorios nacionales y consolidó a las servidumbres medioevales, en la cuales la relación de los individuos con las autoridades estatales fue mediada a través del absolutismo. La justificación básica para la determinación del *ius soli* como una situación sujeción es que el control del soberano sobre el territorio se extiende a cualquier persona que hubiese nacido sobre tal territorio, véase Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., pp.35 y sigs. También consultese, Skinner, Quentin, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Great Britain, Volume One, 1996, 262 p.

⁸³Bauböck, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., pp.32-38.

⁸⁴ Kymlicka, Will, *Ciudadanía, Multicultural...*, Barcelona, Paidós, p.35

⁸⁵ Rundell, John y Bauböck, Rainer (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, op.cit., p.35

⁸⁶ Ibid, p.36

⁸⁷ En virtud de que la ciudadanía es un tipo de membresía y también un conjunto de derechos, se suele dividir en *ciudadanía nominal* y *ciudadanía sustantiva*. La primera es la clasificación de los individuos en grupos de diferente membresía estatal. De esta manera, distinguimos ciudadanos

franceses de alemanes o mexicanos. El segundo aspecto, la ciudadanía sustantiva, es la naturaleza particular de la relación en sí misma, la caracterización tanto de los individuos como de los Estados implícita en tal relación según la transacción de derechos y obligaciones. Ésto hace diferente a la ciudadanía de otro tipo de relaciones entre el individuo y el Estado, tales como la sujeción o la membresía nacional. Con respecto al individuo, la ciudadanía sustantiva se refiere a la ciudadanía como un tipo especial de estatuto, pues distinguiría a los ciudadanos activos y plenos de otros grupos de la población que no disfrutaban de todos los derechos, y/o no tienen que cumplir con todas las obligaciones del ciudadano (como pueden ser los menores de edad, los extranjeros, los prisioneros, los discapacitados mentales, etc.). Finalmente, la ciudadanía en este sentido también implica una descripción del Estado, ya que no es un privilegio otorgado por algún soberano autocrático, sino que debe haber garantías institucionales para ciertos derechos básicos como para que el Estado sea calificado de liberal y democrático. Véase, Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., pp.23 y sigs.

⁸⁸ Sidwick, Henry, *The Elements of Politics*, Macmillan, London, Segunda Edición, 1897, p. 230.

⁸⁹ Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship*, op.cit., p.30

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ Parekh, Bhikhu, *The Rushdie Affair: Research Agenda for Political Philosophy*, en *Political Studies*, 1990, 38, p.702 en Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., p.241; Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, pp.295-334

CAPITULO V MINORÍAS y DEMOCRACIA EN EL ESTADO NACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

El problema planteado en el capítulo anterior de la ciudadanía y de ciertas minorías etno-culturales producto de la inmigración irregular que se encuentran territorialmente ubicadas en los Estados nacionales, mismas que no poseen ese estatuto y que en consecuencia se encuentran sujetas a la contradicción de vivir gobernadas por un gobierno que no los reconoce como ciudadanos y en el cual tampoco pueden participar, nos ha puesto no sólo frente al problema de una concepción de la ciudadanía -normalmente empleada por esos Estados nacionales- que no se sujeta a los dos principios de la justicia, sino que además nos confronta con uno de los más graves problemas que enfrentan los Estados liberal-democráticos: ¿cómo puede ser realmente *democrático* un Estado que en su interior posee semejante contradicción, es decir, poseer una población dividida entre quienes tienen derechos políticos y quienes no los tienen? ¿Podríamos llamar democrático a un estado cuyo gobierno, no obstante que es obedecido por sus minorías nacionales y etno-culturales, éstas no tienen la mínima posibilidad de participar en su control o en su conformación? Lo que hemos examinado en el capítulo anterior, me ha permitido introducirme ya en el problema de la democracia y de las minorías en los Estados nacionales.

En consecuencia y sólo para adentrarnos en el tema, haré una breve explicación de las principales transformaciones de la democracia, para después pasar a explicar las características particulares que debe asumir en las sociedades multiculturales conforme a principios de justicia.

En primer lugar y por lo que respecta al camino que ha tomado la democracia desde que apareció en el mundo de la teoría política, puedo decir que las modernas ideas y prácticas democráticas son el producto de dos transformaciones fundamentales en la vida política. La primera, se introdujo "en Grecia y Roma antiguas en el siglo V a.c., y desapareció del mediterráneo antes del comienzo de la era cristiana. Un milenio más tarde, algunas de las ciudades-estado en la Italia medieval se transformaron asimismo en regímenes de gobierno populares, que sin embargo, fueron retrocediendo durante el transcurso del Renacimiento". En ambos casos, los gobiernos populares "fueron a la postre sumergidos por regímenes imperiales u oligárquicos"¹.

La segunda gran transformación, de la cual todavía somos herederos, se inició durante el siglo XIX con el desplazamiento gradual de la idea de la democracia desde su sede histórica en la ciudad-Estado y adquirió gran impulso en Europa y en el mundo de habla inglesa. Ya en el siglo XX y principalmente después del final de la Segunda Guerra Mundial, la idea de la democracia dejó de ser, como era hasta entonces, una doctrina sólo abrazada en occidente por algunos Estados nacionales, para ser asumida paulatinamente por cada vez más Estados. En efecto, "aunque lejos de haber abarcado al mundo, en el último medio siglo la democracia, en el sentido moderno de la palabra, ha cobrado fuerza casi universal como idea política"². En particular, desde el final de la década de los ochenta, hemos presenciado un incremento considerable en el número de Estados nacionales que han asumido esta forma de gobierno o que aspiran a ella.

Este segundo gran movimiento histórico de la teoría y la práctica democráticas, ha modificado profundamente la forma en que se concibe al proceso democrático. La causa principal

de este cambio, aunque no la única, "es el desplazamiento de la sede de la ciudad-Estado al Estado nacional. Durante más de dos mil años, desde la Grecia clásica hasta el siglo XVIII, fue una premisa dominante del pensamiento político que el tamaño de la ciudadanía y el territorio del Estado debían ser pequeños. Se suponía que el gobierno democrático o republicano sólo se adecuaba a un Estado de escasa extensión. Lo anterior fue modificado dramáticamente cuando la sede pasó a ser el Estado nación"³.

Ahora bien, más allá de esta segunda transformación y ante la profunda modificación de que están siendo objeto los Estados nacionales, estamos entrando en una tercera etapa de la democracia y de su construcción teórica, pues fenómenos tales como el intenso desarrollo de los medios electrónicos de comunicación, los flujos internacionales de capital, el riesgo ecológico global y sobre todo, la migración internacional y la presencia cada vez más intensa de sociedades multiculturales al interior de los Estados, están modificando significativamente los fundamentos de las instituciones democráticas. De esta manera, los Estados nacionales se enfrentan a fenómenos nunca antes experimentados que han provocado que la teoría democrática del Estado nacional tienda a considerar nuevos problemas, como el acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia.

El tema de la democracia no sólo repercute en aquellas minorías etno-culturales que se encuentran despojadas de la ciudadanía como lo suelen ser las minorías producto de la inmigración irregular, tal y como lo he señalado en el capítulo cuarto, sino que también es de la mayor importancia para todas aquellas otras minorías que se encuentran en los Estados democráticos, como son las minorías nacionales, ya

sean éstas naciones subestatales o pueblos indígenas, las minorías etno-culturales producto de todo tipo de inmigración, o ciertos grupos en desventaja como pueden ser las mujeres, los discapacitados o los homosexuales.

Siguiendo la pregunta esencial de la presente investigación, el objetivo primordial a desarrollar en este capítulo, será examinar de qué manera podemos acomodar a las minorías dentro del Estado democrático y sus instituciones políticas en términos de justicia. Planteado el problema de otra manera, podríamos preguntarnos ¿qué mecanismos nos proporciona la teoría democrática para el acomodo de las minorías dentro del Estado conforme a los dos principios de la justicia?, o ¿de qué manera podemos ubicar a las minorías dentro del gobierno de un Estado y sus instituciones democráticas conforme a los dos principios normativos que dirigen mi investigación? Por el momento, comencemos por examinar el lugar de los temas relativos al acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia dentro de la teoría democrática.

2. LAS MINORÍAS Y LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA.

Como bien hemos señalado en el capítulo primero, el tema de las minorías etno-culturales es un tema reciente en la teoría liberal -ya que comienza a tener un desarrollo importante durante la década de los noventa-, pero también lo es dentro de la propia teoría democrática, la cual ha explorado el problema de las minorías y la democracia de manera insuficiente y mucho menos se ha planteado, hasta ahora, el problema del acomodo de las minorías en términos de justicia. En efecto, hay que tener presente que es hasta hace relativamente poco tiempo que los asuntos de las minorías

culturales han planteado un reto importante a la teoría democrática⁴.

Al respecto, no hay que olvidar que la teoría democrática tiene un gran impulso sobre todo en la década de los setenta, momento en el cual los temas referidos a la minorías etno-culturales aún no obtenían la relevancia que poseen actualmente. Sin embargo, la década de los noventa ha sido ampliamente reconocida por los estudiosos de los fenómenos democráticos como la década de la democratización⁵, momento que coincide, como ya he señalado, con el resurgimiento de los problemas teóricos planteados por las minorías etno-culturales. Ambos fenómenos generados en buena medida por la liberalización de los países que se desprendieron del bloque socialista, así como de todos aquellos Estados nacionales que transitaron hacia la construcción de sistemas democráticos, como fue el caso de varios países en Latinoamérica, siendo México uno de los casos más tardíos. Ahora bien, estos fenómenos de transición a la democracia que también tuvieron lugar en Asia y África, estuvieron acompañados por la intensa aparición, en la escena política, de aquellas minorías culturales que reclamaban espacios políticos en esas incipientes democracias. Asimismo, por lo que respecta a las democracias liberales ya establecidas con anterioridad a la década de los noventa, es decir, a las que podríamos llamar democracias de viejo cuño, esta década también ha sido el momento de la aparición de las minorías etno-culturales que han reclamado espacios dentro de esas viejas democracias, ya sea para cuestionar su supuesta legitimidad democrática o bien para renegociar los términos de su relación con esas democracias. En síntesis, es un hecho que la necesidad de acomodar en términos de justicia a las

minorías etno-culturales dentro de las instituciones democráticas es una necesidad muy reciente.

Más aún, no obstante que la teoría de la democracia liberal es, sin lugar a dudas, una de las áreas de más extensa investigación en la teoría política contemporánea y tiene ya, cuando menos, unas tres década de desarrollo, todavía parece incipiente dentro de esta área de investigación, el examen de las instituciones básicas de la democracia a las luz de principios normativos. Efectivamente, es lugar común en la teoría de la democracia que sus estudios se encaminen, sobre todo, a procurar más la estabilidad política que la validez de los principios normativos de la justicia. Es por ello que, en el presente capítulo, me interesa examinar de qué manera el tema de las minorías etno-culturales puede ser tratado dentro de una teoría democrática que tome en cuenta los dos principios de la justicia o, dicho de otra manera, como podríamos acomodar dentro de las instituciones propias de la democracia a esas minorías conforme a esos dos principios normativos.

Ahora bien, en virtud de que las minorías etno-culturales han sido excluidas de los procesos democráticos de los Estados nacionales, básicamente se ha afectado el principio de la igualdad contenido en los dos principios de la justicia, pues si partimos del supuesto de que en las sociedades con diversidad etno-cultural hay un segmento de la población que no vota o que no puede votada, mientras el grueso de la población sí puede hacerlo, se puede apreciar que: a) esas minorías no pueden gozar de las libertades políticas básicas *en igualdad de condiciones* a la sociedad dominante, como lo dispone el primer principio de la justicia. En este sentido, recuérdese que el primer principio de la justicia al disponer que *todos* deben gozar de todas las

libertades básicas, está estableciendo el principio igualitario en la primera regla de la justicia; b) los integrantes de esas mismas minorías, no pueden acceder a los cargos públicos del Estado en igualdad de condiciones a como lo podrían hacer los miembros de la sociedad dominante. Ahora bien, esta afectación al principio de la igualdad contenida en los dos principios de la justicia no es, de ninguna manera, una afectación menor a la democracia como forma de gobierno, pues para ésta ha sido fundamental el desarrollo del principio de igualdad. En efecto, ya Locke atribuía a los hombres una especie de igualdad intrínseca que, si bien a todas luces era irrelevante en muchas situaciones, era en cambio decisiva para ciertos fines, *en particular para los del gobierno*, ya que Locke "comparte con muchos la creencia fundamental de que, al menos en las cuestiones que exigen una decisión colectiva, 'todas las personas' son iguales en cierto sentido, o así deberían ser considerados"⁶.

En efecto, la democracia sería poco más que una fantasía filosófica, si no fuese por la amplia y persistente influencia de la idea según la cual los seres humanos son intrínsecamente iguales en un sentido fundamental. Desde Kant hasta Rawls, se suele adoptar la premisa de la igualdad como fundamental para una sociedad política democrática. De esta manera dice Dahl, la persistencia y generalidad "de los supuestos de la igualdad intrínseca en las argumentaciones morales sobre la democracia, podrían atribuirse a la existencia de una norma tan profundamente arraigada en la teoría democrática que no podríamos rechazarla sin negar a la democracia misma, pues parece que existe una gran imposibilidad para encontrar racionalmente cualquier otra alternativa"⁷. En otras palabras, sin igualdad no hay democracia plena o cuando menos la democracia se ve

significativamente mermada. En consecuencia, es de la mayor importancia dentro de los estados contemporáneos, el acomodo de sus minorías etno-culturales conforme a los dos principios de la justicia, mismos que aseguran el principio de la igualdad.

Asimismo, la imposibilidad que tienen muchas de las minorías etno-culturales para acceder a las instituciones democráticas de los Estados nacionales en los cuales se encuentran ubicadas, no sólo ha significado que no se cumpla el principio de la igualdad consagrado en los dos principios normativos de la justicia, sino además que *no puedan gozar de las libertades políticas básicas* a que se refiere el primer principio de la justicia que son la libertad para votar y ser votado, *así como todas aquellas libertades básicas que se encuentren asociadas a esas libertades políticas*, como son la libertad de expresión o la libertad de asociación política tan indispensable esta última, por ejemplo, para la formación de partidos políticos, conjuntamente con la libertad de conciencia y la libertad de pensamiento, indispensables para la selección de las mejores opciones políticas existentes en una sociedad política. Efectivamente, desde hace mucho que tanto los defensores de la democracia como sus opositores, han admitido el vínculo que la democracia guarda con la libertad y que difiere sustancialmente del que guarda con cualquier otro régimen, ya que como dice el mismo Dalh "ciertos derechos, libertades y oportunidades son esenciales para el desenvolvimiento del proceso democrático, en la medida en que este proceso existe, también deben existir forzosamente tales derechos, libertades y oportunidades. Ellos incluyen los derechos de expresión, organización política, oposición, elecciones imparciales y libres. Así pues, no sólo como idea sino como práctica efectiva el

proceso democrático, está rodeado de una penumbra de libertad personal”⁸.

En síntesis, tendremos que examinar de qué manera podemos acomodar a las minorías etnoculturales dentro de las instituciones democráticas del Estado, asegurando que tales instituciones satisfagan los dos principios de la justicia. En efecto, al momento de pensar en el acomodo institucional de las minorías debemos tener en cuenta que las instituciones democráticas encargadas de ello satisfagan, de la mejor manera posible, por una parte el principio de igualdad para gozar de las libertades básicas -primer principio- y el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los puestos del Estado -segunda parte del segundo principio-, al tiempo que se garantiza el ejercicio de las libertades políticas básicas -primer principio-.

Sólo si las instituciones políticas básicas dan cumplimiento a estos dos principios normativos, podremos resolver uno de los problemas más graves que enfrenta cualquier régimen democrático: el consistente en descubrir el modo en que los miembros de una asociación política pueden tomar decisiones obligatorias para todos, para la sociedad dominante y para las minorías etno-culturales. En efecto, es importante señalar que no obstante que autogobernarse y obedecer leyes elegidas por ellas mismas son finalidades deseables para las minorías, éstas no pueden alcanzar semejantes objetivos viviendo aisladas del resto de la sociedad política de un Estado, por el contrario, tienen que asociarse con los miembros de la sociedad dominante para su consecución, o pactar con ellos los términos de su acomodo. Por lo que respecta a los miembros de la sociedad dominante, la asociación con las minorías etno-culturales les exige forzosamente obedecer decisiones colectivas obligatorias para

todos los miembros del Estado nacional, sean estos integrantes de la sociedad dominante o de las minorías. El problema, como se podrá apreciar, consiste en descubrir el modo en que los miembros de una asociación pueden tomar decisiones obligatorias para todos y, aún así permitir por ejemplo, el autogobierno de las minorías, es decir, buscar la forma en la que la democracia maximice las oportunidades de autodeterminación entre los distintos integrantes de una asociación política⁹.

También hay otro motivo de fondo para valorar la importancia de que los dos principios de la justicia apliquen normativamente a las instituciones propias la democracia, que tiene relación con la libertad de autogobernarse para tener la posibilidad de alcanzar otros fines: es el valor de la autonomía moral en sí misma. Efectivamente, entendemos por una persona moralmente autónoma "aquella que decide sus propios fines y todo lo que significativamente pueda depender de ellos, mediante un proceso de reflexión, deliberación, examen y consideración atentos. Ser moralmente autónomo es equivalente a autogobernarse en el ámbito de las elecciones significativas"¹⁰. En este sentido, sólo un sistema democrático sujeto a los dos principios normativos puede maximizar los alcances factibles de la autodeterminación para los integrantes de las minorías etno-culturales y los grupos en desventaja.

Ahora bien, existe un problema más sobre la democracia y sus instituciones al que ya he tratado de dar una respuesta en el capítulo anterior: si democracia significa gobierno del pueblo y para el pueblo, luego entonces ¿quiénes deben estar incluidos en ese pueblo?. En efecto, como decía en el capítulo cuarto, también el argumento de la igualdad contenido en los dos principios de la justicia, parecería

sustentar la conclusión de que todos los individuos sujetos a un gobierno democrático, deberían estar incluidos en la ciudadanía, sin embargo, las minorías etno-culturales producto de la inmigración irregular no lo están. Por ejemplo, tampoco están incluidos los niños y hasta bien avanzado el siglo pasado, "la mayoría de los defensores de la democracia suponía que era lógico vedarles a las mujeres el sufragio, o sea, excluirlas del demos. Fue así como en la mayoría de los países las mujeres sólo pudieron votar en este siglo y, en muchos casos, sólo después de la Segunda Guerra Mundial"¹¹, Suiza, por ejemplo, les otorgó el derecho de voto hasta apenas 1971. De hecho, no fue sino hasta el siglo XX que la teoría y la práctica de la democracia, empezó a reflejar la creencia de que todos los adultos tenían derecho a ser parte del demos, y no fue sino hasta finales de la década de los noventa que la teoría política comenzó a considerar seriamente, la posibilidad de que las minorías etno-culturales participaran en el gobierno de la sociedad dominante y a cuyas decisiones normalmente se encuentran sujetas.

Es probable que no haya en todo el ámbito de la teoría y la práctica de la democracia, un problema más difícil que el que plantea el problema de la inclusión o exclusión en la ciudadanía, pues este tema no sería tan grave, si los que son considerados como ciudadanos sólo sancionasen normas que fuesen obligatorias para ellos, pero frecuentemente sancionan normas que obligan a quienes no forman parte de esa ciudadanía, como suelen serlo los trabajadores extranjeros, los buscadores de asilo y los inmigrantes indocumentados. Así las cosas, o bien todos los miembros son ciudadanos, en cuyo caso la asociación resulta plenamente inclusiva y sus miembros participan en la elección del gobierno, o bien hay

un grupo humano dentro de una sociedad política que no es considerado dentro de la ciudadanía y, por consiguiente, no participa de la elección de su gobierno; en este caso diríamos que tal régimen no podría considerarse democrático y que no satisface la regla de la igualdad contenida en los dos principios de la justicia. Si algunas personas, pese a estar excluidas de la ciudadanía de un Estado, tienen que obedecer sus leyes, ¿no estarán acaso justificadas en reclamar la pertenencia a esa sociedad política, o de lo contrario que se les absuelva de la obligación de respetar las leyes? ¿Hay criterios para estipular cuando es legítima la exclusión o es obligatoria la inclusión? ¿Qué grado de inclusividad debe poseer una ciudadanía dentro del Estado? ¹² Remito al lector al capítulo cuarto donde he tratado de dar una respuesta a tan grave problema de las democracias contemporáneas.

Dicho lo anterior, creo que hemos llegado al momento en que es conveniente preguntarnos de qué manera podemos, en un régimen democrático, acomodar en términos de justicia a las minorías etno-culturales dentro del Estado y sus instituciones políticas básicas. Al respecto y no obstante que los desarrollos son todavía muy incipientes, podemos decir que, aparte de la ciudadanía, hay básicamente dos mecanismos: la democracia consensual y la representación de grupo -que Kymlicka ha denominado derechos especiales de representación¹³-. Me referiré a estas dos instituciones políticas básicas a continuación.

3. LA DEMOCRACIA CONSENSUAL.

La democracia es una noción que desafía prácticamente cualquier definición. Baste por el momento decir que será usado aquí como sinónimo de lo que Dahl denomina como poliarquía. En este sentido, no es un sistema de gobierno o

un proceso político que comprenda todos los ideales democráticos, sino uno que se aproxima a ellos de una manera razonable¹⁴.

Hay muchas maneras de organizar a la democracia y una gran variedad de instituciones democráticas, pero como Arend Lijphart ha señalado¹⁵, las instituciones tienden a agruparse en dos tipos principales de democracia: la democracia mayoritaria y la democracia consensual. Para explicar lo que significa cada una de ellas, pensemos en la famosa definición de la democracia como un gobierno del pueblo y para el pueblo¹⁶ y entonces preguntemos ¿cómo opera la democracia cuando la gente está dividida y tienen intereses divergentes, como suele suceder en las democracias? Una respuesta a este problema es cuando la democracia opera por mayoría y el "pueblo" quiera significar *la mayoría* de ese pueblo. Una respuesta alternativa es incluir *tanta gente como sea posible* en el proceso de toma de decisiones y en este caso, el "pueblo" significaría un segmento de ese pueblo. La primera respuesta nos lleva al tipo de democracia mayoritaria, que concentra el poder político en manos de la mayoría. La segunda respuesta nos dirige a la democracia consensual, la cual trata de arribar a un consenso lo más amplio posible a través de limitar la regla de la mayoría, así como de compartir, dispersar y limitar el poder político.

Antes de pasar a examinar cuál de estas dos formas de la democracia satisface mejor los dos principios de la justicia para el acomodo de las minorías etno-culturales a las instituciones políticas básicas de la sociedad, creo que es necesario explicar las características esenciales de cada una de ellas. Así, podemos decir que la democracia mayoritaria se caracteriza por lo siguiente: "un ejecutivo que está dominado por el partido mayoritario; un ejecutivo que predomina sobre

el legislativo; un sistema bipartidista; un sistema de partidos unidimensional, es decir, en el cual los dos principales partidos difieren básicamente en asuntos socio-económicos y en todo lo demás tienen una plataforma común; un sistema electoral desproporcionado y un sistema donde coexisten una pluralidad de intereses grupales". El Reino Unido y Nueva Zelanda proporcionan los ejemplos empíricos más claros al respecto, los Estados Unidos también se encuentran en este espectro. "Las democracias consensuales tienen las seis características opuestas: un ejecutivo formado por una coalición multipartidista; un equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo; un sistema multipartidista; un sistema partidista multidimensional, es decir, en el cual los partidos difieren en asuntos distintos a los socio-económicos como son por ejemplo, los religiosos, urbanos, rurales y en la política exterior; normalmente incluyen el principio de proporcionalidad; y finalmente poseen un sistema de intereses grupales corporativos" ¹⁷. Suiza se acerca lo más posible al ideal de la democracia consensual.

La distinción entre los dos tipos básicos de democracia, mayoritaria y consensual, no es de ninguna manera una nueva invención de la teoría política. En efecto, Lijphart toma prestados estos dos términos de Robert G. Dixon (1968), de Hans Hattenhauer y Werner Kaltefleiter (1986) quienes también contrastan el "principio de mayoría" con el consensual; de Jürg Steiner (1971) que juxtapone los principios de mayoría y proporcionalidad y de G. Bingham Powell (1982) que distingue entre formas de democracia mayoritarias y ampliamente "representacional". Similares contrastes han sido diseñados por Robert Dahl (1956) que distingue entre democracia populista y democracia madisoniana; Jane Mansbridge (1980) por su parte contrasta democracia unitaria contra democracia

de adversarios y, finalmente, S.E. Finer gusta de distinguir entre política adversarial contra política centrista o coalitiva¹⁸. Por lo que respecta a la presente investigación, me referiré a ellas como democracia mayoritaria y democracia consensual, de la forma en que lo hace Lijphart en sus últimos estudios, no obstante que a la democracia consensual acostumbraba llamarla en sus primeras investigaciones democracia consociativa, término este último que retoma Robert Dahl en uno de sus estudios principales¹⁹.

Establecidos los dos tipos básicos de democracia, cabe preguntarse ¿cuál de los dos modelos es más adecuado para facilitar el acomodo de las minorías etno-culturales a las instituciones políticas básicas conforme a los dos principios de la justicia? Ciertamente, la democracia consensual nos proporcionara un mejor modelo para el acomodo en términos de justicia de las minorías etno-culturales y para una mejor protección de sus intereses. En efecto, mientras más dividido sea un país y más plural sea su sociedad, más consensual deberán ser sus formas de democracia²⁰. Los ejemplos más significativos de democracias consensuales que han persistido hasta el día de hoy, lo ofrecen Suiza, Bélgica, Austria y Holanda, todas ellas naciones multiculturales que se han visto obligadas a negociar los términos del acomodo de sus diferentes naciones y minorías etno-culturales²¹.

A continuación realizaré un breve análisis de los principales instituciones de la democracia mayoritaria y de la democracia consensual conforme a los dos principios de la justicia, para de esta manera probar como este último modelo es el más apropiado para integrar a las minorías etno-culturales al Estado y sus instituciones políticas básicas en términos de justicia. Desde luego, no es mi intención hacer un examen detallado de cada una de estas formas democráticas,

pues semejante análisis podría ser motivo de una investigación distinta. Sólo me interesa examinar, a la luz de los dos principios de la justicia, aquellos elementos de ambos modelos que nos pudieran ser útiles para hacer frente a la diversidad etno-cultural de las sociedades contemporáneas y así, determinar cuál de estas dos formas cumple mejor con los dos principios normativos para el acomodo de esas minorías.

Una aclaración antes de continuar: las democracias consensuales son muy apropiadas para atender el acomodo político de las minorías nacionales, ya sea que se trate de naciones subestatales o de pueblos indígenas, pero no parece muy adecuada para el acomodo de otros grupos en desventaja, como es el caso de los inmigrantes, las mujeres o los discapacitados. Como se verá a continuación, no todos los mecanismos de la democracia consensual pueden ser utilizados en favor de estos últimos grupos, por lo que es recomendable examinar, en su caso, la representación de grupo.

4. LA DEMOCRACIA CONSENSUAL FRENTE A LA DEMOCRACIA MAYORITARIA CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA.

La democracia consensual modifica la asunción común en la teoría política de que toda forma de gobierno para ser posible necesita poseer una sociedad integrada por miembros homogéneos, esta última más propia de las democracias mayoritarias. En efecto, ya Aristóteles señalaba que "un estado debe procurar ser, tan lejos como pueda conseguirlo, una sociedad compuesta de miembros iguales"²². Por lo demás es evidente que la homogeneidad no basta para generar una democracia, ni mantenerla. Que no la produce automáticamente es dable apreciarlo en los ejemplos de Corea del Norte y del Sur, países ambos que han sido gobernados por regímenes no

democráticos aunque se encuentran, desde el punto de vista cultural, entre los más homogéneos del mundo.

A diferencia de la democracia mayoritaria, la democracia consensual procura alcanzar y mantener, un gobierno democrático en una sociedad con diversidad etno-cultural y tiene principalmente las siguientes características. El primer y más importante elemento es el gobierno de una gran coalición de los líderes políticos de todos los segmentos significantes de una sociedad multicultural. En contraste, la democracia mayoritaria tiene un Poder ejecutivo dominado por un partido mayoritario. Las instituciones básicas de la democracia consociativa son (2) el veto mutuo en el gobierno, que puede servir como una protección adicional de los intereses de las minorías (3) la proporcionalidad como el principio estándar de la representación política para la designación de los puestos de servicio público y la canalización de los fondos públicos²³, (4) un sistema multipartidista y (5) finalmente, la autonomía y el federalismo, instituciones estas últimas que ya hemos examinado en el capítulo tercero de la presente investigación y sobre las que sólo agregaré que tanto el federalismo como la autonomía son factores favorables para la democracia consensual, pues en ésta tanto el federalismo territorial como los regímenes autonómicos no territoriales, han jugado un papel importante. En efecto, donde las minorías culturales están segmentadas, geográficamente dispersas pero sus intereses interconectados, una autonomía para ser mejor opción que un sistema federal, así Austria aunque es formalmente una república federal, su sistema de autonomía es principalmente una forma no territorial. Especialmente en el área de los asuntos culturales educativos y lingüísticos, la autonomía ha tenido una gran extensión en Holanda, Austria y

Bélgica²⁴. En fin, a continuación examinaré cada una de estas instituciones a la luz de los principios normativos de la justicia, con excepción de la autonomía y el sistema federal que ha sido objeto de nuestro estudio en el capítulo tercero.

4.1 COALICIÓN

Como decía arriba, el primer y más importante elemento de una democracia consensual es la formación de un poder ejecutivo a través de una gran coalición de los líderes políticos de todos los segmentos significantes de la sociedad, tanto de parte de la sociedad dominante como de las minorías etno-culturales. En contraste, la democracia mayoritaria tiene un Poder ejecutivo dominado por un partido mayoritario, partido que normalmente excluye a los distintos segmentos que conforman a una nación multicultural. La característica primaria de la democracia consensual es que los líderes políticos de todos los grupos etno-culturales significantes, tanto de la cultura dominante como de las minorías, puedan cooperar en una gran coalición para gobernar al país, lo que contrasta con el tipo de democracia mayoritaria en la cual los líderes están divididos en un gobierno que posee una simple mayoría frente a una gran oposición en la cual pueden estar o no las minorías etno-culturales y, donde, la mayoría frecuentemente no se ve obligada a cooperar con la oposición ya que tiene la posibilidad de conducir por sí sola a todo el gobierno; la democracia británica es uno de los ejemplos más significativos de un gobierno de mayoría. Por el contrario, el tipo de liderazgo de la democracia consensual propia del acomodo de las minorías, es de fundición y agrupamiento; en

el modelo británico, en cambio, tenemos un modelo competitivo o de adversarios²⁵.

Como se podrá desprender de lo anterior, es la democracia consensual y no la democracia mayoritaria, la que garantiza mejor el cumplimiento de los dos principios de la justicia por lo siguiente: a) En virtud de que la democracia consensual puede incluir a aquellas minorías etno-culturales significantes en la conformación de los gobiernos correspondientes, mientras que las democracias mayoritarias las excluyen, la primera tiende a asegurar que *todos*, incluidas las minorías, puedan gozar de las libertades políticas básicas a que se refiere el primer principio de la justicia; b) asimismo, también la democracia consensual en contraste con la mayoritaria, a través del gobierno de coalición que incluye en su interior a los representantes de las minorías etno-culturales significativas, será la única que garantizará el principio de igualdad para acceder a los puestos públicos del Estado, a que se refiere el segundo principio de la justicia.

Es importante señalar que en las democracias consensuales se tiene la característica particular de que las "ventajas comunes" juegan un papel importante, de tal manera que la *condición suma cero* propia de los gobiernos de mayoría no aplica. Pero, ¿qué es la *condición suma cero*? Esta puede ser entendida si la ubicamos, a manera de ejemplo, "en los juegos realizados por amigos cercanos, quienes consideran que el juego es solamente eso, un simple juego y, en consecuencia, no tienen ninguna dificultad en aceptar las condiciones de suma cero, es decir, ganar o perder todo; pero en cambio, los grupos en los cuales sus integrantes son personas que se conocen poco, no tienden a percibir el juego como uno de suma cero, pues existen consideraciones

importantes para mantener, por ejemplo, la solidaridad del grupo o la lealtad de los miembros a éste y, en consecuencia, tienen a formar alianzas o coaliciones"²⁶, pues no pueden apostar a perderlo todo. En este sentido, la condición suma cero implica un límite, es decir, que ningún resultado pueda desintegrar al grupo, en otras palabras, no se puede tomar una decisión en la cual los perdedores preferirían renunciar antes que condescender.

La metáfora del juego puede ser utilizada para caracterizar a las democracias de mayoría: en virtud de que la cultura política en estos países "se presupone homogénea y pragmática, el proceso político toma de alguna manera, la atmósfera de un juego de suma cero"²⁷. Así las cosas, un juego es un buen juego cuando el resultado está en duda y cuando las apuestas no son muy altas, cuando los rivales se parecen entre sí -como es el caso de los sistemas bipartidistas. En estas formas democráticas el estilo controversial o de adversarios es adecuado, pues como dijimos, se presume que la sociedad es una sociedad homogénea y que los adversarios no son muy diferentes entre sí, por lo cual las apuestas que pueden hacer en el juego tampoco son muy diferentes. Pero cuando la sociedad está compuesta por integrantes diferentes entre sí, como es el caso de los Estados multinacionales y/o con minorías etno-culturales significativas, el tono cambia pues al poseer intereses tan distintos las apuestas "son demasiado altas y se puede pasar de la excitación a la ansiedad, pues cualquiera de las partes puede perderlo todo; en consecuencia, ya no es posible un juego de suma cero"²⁸. En efecto, debido a que las apuestas políticas son demasiado altas en una sociedad plural, es recomendable no conducir la política como si fuera un juego: una gran coalición, es en consecuencia, más apropiado que el modelo gobierno versus

oposición. Así las cosas, por ejemplo, un juego de suma cero como es propio de las democracias mayoritarias, podría dejar sin representación a los integrantes de las minorías etno-culturales en los gobiernos de mayoría correspondientes, lo cual no daría satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del gobierno a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la justicia; asimismo, al no poder acceder a los puestos públicos de gobierno, tampoco se daría satisfacción al primer principio de la justicia, en particular, en aquella parte que establece que todos deberán gozar de las libertades políticas básicas, siendo la más afectada la libertad de ser electo.

Así las cosas, un amplio acuerdo de la mayoría con todas las minorías etno-culturales para que estas participen del gobierno, como sucede en las democracias consensuales, parece más democrático que una simple mayoría para asegurar el cumplimiento de estos dos principios de la justicia. Sin embargo, todavía hay un problema: se podría correr el riesgo de obtener, en su lugar, un gobierno de las minorías, lo que a su vez atentaría contra los principios de libertad e igualdad a que se refieren esos dos principios y que deben operar también a favor de los integrantes de la sociedad dominante. En efecto, ¿qué sucedería si en un momento determinado quedan mejor representados los intereses de las minorías etno-culturales frente a los intereses de los integrantes de la sociedad dominante? Ciertamente lo anterior podría colocar, ahora, en una posición de desigualdad a los integrantes de la sociedad dominante, lo cual no daría satisfacción al principio de igualdad contenido en los dos principios normativos de la justicia.

Una forma de resolver este dilema es mediante la prescripción de la regla de la mayoría para las transacciones normales de gobierno y siempre y cuando las apuestas no sean muy altas, al tiempo que se deberán establecer mayorías extraordinarias o mayorías severas para las decisiones más vitales y que, normalmente, son las que pueden modificar de manera significativa los intereses esenciales de los integrantes de la sociedad dominante y/o de las minorías etno-culturales, sólo así se podría dar cumplimiento al principio de igualdad y libertad contenido en los dos principios de la justicia. De esta forma, se sigue la recomendación de Rousseau en el sentido de que "entre más grave e importante sea la cuestión discutida, la opinión que prevalezca deberá estar lo más cerca posible de unanimidad"²⁹.

Pero no sólo hay razones normativas para preferir a la democracia consensual sobre la democracia mayoritaria para el acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia, también existen razones empíricas para ello. En efecto, en la práctica, las democracias mayoritarias trabajan bien sólo cuando las opiniones están distribuidas de manera homogénea, en otras palabras, cuando hay un consenso considerable debido a que la mayoría y la minoría no están, de hecho, muy alejadas una de otra. Pero en sistemas políticos que claramente tienen segmentos nacionales, étnicos o culturales distintos y potencialmente hostiles entre sí, casi todas las decisiones son percibidas como riesgosas y poseedoras de muy altos costos, por lo que una mayoría simple sólo pondría en tensión la cooperación entre los distintos grupos y, en consecuencia, la viabilidad del sistema democrático. En las democracias de mayoría es una práctica aceptada que, en tiempos de emergencia, los partidos políticos olviden sus diferencias y se unan para formar un

gobierno nacional o de unidad, como sucedió con los partidos laborista y conservador en el Reino Unido durante la segunda guerra mundial. En cambio, en las sociedades plurales está en la naturaleza de ella mismas, la existencia de crisis constantes dentro de su propio sistema político, en consecuencia, este tipo de sociedades políticas requieren de grandes coaliciones casi permanentes o que se extiendan por períodos prolongados de tiempo, en lugar de que estas se presenten sólo en situaciones eventuales o de emergencia³⁰.

Para asegurar la participación de las minorías nacionales y etno-culturales en el gobierno y, en consecuencia, satisfacer los dos principios de la justicia, el gobierno de coalición puede asumir varias formas: el gabinete de coalición es el mecanismo consensual prototípico, pero hay otras formas que pueden servir para la misma función pues la característica esencial de la coalición, no es tanto algún arreglo institucional particular, como la participación de los grupos minoritarios en el gobierno de una sociedad multicultural. De esta manera, la coalición puede tomar diferentes formas, tales como un gabinete de coalición en un sistema parlamentario, un "gran" consejo o comité con funciones consultivas importantes o una coalición con un presidente y otros oficiales mayores que representan a las minorías dentro de un sistema presidencial.

Suiza y Bélgica ofrecen los mejores ejemplos de un gran gabinete de coalición en su forma prototípica. En los años recientes el cuerpo ejecutivo federal suizo de siete miembros, el Consejo Federal, ha estado compuesto por los miembros de los tres partidos principales en proporción a su fuerza electoral: demócratas cristianos, social demócratas y demócratas radicales, cada uno de los cuales posee aproximadamente un cuarto de los asientos en la cámara baja.

Además, estos tres partidos conjuntamente con el Partido del Pueblo Suizo que tiene algo así como un octavo de los asientos, se dividen las siete posiciones ejecutivas de manera proporcional y de acuerdo con la llamada "fórmula mágica" de 2:2:2:1, establecida en 1959. Un criterio adicional es que los grupos lingüísticos estén representados en proporción a su tamaño: cuatro posiciones para los de habla alemana, una para los de habla francesa y, frecuentemente, un italo-parlante³¹.

La constitución belga, por su parte, ofrece un buen ejemplo de un requerimiento formal para que el ejecutivo incluya representantes de los grupos lingüísticos predominantes. En efecto, por muchos años había sido costumbre formar los gabinetes con un número igual de ministros representantes de la mayoría de habla alemana y de la minoría franco-parlante. Ésto llegó a ser una regla formal en 1970, cuando una nueva constitución estipuló que "con la posible excepción del Primer Ministro, el Consejo de los Ministros (Gabinete) incluirá a tantos miembros franco-parlantes como germano-parlantes. Tal regla no aplica en lo relativo a la composición partidista del gabinete, y además desde 1980 todos los gabinetes han sido coaliciones de entre cuatro y seis partidos³².

En Bélgica y Holanda las coaliciones en los gabinetes fueron complementadas por grandes coaliciones en otros organismos colegiados: consejos y comités ad hoc, con funciones no sólo formales y consultivas, sino frecuentemente con influencia en la toma de decisiones. Los ejemplos más sobresalientes son el Consejo Social y Económico Holandés - uno de los pocos ejemplos de un parlamento económico poderoso y efectivo- y las coaliciones temporales de los líderes partidarios que concluyeron, por ejemplo, con los "pactos de

escuela" que resolvieron el problemático asunto del financiamiento estatal a las escuelas religiosas en Holanda y Bélgica. Inclusive, se puede dar el caso de que cuando el gabinete es una gran coalición, puede no ser el órgano consociativo más importante. En Austria, las decisiones cruciales eran tomadas no por la gran coalición del gabinete sino por pequeñas coaliciones extra constitucionales (Koalitions- ausschuss, Coalition Committee) en las cuales los líderes católicos y socialistas mayores estaban representados equitativamente; un comité parecido a los anteriores, fue el Perka en el periodo de las entre guerras en Checoslovaquia. Comenzó como coalición de líderes de los cinco principales partidos checos y después se convirtió en un gabinete interior. Estos últimos ejemplos, muestran que las grandes coaliciones no siempre tienen que tomar necesariamente la forma de gabinetes³³.

Finalmente, es importante agregar que no todos los arreglos institucionales permiten la formación de grandes coaliciones con igual facilidad. Al respecto, dos de las tipologías tradicionales de los regímenes democráticos deben ser examinados en esta conexión: los sistemas parlamentarios frente a los sistemas presidenciales. Así, en virtud de que un régimen presidencial implica el predominio de un solo líder que normalmente representa los intereses de un solo partido, este sistema es menos adecuado a un gobierno consensual que uno parlamentario que posea un gabinete colegiado, en el cual varias o algunas de las minorías étnico-culturales pueden ser representadas al interior del gabinete. En consecuencia, los sistemas parlamentarios al otorgar la posibilidad de que las minorías accedan al gobierno a través de los gabinetes de coalición en los cuales pueden obtener alguna representación, tienen la posibilidad de dar

satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la justicia, algo que no se encuentran en posibilidades de realizar los sistemas presidenciales. Así por ejemplo, Suiza ante la imperiosa necesidad de introducir elementos parlamentarios en su sistema que le permitan acomodar en mejores condiciones a sus minorías nacionales, ha diseñado un sistema político que no es presidencial completamente, precisamente por la introducción de elementos de tipo parlamentario, aunque tampoco es todavía plenamente parlamentario. Así, la relación entre el ejecutivo representado por el Consejo General y el legislativo se explica por una división de poderes suficiente que permite equilibrar a los dos poderes: los miembros del Consejo son electos individualmente por un término de cuatro años, mientras que el legislativo no puede emitir un voto de confianza sobre su gestión durante ese periodo. De esta manera, si una propuesta del gobierno es derrotada por el parlamento, no es necesario para ninguno de los miembros que promovió la medida o, para el Consejo como cuerpo colegiado, que renuncie³⁴.

4.2 EL VETO.

La gran coalición -en alguna de sus formas-, como el método más importante del gobierno consensual para el acomodo de las minorías etno-culturales conforme a los dos principios normativos de la justicia, puede ser complementada por otros instrumentos o acuerdos institucionales secundarios: el veto, el sistema proporcional y el multipartidismo. Cualquiera de éstos se encuentra estrechamente asociados entre sí e implican desviaciones de la regla de la mayoría pura para el

acomodo de las minorías etno-culturales en términos de justicia. Comencemos por explicar el veto mutuo.

El veto puede representar una regla que llamaré *negativa* para el acomodo de las minorías etno-culturales conforme a los dos principios normativos de la justicia, pues no obstante que la participación en las coaliciones ofrece una protección política importante para las minorías, no constituye una absoluta e infalible protección a las decisiones que tienen que ser tomadas dentro de las coaliciones sobre los intereses de las minorías etno-culturales, pues tales decisiones normalmente son tomadas a través de un voto mayoritario. En estos casos, aunque la presencia de las minorías culturales en las coaliciones nos da una oportunidad para presentar su caso a los compañeros de la coalición, puede sin embargo, ser ignorada por la mayoría cuando ésta exprese su voto. En algunos casos, cuando tales decisiones afecten los intereses vitales de las minorías, semejante derrota puede ser considerada como inaceptable y, en consecuencia, poner en riesgo la cooperación dentro de la misma coalición. En estos casos, un veto de la minoría etno-cultural puede agregarse al principio de la coalición, ya que sólo a través de ese veto puede proporcionarse a cada una de las minorías etno-culturales interesadas una garantía completa de protección política y la seguridad de que se respetarán los principios de igualdad y libertad contenidos en los principios de la justicia. En efecto, el veto de las minorías debe considerar la protección de las libertades básicas y de sus intereses socio-económicos como su objetivo principal, y consiste en proporcionar a las propias minorías etno-culturales el poder de protegerse a sí mismas, colocando esas libertades básicas y derechos socio-económicos esenciales para su desarrollo y subsistencia, en el único

lugar donde pueden estar plenamente resguardados, bajo su propia custodia³⁵. Que es un mecanismo institucional excelente para asegurar la satisfacción de los principios de igualdad y libertad contenidos en los dos principios de la justicia, queda muy bien ejemplificado con el caso de los pueblos indígenas.

En efecto, ¿cuántas veces no hemos visto que en los países americanos, desde Norteamérica hasta la Patagonia, se expiden leyes y decretos que afectan las tierras en las cuales se encuentran asentados los pueblos indígenas y de las que depende su sostenimiento socio-económico?. Como ya hemos comentado sobre todo en el capítulo tercero, al modificarse el régimen de propiedad de estas tierras no sólo se atenta contra la igualdad de oportunidades socio-económicas a que se refiere la primera parte del segundo principio de la justicia, sino que también se pone en riesgo la existencia misma de esos pueblos indígenas, pues se les arrebatan un elemento esencial para la reproducción de su cultura que, como también ya dijimos, es condición necesaria para que gocen de las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, pues sin un contexto cultural particular, no es posible que se realicen elecciones significativas. Luego entonces, parece indispensable que se otorgue a los pueblos indígenas el veto sobre todas aquellas leyes que afecten su base territorial mínima, pues con ello daríamos cumplimiento a los dos principios de la justicia. Igualmente, creo que en términos de justicia es necesario que se otorgue el veto a los pueblos indígenas en algunas materias legislativas indispensables para su desarrollo, como pueden ser las materias educativa o lingüística. Con ello, por ejemplo, se podría garantizar que, en materia lingüística, los servicios públicos esenciales que ofrece el

Estado, también se pudieran otorgar en sus lenguas vernáculas, pues sin tribunales que entiendan el idioma de estos pueblos, no hay posibilidad alguna de que ellos accedan a las libertades básicas a que se refiere el primer principio de la justicia, ni tampoco a que accedan en igualdad de condiciones a los beneficios socio-económicos como dice la primera parte del segundo principio de la justicia. En síntesis, a través del veto las minorías etno-culturales -no sólo los pueblos indígenas- estarían en condiciones de negociar con el Estado nacional los términos de su acomodo institucional en condiciones de justicia.

Como en el caso del gobierno de coalición, es importante señalar que el gran peligro en el veto de las minorías etno-culturales es que tal mecanismo nos pueda llevar a la tiranía de las minorías o a alguna forma parecida. Semejante hecho puede tensar la cooperación dentro de la coalición entre los representantes de la sociedad dominante y los de las minorías culturales, tanto como lo puede hacer el hecho de que las minorías no sean consideradas en el voto mayoritario, pues en ese supuesto no estaríamos dando satisfacción al principio de igualdad contenido en los dos principios de la justicia, mismo que también debe operar en favor de los integrantes de la sociedad dominante. No obstante lo anterior, hay tres razones por las cuales este peligro no es tan serio como parece y por lo cual no debemos exagerar el riesgo de la tiranía de las minorías. Primero, el hecho de que el veto esté disponible como una arma potencial, proporciona a la minoría un sentimiento de seguridad que hace que éstas lo usen con mucho cautela, o que su uso sea improbable pues prefieren no desgastar su efectividad. En otras palabras, a través de proporcionar a cada una de las minorías el poder de la autoprotección, cualquier disenso o lucha entre ellas por

una posición superior puede ser prevenida y, en consecuencia, cualquier sentimiento dirigido a debilitar la seguridad de tales minorías, suprimido. Segundo, cada una de las minorías etno-culturales debe reconocer el peligro existente de provocar al mismo Estado un grave problema de inmovilismo y de llegar a un punto muerto en política, si usa de manera irresponsable su derecho de veto. Esto seguramente resultará en un uso restringido y cuidadoso del veto. Así, constreñidos por la imperiosa necesidad de prevenir la suspensión de las actividades del gobierno, cada una de las minorías etno-culturales puede considerar el sacrificio que tendrá que hacer al abandonar sus particulares intereses en aras de asegurar el interés propio y el de la sociedad dominante, lo cual no es nada comparado con los prejuicios que pueden ser inflingidos a todos, incluidos ellas mismas, si se adhirieran a una línea de acción irresponsable³⁶. Esto constituye una inmejorable forma de hacer participe a las minorías etno-culturales de los intereses generales y sólo de los suyos propios. Tercero y la más importante para efectos de mi investigación: el derecho de veto de que gocen las minorías etno-culturales, deberá recaer sólo sobre aquellas materias que sean de especial interés e importancia para que las minorías etno-culturales gocen plenamente de las libertades básicas y de las condiciones de igualdad a que hacen mención los dos principios de la justicia. Así por ejemplo, parece completamente congruente con los principios normativos de la justicia que los pueblos indígenas tengan un derecho de veto sobre todas aquellas leyes o decretos que afecten directa o indirectamente su base territorial, por las razones a que hemos hecho referencia un poco más arriba, sin embargo, no hay bases normativas para que esas mismas minorías posean un derecho de veto, por ejemplo, sobre las leyes comerciales que

expida ese Estado nacional o los tratados internacionales que en materia comercial celebre con otros Estados, ya que estos no estarían afectando sus libertades básicas y, en cambio, si tuviesen la posibilidad de vetar semejantes leyes o tratados comerciales, ello podría significar una afectación al ejercicio de las libertades básicas de los integrantes de la sociedad dominante y los pondrían en condiciones de franca desigualdad frente a las minorías etno-culturales, lo que desde luego, no daría satisfacción a los dos principios normativos de la justicia. Como podemos apreciar, hay razones tanto empíricas como normativas que nos permiten concluir que el veto para las minorías nos puede ayudar a acomodarlas en términos de justicia dentro del Estado y sus instituciones.

Ahora bien, el veto puede ser una regla que es formalmente reconocida en la constitución o bien, un entendimiento informal y no necesariamente escrito. Holanda y Suiza son ejemplos de la aplicación informal del veto. Por ejemplo, en Austria fue formalmente sostenida por los líderes de los partidos socialista y católico, antes de que cada coalición gobernante fuera formada, pues en el Comité de Coalición todas las decisiones tienen que tomarse por unanimidad. En Bélgica, el veto no ha sido más que un principio informal entre católicos y socialistas, pero recibió reconocimiento constitucional con respecto a los asuntos relativos a los grupos lingüísticos. En 1970 este punto de vista fue integrado en una reforma constitucional: así, las leyes que afectaran los intereses culturales y educativos de los grupos lingüísticos podrían ser sólo aprobadas si tanto la mayoría franco-parlante, como la mayoría de habla germana en el parlamento, otorgaban su aprobación. Esto, sin lugar a dudas, implica un poder de veto formal para los grupos lingüísticos³⁷.

4.3 SISTEMA PROPORCIONAL

Durante el siglo XIX las elecciones fueron decididas simplemente a través de determinar qué candidatos en lo individual obtenía más votos en las elecciones locales, normalmente a través de distritos uninominales. En cambio, una de las reformas electorales más importantes del siglo XX fue la introducción de la representación proporcional, la cual fue adoptada por muchas democracias para remediar la distribución inequitativa que se hacía de los puestos públicos según los votos obtenidos. De manera muy general, por lo que respecta a los sistemas electorales, puedo decir que ha sido común dividirlos en dos amplias categorías, sistema de mayoría y sistemas proporcionales. Los de mayoría normalmente se caracterizan por poseer distritos que sólo tienen un único representante, mismos que son electos con base en la regla de la mayoría (o en ocasiones, cuando es necesario, mediante una fórmula de mayoría en segunda vuelta), y tiende a otorgar mayor representación a los dos partidos que reciben más votos. En cambio, el sistema proporcional emplea distritos en los que se puede elegir a más de un representante a través de las llamadas listas de partidos y, generalmente, produce una representación parlamentaria que refleja la división del voto entre los múltiples partidos que compiten en el sistema³⁸.

Como decía, en los sistemas electorales de mayoría o predominantemente de mayoría, los dos partidos mayoritarios se distribuyen entre sí todos los escaños, por los que las minorías nacionales y etno-culturales que se encuentran representadas en los partidos minoritarios o que reciben menos votos, no alcanzan a obtener escaños en un sistema de esta naturaleza. En cambio, en los sistemas proporcionales estas minorías etno-culturales pueden obtener un número de

escaños que sea proporcional al número de votos que hayan obtenido ya sea a nivel regional o nacional, garantizando de esta manera su acceso a los gobiernos, generalmente a los órganos legislativos. De esta manera, los sistemas proporcionales satisfacen de manera muy especial el *principio de igualdad* contenido en la segunda parte del segundo principio de la justicia, en lo relativo a que todos, incluidos los integrantes de las minorías etno-culturales deben poder acceder a los puestos públicos en igualdad de condiciones. En cambio, un Estado que tenga en su interior significativas minorías etno-culturales, no podrá dar satisfacción a este principio a través de la adopción de un sistema de mayoría sustentado en distritos uninominales, en el que solamente podrán estar representados los partidos mas poderosos y que normalmente representan los intereses de la sociedad dominante.

Como ya señalaba, los sistema de representación proporcional tuvieron un desarrollo importante durante el siglo XX, particularmente en Europa continental y en Latinoamérica. En algunos países europeos y latinoamericanos han servido para acomodar principalmente a sus minorías nacionales, aunque también han sido utilizados frecuentemente para acomodar a las minorías partidistas que poseen líneas ideológicas muy distintas a la sociedad dominante: "A título ilustrativo, no es ciertamente casual que los regímenes democráticos de buena parte de Europa continental evolucionaran en la dirección de los sistemas parlamentarios, si no de regímenes de asamblea, en tanto que en Inglaterra (donde el gobierno parlamentario es una expresión inexacta de un gobierno de gabinete) o en los Estados Unidos no se produjo un desarrollo similar. De igual modo no es seguramente fortuito que todas las democracias continentales

europas hayan abandonado (o no hayan adoptado nunca) el sistema de distrito uninominal y se hayan decidido por sistemas electorales de representación proporcional."³⁹

Como se podrá observar, el principio de proporcionalidad en los sistemas de democracia consensual nos puede auxiliar para acomodar a las minorías etno-culturales en condiciones de justicia frente a la sociedad dominante -que se acomoda mejor a un sistema de mayoría-, ya que representa una desviación significativa de la regla de la mayoría, como también lo hace el veto. Ahora bien, el problema no es apartarse de la regla de mayoría sino esta regla normalmente que no toma en cuenta el principio de igualdad para que las minorías accedan a los cargos públicos, algo que es esencial en la regla de la proporcionalidad.

Además, la regla de la proporcionalidad puede tener dos importantes funciones: la primera, como ya lo señalamos, es que es un método para asignar puestos a las minorías etno-culturales en el servicio público, conforme a la votación que hayan obtenido, con lo cual se garantiza el principio de igualdad contenido en la segunda parte del segundo principio de la justicia; la segunda es que puede ser también un excelente método para destinar recursos financieros entre las diferentes minorías culturales. De esta manera, también se estaría asegurando el acceso de esas minorías a los beneficios socio-económicos que genera su sociedad política en la misma proporción -o cuando menos cercana- a su fuerza numérica, con lo cual daríamos también satisfacción a la primera parte del segundo principio de la justicia, que se refiere a que todos deben tener igual acceso a los beneficios socio-económicos en igualdad de condiciones.

Hay un punto fino que todavía debe ser considerado para que la regla de la proporcionalidad opere en términos de

justicia hacia las minorías etno-culturales: el mínimo de votos requeridos para que se asignen puestos públicos o recursos financieros. En efecto, este mínimo debe operar conforme a las condiciones particulares de cada Estado nacional, en términos de justicia. Pongamos un ejemplo, una sociedad que exigiera mínimo de 8% de la votación (ya sea regional o nacional) para asignar puestos públicos a las minorías etno-culturales, quizá las dejaría totalmente fuera de esa posibilidad, con lo que no se daría satisfacción al principio de igualdad contenido en los dos principios normativos de la justicia. Aunque normalmente las democracias, establecen un mínimo que va de 1.5% a 7% de la votación general para comenzar a asignar puestos de representación proporcional⁴⁰, al respecto, hay que subrayar que no hay aquí una regla definida, pues este límite dependerá de cada caso particular. Por ejemplo, en aquellos países donde las minorías cuentan con muy escasos recursos para competir electoralmente y han sido marginadas de las instituciones democráticas por largo tiempo, lo que les exige de un inevitable proceso de adaptación, este límite deberá ser pequeño, no más del 1.5% de la votación, ya que de otra manera se les estaría impidiendo el acceso a los puestos públicos ante la inequidad en la que se encontrarían en la competencia electoral, no dando satisfacción al principio de igualdad contenido en el segundo principio de la justicia. En cambio, en aquellos Estados en los cuales las minorías nacionales o etno-culturales posean mayores recursos, experiencia en las contiendas electorales o presencia dentro de la sociedad dominante, ese mínimo podría ser mayor, según sus propias necesidades.

Así las cosas, el modelo proporcional es aquel en el cual las minorías pueden asegurar su acceso a los puestos del

gobierno y a los recursos socio-económicos en proporción a su fuerza numérica, lo cual satisface mejor el segundo principio de la justicia en comparación con los sistemas de mayoría. Ahora bien, una distribución generalmente proporcional de la influencia que los grupos pueden tener en los asuntos públicos, sólo puede ser asegurada si la decisión es negociada sobre la participación de todos ellos. Además, la proporcionalidad, cuando va unida al principio de la coalición, puede agregar un punto fino a esta institución: no sólo todas las minorías etno-culturales importantes deben estar representadas en las coaliciones de gobierno, sino que también deben estar representadas en forma proporcional. Un buen ejemplo de esto es la "formula mágica" de los suizos para la composición de su Consejo Federal y que hemos comentado un poco más arriba⁴¹.

También la proporcionalidad será una regla muy útil para asegurar la satisfacción de los principios normativos de la justicia, en todos aquellos casos en que sea conveniente la representación especial de grupo y las cuotas de representación -que examinare un poco más adelante-, pues parece evidente la necesidad de que aquellos grupos en desventaja que requieran de estas formas especiales de representación en los órganos de gobierno del estado, participen en su integración de una manera proporcional.

4.4. SISTEMA MULTIPARTIDISTA

Frecuentemente se afirma que una oposición poderosa es el *sine qua non* de la democracia contemporánea, y que el propósito primario de cualquier oposición es llegar a ser gobierno. Desde luego, este punto de vista está basado en la asunción de que la democracia implica un sistema bipartidista constituido de dos partidos o bloques opositores que se

alternan en el gobierno, tal y como ocurre en las democracias mayoritarias, por ejemplo del Reino Unido o de los Estados Unidos. Semejante opinión peca de simplista, sobre todo, si hablamos de una sociedad multicultural, pues un sistema de dos partidos poderosos que normalmente representan los intereses de la sociedad dominante, dejaría fuera de la competencia electoral a aquellos partidos que representen a las minorías etno-culturales, con lo que no daríamos satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, a que se refiere el segundo principio de la justicia. Además, esa afirmación no toma en cuenta que los gobiernos con sistemas más consensuales y multipartidistas, tienden a ser coaliciones y que un cambio en el gobierno de estos sistemas, normalmente significa un cambio parcial y no total en la composición partidista del gobierno, como sí sucede en las democracias mayoritarias en las que la oposición puede llegar al poder y, consecuencia, excluir completamente del gobierno y del diseño de nuevas políticas públicas al partido perdedor⁴².

En cambio, un sistema multipartidista al permitir la competencia electoral a partidos minoritarios que representen los intereses de las minorías etno-culturales, puede facilitar que éstas accedan a los puestos públicos del gobierno, con lo cual se daría satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la justicia. En efecto, una democracia consensual será más propicia si existe un sistema multipartidista, ya que en una sociedad multicultural con elecciones libres, las divisiones culturales pueden trasladarse o, cuando menos, reflejarse mejor en un sistema de múltiples partidos donde algunos de los partidos políticos pueden ser las manifestaciones

políticas de las minorías culturales, actuando como sus representantes políticos y proveyendo un buen método para la selección de los líderes de las minorías que participarán en las coaliciones, en las asambleas o parlamentos nacionales. En este sentido, los partidos políticos se encuentran entre los medios institucionales más importantes que existen para colocar en el escenario político y en los cargos públicos, las exigencias de los distintos grupos etno-culturales que conforman una sociedad multicultural, siendo de la mayor importancia la relación entre el sistema de partidos y las minorías culturales dentro de un Estado nacional, pues mientras más dividida se encuentre la sociedad, más indispensable será que el sistema multipartidista pueda integrar a las minorías etno-culturales a la competencia electoral⁴³. Desafortunadamente, esto no siempre sucede, pues es común que los sistema multipartidistas se resistan a integrar los intereses de las minorías etno-culturales como es el caso de México, en donde ninguno de los partidos políticos existentes ha integrado en su plataforma política a los intereses de los pueblos indígenas, ni ha fungido como plataforma para la elección de sus candidatos.

Sin embargo, no obstante lo anterior, los sistemas multipartidistas, a diferencia de los bipartidistas, son mejores para facilitar el acceso de los representantes de las minorías culturales a los cargos públicos. Así por ejemplo, el sistema de partidos múltiples en Bélgica y Holanda ha canalizado democráticamente las diferencias religiosas que existen en su interior; efectivamente, durante el período que examina Lijphart, los católicos practicantes en Bélgica y Holanda, le dieron durante algún tiempo un apoyo abrumador al partido católico, preferencia que coincidía con las divisiones lingüísticas de esos países. El mismo fenómeno

tuvo lugar, aunque no con la misma fuerza en Suiza, dónde los protestantes suizos, generalmente apoyan a los socialistas, mientras los protestantes holandeses otorgaron un fuerte apoyo al partido Antirrevolucionario Protestante y a la Unión Cristiana⁴⁴.

Asimismo, el caso belga ofrece una de las mejores oportunidades para comparar las consecuencias de las diferentes formas que tienen los partidos políticos para representar a las diferentes culturas que existen en un Estado nacional. Así, en Bélgica hay dos formas muy claras de relación entre los partidos y sus divisiones culturales: una división institucional (religión) y una división no institucional (lenguaje). De esta manera, si comparamos la resolución del problema escolar -un conflicto religioso-, con el fracaso para encontrar una solución al problema lingüístico, podemos concluir que los partidos belgas pudieron alcanzar un compromiso en el asunto de las escuelas debido, en buena medida, a la "institucionalización" de tal división a través de una fuerte organización partidaria, es decir, debido a la casi perfecta coincidencia de las divisiones propias del sistema de partidos con las divisiones religiosas. Por el otro lado, un dialogo institucional en lo relativo a la materia lingüística, no había podido ser desarrollado debido a que las divisiones lingüísticas no habían sido históricamente traducidas en el sistema de partidos. En efecto, los intereses prácticos y culturales de los grupos lingüísticos principales no habían sido efectivamente articulados debido que no existían representantes mutuamente reconocidos y calificados para formular demandas, negociar, y cumplir con sus propósitos, debido, como dijimos a la ausencia de institucionalización en materia lingüística⁴⁵.

Ahora bien, si el sistema multipartidista facilita el acceso de las minorías culturales a los puestos públicos, con lo que da satisfacción al segundo principio de la justicia, en cambio, existe el peligro de que este sistema pueda llegar a ser extremadamente fragmentado y, en consecuencia, ingobernable, pero sobre todo que deje de representar los intereses de la sociedad dominante ¿Qué solución podemos encontrar a este problema? Las respuestas que han proporcionado los estudiosos de los sistemas de partidos han sido múltiples. En efecto, es muy difícil y poco recomendable, derivar una única regla acerca del número ideal de partidos, ya que ésto depende de manera importante de la estructura social y de los arreglos institucionales particulares de cada Estado. Asimismo, debido a que el sistema de partidos es un mecanismo institucional no sólo para la representación, sino también para el arreglo de conflictos, lo que parece más importante es que el sistema de partidos se adapte y compenetre de la diversidad etno-cultural imperante, y que ésto se articule de manera coherente con otras instituciones políticas.

No obstante esto último, sólo quisiera señalar, a manera de ejemplo y para acotar el tema, la tipología que sobre el número de partidos elaboró Sartori, misma que es una de las más conocidas. Él divide a los sistemas multipartidistas en moderados y extremos. Si consideramos sólo a los partidos mayores -aquellos con un potencial de coalición o de negociación- y omitimos a los pequeños y marginales, Sartori dice que tres o cuatro partidos es un número adecuado de partidos en un sistema multipartidista moderado. Para un sistema extremo, al menos cinco partidos son requeridos. Asimismo, Sartori considera que tanto el sistema bipartidista como el multipartidista moderado son centrípetos, mientras un

multipartidismo extremo es centrífugo. Cuando la dirección del sistema político es centrípeta, uno puede hallar una política moderada, mientras las políticas extremas e inmoderadas, reflejan la prevalencia de fuerzas centrífugas⁴⁶. En sus escritos posteriores, Sartori modifica la línea divisoria entre sistemas multipartidistas extremos y moderados, poniendo el punto de transición de un sistema de cuatro a uno de cinco partidos. Así, por ejemplo, define al sistema moderado como uno en el cual los partidos relevantes pueden ser hasta cinco⁴⁷. En fin, de cualquier manera parece difícil determinar a priori cuál es el número adecuado de un sistema multipartidista, pues en todo caso siempre se deberá atender a las condiciones concretas de la sociedad de que se trate y a sus particulares divisiones etno-culturales.

Sin embargo, podríamos decir que un sistema multipartidista moderado presenta condiciones más favorables para la democracia consensual. Sin embargo, hay que agregar que el multipartidismo moderado es un factor favorable sólo bajo la condición de que todos los partidos sean partidos minoritarios, es decir que no haya uno que predomine sobre los otros o que, cuando menos, existan los equilibrios suficientes entre los partidos minoritarios y el predominante⁴⁸. En efecto, en caso de que alguno o algunos de los partidos predominen sobre los otros y los partidos pequeños se encuentren en condiciones de franca desventaja en la competencia electoral, es recomendable que los partidos mayoritarios incluyan a miembros de las diferentes minorías culturales para asegurar su participación⁴⁹. La India y Botswana, por ejemplo, tienen un sistema de partido dominante en el cual los partidos gobernantes incorporan y agregan una amplia variedad de intereses étnicos y culturales para garantizar los equilibrios que las minorías necesitan y

que no podrían ser garantizados de otra manera. Por su parte, Papau Nueva Guinea, tiene un sistema multipartidista moderado en el cual dos partidos son dominantes, mismos que también agregan en su interior a las minorías culturales⁵⁰.

De igual manera, si en lugar de un sistema multipartidista el sistema constitucional es designado para inducir un sistema bipartidista -como normalmente sucede con un sistema presidencial con elección de legisladores en distritos uninominales, por simple mayoría y voto único-, es altamente recomendable que los dos partidos incorporen en su interior a las minorías étno-culturales y a sus intereses; sin embargo, ésto sucede pocas veces, por lo que tendrá sentido recurrir a otros arreglos institucionales para establecer canales de comunicación con las minorías etno-culturales, tales como el federalismo o, inclusive como sucede en Nigeria, a través de leyes específicas que permitan establecer comunicación entre las organizaciones, bases y símbolos con los distintos grupos culturales; si lo que se busca es un sistema representativo, la representación proporcionalidad puede ayudarnos⁵¹.

En síntesis y como se podrá desprender de lo anterior, en mi opinión, para que un sistema multipartidista no sea excesivamente fragmentado y pueda representar también los intereses de la sociedad dominante, este deberá permitir siempre en igualdad de condiciones el acceso de los representantes de la sociedad dominante, para lo cual es mejor que todos los partidos políticos de un sistema multipartidista, integren en su plataforma y de manera proporcional la representación de las minorías culturales al tiempo que garantizan la participación de los que serán representantes de la sociedad dominante. De esta manera se garantizaría que tanto los integrantes de la sociedad

dominante como los de las minorías estén representados en proporción a su fuerza numérica en las instituciones de gobierno, lo cual daría satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos como dice la segunda parte del segundo principio de la justicia. Desde luego, esto sólo sería posible si todos los partidos pudiesen integrar en su interior y de manera proporcional, los intereses de la sociedad dominante y los intereses de las minorías culturales. Sin embargo, hay ocasiones en que los partidos políticos se resisten a representar a ambos, siendo los partidos mayoritarios los que tienden a representar los intereses de la sociedad dominante y los partidos minoritarios los intereses de la o las minorías culturales. En este último caso, creo que para dar satisfacción al principio de igualdad contenido en los principios normativos de la justicia, los partidos dominantes deberían incluir a las minorías etno-culturales, al tiempo que se permite la formación de todos aquellos partidos políticos minoritarios que representen los intereses de las minorías etno-culturales significativas, los cuales siempre serían partidos minoritarios y claramente identificados por sus líneas políticas y culturales.

Es importante señalar que un sistema multipartidista con relativamente pocos partidos y pocas divisiones etno-culturales, digamos tres o cuatro, constituye una base más favorable para la democracia consensual que una con relativamente muchos segmentos importantes y altamente fragmentada. La razón es que la cooperación entre los grupos se hace más difícil conforme aumenta el número de participantes. Sin embargo, es importante destacar que una configuración moderada y múltiple es preferible a una dual, en virtud de que los equilibrios derivados de los sistemas

multipartidistas moderados no nos llevan tan fácilmente a una interpretación de la política como un juego de suma cero, lo que sí sucede en los sistemas bipartidistas y que nos puede conducir a una situación en la cual, la sociedad dominante se preocupe sólo de sus propios intereses y nadie considere los costos de sus decisiones⁵². En otras palabras, el acceso de todos en igualdad de condiciones a los cargos públicos, tanto de los integrantes de la sociedad dominante como de las minorías etno-culturales, como dice el segundo principio de la justicia, se realiza mejor en una democracia consensual con un sistema multipartidista moderado que un sistema bipartidista con que un balance dual del poder o con una hegemonía por parte de uno de los grupos, como sucede en las sociedades más homogéneas o en los sistemas de mayoría. Esto debido a que en una sociedad con dos segmentos de aproximadamente el mismo tamaño, los líderes de ambos grupos pueden esperar alcanzar, a través de la mayoría, dominar a los otros grupos más que cooperar con las minorías culturales, lo que muy probablemente los aleje de la posibilidad de negociar con ellas y de permitirles el acceso al gobierno⁵³.

5. CONSIDERACIONES A FAVOR DE LA DEMOCRACIA CONSENSUAL.

En este apartado me gustaría en este apartado dar una respuesta más empírica que normativa a las críticas que frecuentemente son dirigidas contra la democracia consensual, especialmente formuladas por aquellos que favorecen las ideas de la democracia mayoritaria y que la consideran a la primera como una forma menor.

En primer lugar, sus críticos consideran que la presencia de una oposición fuerte es un ingrediente esencial

de la democracia, en consecuencia la democracia consensual, piensan sus críticos, es por definición menos democrática que la democracia mayoritaria, pues las grandes coaliciones de gobierno propias de las democracias consensuales necesariamente implican oposiciones relativamente pequeñas y débiles o, la ausencia de cualquier oposición dominante en las asambleas o legislaturas. Al respecto, es importante señalar que esta objeción no es justa: el ideal de una oposición política vigorosa, sólo puede ser realizado en buena medida en sociedades homogéneas, por lo cual no se puede usar como un estándar para evaluar el desempeño político en sociedades multiculturales, las que por su propia naturaleza no son homogéneas y requieren de sistemas multipartidistas y de oposiciones que no sean predominantes. En consecuencia y bajo las circunstancias propias de las sociedades en las que existen diversos grupos etno-culturales, la democracia consensual aunque lejos del ideal abstracto, es el mejor tipo de democracia que podemos esperar en las sociedades plurales empírica y normativamente.

La siguiente objeción que realizan sus críticos también es equivocada: la presunción de que los partidos deben alternarse en el gobierno y en la oposición. En efecto, como se ha podido apreciar, en las sociedades con fuerte diversidad etno-cultural es frecuente que las divisiones culturales y étnicas tiendan a ser inflexibles y a no permitir mucho movimiento de los votos entre los partidos, consecuentemente no puede esperarse que los partidos siempre se alternen en el poder, como sucede en las democracias de mayoría. Desde luego, ésto no implicará que se excluya permanentemente a una de las minoría o a ciertas minorías en la participación del gobierno, pues como hemos tratado de explicar, los mecanismos de la democracia consensual como

pueden ser una gran coalición o la representación proporcional, no excluyen completamente a la oposición, ya que siempre habrá formas para que ésta se encuentra representada en su interior⁵⁴.

Hay, sin embargo, una crítica más seria sobre la democracia consensual: su potencial riesgo de fracasar en la consecución y mantenimiento de la estabilidad política. En este sentido, se señalan algunos argumentos que nos pueden llevar a la ineficacia e indecisión en los sistemas consensuales: (a) los gobiernos de coalición significan que las decisiones serán lentas; (b) el veto mutuo implica el peligro adicional de que la toma de decisión pueda quedar completamente inmovilizada; (c) la proporcionalidad como un estándar para el reclutamiento de los servidores públicos, necesita de una importante membresía en cada uno de los grupos minoritarios, lo cual iría en detrimento del mérito individual y, en consecuencia, de la eficiencia administrativa⁵⁵.

De todos, el problema más grave parece ser el inmovilismo y la lentitud en la toma de decisiones. Al respecto, debe señalarse en favor de la democracia consensual que las características de esta forma democrática, hacen muchas veces de estas supuestas desventajas, sólo desventajas aparentes y que, por el contrario, pueden tener funciones positivas con respecto al ritmo y la efectividad en la toma de decisiones. Por ejemplo, en Suiza y en virtud de su estructura consensual, las demandas están divididas en diferentes niveles políticos, lo que contribuye a que haya relativamente pocas demandas en el nivel nacional y, consecuentemente, se alivia una gran carga en la toma de decisiones en ese nivel, lo que ciertamente puede evitar las probabilidades del inmovilismo⁵⁶.

Más aún, debe ser dibujada una distinción entre la efectividad a corto plazo y a largo plazo. En el corto plazo, un sistema mayoritario puede ser más decisivo y efectivo en una sociedad plural que una democracia consensual -aunque la evidencia empírica no lo comprueba como veremos más adelante. Pero el precio que probablemente se tenga que pagar por este resultado favorable, es un creciente antagonismo y desconfianza de aquellas minorías a las cuales se les haya negado la participación en el gobierno y, que se sientan injustamente tratadas, independientemente de que tengan razón o no. Así, la supuesta eficiencia en el corto plazo es consecuencia probable de una quiebra en el largo plazo. Contrariamente, la democracia consensual puede parecer lenta y ponderativa en el corto plazo pero tiene una mayor oportunidad de producir decisiones efectivas en el tiempo, ya que obtiene la cooperación de todas aquellas minorías interesadas⁵⁷.

Finalmente, con relación al supuesto inmovilismo e ineficacia de la democracia consensual que, aunque el propio Lijphart tendía a reconocer en sus primeros estudios como una de sus debilidades, en sus investigaciones finales ha demostrado que tal defecto se ha exagerado y que tiende a ser mucho menor de lo que realmente parece.

En efecto, Lijphart establece dos indicadores básicos para medir la eficiencia de los gobiernos: a) el control de la violencia y b) la funcionalidad macroeconómica. Sobre la base de estos dos indicadores básicos, realiza una investigación empírica en 18 democracias tanto consensuales como mayoritarias para ver como se han comportado. Los resultados al respecto son sorprendentes: Lijphart señala que la evidencia empírica no acredita que aquellos países con democracias mayoritarias superen a aquellos que poseen

sistemas consensuales ni en lo relativo al control del orden y la paz, ni de la dirección macro-económica. Por el contrario, la democracia consensual ha demostrado un alto nivel de eficiencia tanto en el control de la violencia, como en la funcionalidad macro-económica, e inclusive llega a superar en algunos indicadores particulares a los sistemas de mayoría. En virtud de lo anterior, podemos concluir con Lijphart que es equivocada la asunción, muy común, de que hay una evidente superioridad del sistema mayoritario sobre la democracia consensual en lo relativo a estos rubros. A lo anterior habría que agregar que el record de la democracia consensual, con respecto a la representación de las minorías y cobertura de sus intereses, es mucho mayor⁵⁸.

Por otra parte, hay una crítica que ha formulado Anne Phillips a la democracia consensual que me parece digna de considerar. En su opinión, la democracia consensual se preocupa básicamente de aquellas divisiones etno-culturales que están presentes en la actividad política o, dicho de otra manera, de aquellas diferencias que pueden ponerse en la arena pública "cuando existe la posibilidad de formar partidos políticos". En este sentido, Phillips señala que la pregunta de la democracia consensual "no es como dar poder a los grupos que han sido excluidos de la política, sino más bien como operar con aquellas minorías que han generado sus propias organizaciones políticas"⁵⁹.

La observación anterior nos debe poner alerta, pues si ella es válida, la democracia consensual sólo tendería a reconocer como importantes a aquellos grupos que han sido capaces de producir a sus propios partidos políticos, algo que han realizado sólo muy pocas minorías etno-culturales. En efecto, es evidente que muchos de los grupos culturales que enfrentan un franca desventaja frente a las sociedad

dominante, no tienen la capacidad para crear sus propios partidos políticos -en particular los pueblos indígenas han carecido de semejante posibilidad-, y que sólo algunas minorías nacionales y en algunos países como Canadá (los quebecúas), España (los vascos y catalanes), Bélgica (los flamencos y valones) y la India, han formado partidos atravesados por líneas culturales. En aquellos países donde semejante institucionalidad partidista no exista o sea muy frágil, creo que antes de crear un sistema de democracia consensual, se deberían crear las condiciones necesarias para que las minorías culturales formen, si es el caso, sus propias organizaciones políticas para la competencia electoral, esto como tránsito a la consolidación de un modelo consensual, sólo ello daría satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos a que se refiere el segundo principio de la justicia. En caso de que aún semejante posibilidad no sea posible, debe explorarse la representación de grupo.

Asimismo, contra quienes pudieran señalar que no es posible una democracia consensual en aquellos países en los que no ha existido una tradición en este sentido, quisiera decir que si una cultura consensual puede llevarnos a la adopción de instituciones consensuales, estas instituciones también tienen, por su parte, el potencial de hacer que las culturas inicialmente basadas en la rivalidad, puedan ser menos adversarias y más consensuales. En efecto, democracias consensuales como Suiza y Austria muy probablemente tengan hoy en día culturas consensuales, pero no siempre las han tenido: los suizos pelearon cinco guerras civiles desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX, y los austriacos pelearon una breve pero sangrienta guerra civil apenas en 1934. A finales de los noventa, Bélgica, India, Israel,

Irlanda del Norte, México y muchos de los países que han transitado a la democracia recientemente, tienen -y claramente necesitan- instituciones consensuales aunque no tengan culturas consensuales, no obstante que la mayoría de esos países puedan ser descritos como poseedores de culturas altamente competitivas y conflictivas⁶⁰.

Ahora bien, si no fuera posible establecer una plena democracia consensual en estos países, pues muchos de ellos provienen de formas de gobierno férreamente centralizados, cuando menos creo que es indispensable integrar en sus nuevas instituciones democráticas, algunos de los mecanismos propios de las democracias consensuales que nos permitan dar acceso a la vida política a las minorías culturales⁶¹.

De esta manera, si por ejemplo, aunque las nacientes democracias escogieran un sistema presidencial como está sucediendo en Latinoamérica (no obstante que el record de este sistema en los países en vías de democratización exhibe problemas muy característicos, además que es un sistema propio de las democracias mayoritarias), creo que cuando menos deberían integrar en su nuevo orden constitucional a aquellas instituciones propias de la democracia consensual que sus características particulares les requieran para el acomodo de las minorías etno-culturales conforme a los dos principios normativos de la justicia.

6. REPRESENTACIÓN DE GRUPO O DERECHOS ESPECIALES DE REPRESENTACIÓN.

6.1 SU IMPORTANCIA Y EL ARGUMENTO DE LA IGUALDAD.

Si conforme a las condiciones particulares de las divisiones etno-culturales en los Estados nacionales, así como de su sistema democrático, no fuera posible desarrollar

una democracia consensual o implementar algunas de sus instituciones, en su lugar podría examinarse la posibilidad de explorar la representación especial de grupo, aunque en algunos casos, una combinación de ambas podría ser apropiada. En efecto, mientras tradicionalmente el interés de las minorías nacionales, ya sean naciones subestatales o pueblos indígenas, ha sido el desarrollo de la democracia consensual o de algunos de sus instrumentos (coaliciones, veto, proporcionalidad, multipartidismo, federalismo o autonomía), en cambio los inmigrantes y otros grupos no étnicos pero si claramente culturales como pueden ser las mujeres, los discapacitados, los pobres o los homosexuales, que carecen de la posibilidad que negociar con el Estado la implementación de las instituciones de la democracia consensual, sí pueden pactar la representación de grupo como una forma más propicia para su acomodo institucional en términos de justicia. De manera muy general, puedo decir que a través de la representación de grupo, las minorías etno-culturales podrían asegurar un porcentaje mínimo de representantes en los órganos de gobierno, principalmente en las asambleas legislativas; dicho porcentaje puede estar determinado proporcionalmente a la fuerza numérica de la minoría que se desea representar o, mediante un porcentaje fijo que permita una presencia adecuada de esas minorías en condiciones de justicia, para que puedan avanzar sus intereses dentro del Estado y sus instituciones.

Asimismo, la representación de grupo puede ser de mucha utilidad para aliviar un problema cada vez más visible en las democracias contemporáneas: el que está vinculado con un proceso democrático que no es representativo, es decir, que no consigue reflejar la diversidad cultural de la población, ya que en la mayoría de los países los órganos legislativos,

por ejemplo, están dominados por miembros de la sociedad dominante y, en muchos otros casos, como casi siempre ocurre en las democracias occidentales ya establecidas, tales cuerpos colegiados están controlados por hombres de clase media, que no padecen ninguna discapacidad y no tienen ningún tipo de relación con los miembros de las minorías etno-culturales. En consecuencia, la desproporción en la representación de tales minorías y las minorías etno-culturales es ya un fenómeno general: así por ejemplo, en los Estados Unidos y Canadá, la mujeres, las minorías religiosas y los pueblos indígenas apenas representan un tercio de los escaños que les corresponderían conforme a su peso demográfico⁶². México, por ejemplo, no obstante que posee la población indígena más grande del continente americano, no tiene ningún tipo de representación de este tipo, pues no existe en lo absoluto la representación indígena en sus órganos legislativos. En consecuencia, una democracia que no integra a sus minorías etno-culturales a sus instituciones de gobierno, no satisface en manera alguna los principios de igualdad contenidos en los dos principios de la justicia y, en particular, no da satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos del Estado.

Hay varias formas de modificar esta desventaja y promover la representación especial de grupo, una sería constreñir a los partidos políticos para que incluyeran entre sus candidatos a los integrantes de las minorías etno-culturales. Otra podría ser estableciendo algún tipo de representación proporcional, o el establecimiento de cuotas en los cuerpos legislativos nacionales para esas mismas. En cualquiera de estos casos, el principal argumento en favor de la representación de grupo está encaminado a satisfacer el principio de igualdad consagrado en los dos principios

normativos de la justicia, pero sobre todo el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del Estado a que se refiere la segunda parte del segundo principio de la justicia, por parte de los integrantes de ciertas minorías etno-culturales. En efecto, normalmente la democracia liberal tiende sólo a considerar la igualdad en el voto de los ciudadanos y el derecho que tienen para competir en las elecciones, abstrayéndose de las condiciones culturales que harían de la igualdad un principio efectivo. Quienes asumen lo anterior, desde luego pasan por alto la diferencia etno-cultural o de género, así como el desigual acceso a los recursos económicos, al conocimiento, a la información y a las habilidades políticas, que hacen de los integrantes de una sociedad política desiguales entre sí y que, en consecuencia, les impide acceder a los puestos públicos y a los recursos económicos en igualdad de condiciones al resto de la sociedad dominante.

La promesa de la igualdad política a que se refiere el segundo principio de la justicia nos enfrenta a preguntas importantes dentro del debate actual de las minorías culturales y de los grupos en desventaja : ¿Es acaso el diferente tratamiento político que se hace de las minorías, parte integrante de una lamentable historia de las democracias liberales? ¿Acaso las democracias liberales tienen que convertirse en otra cosa -algo distinto a la democracia- para poder resolver el problema de la desigualdad de las minorías etno-culturales y los grupos en desventaja? ¿Pueden tales desigualdades dentro de las democracia liberales ser resueltas y así, dar satisfacción al segundo principio de la justicia? Al respecto, creo que tales problemas pueden ser resueltos dentro de la propia teoría de la democracia liberal y, en este sentido, la representación

de grupo nos puede proporcionar una herramienta institucional valiosísima para dar satisfacción al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos a que se refiere el segundo principio de la justicia, y así acomodar a estas minorías dentro del Estado y sus instituciones en términos de justicia.

En efecto, la democracia implica igualdad, pero cuando es impuesta sobre una sociedad desigual, permite que algunas personas o grupos pesen o tengan más beneficios que otros. Si lo que deseamos es la igualdad, la representación de grupo es potencialmente una manera de alcanzarla y puede, en principio, ayudar a equilibrar el peso de los grupos y culturas menos favorecidas con aquellos que son dominantes. Así, cuando nos enfrentamos a grupos definidos por su etnicidad, por su cultura o por su género, es decir, por aspectos de los que difícilmente podemos ser responsables o sobre los que no podemos hacer nada en particular, mientras que, por otra parte nuestras democracias están significativamente afectadas por una representación de hombres pertenecientes a la sociedad dominante quienes integran de manera abrumadora la mayoría de órganos de representación y determinan lo que forma parte de nuestra agenda política, ¿no deberíamos pronunciarnos a favor de una mayor representación formal de los intereses culturales de las minorías y de los grupos en desventaja, con la intención de dar cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades a que se refiere el segundo principio de la justicia?⁶³

Desde luego que sí, sin embargo, el problema para aceptar la representación de grupo radica en que la institucionalización de este tipo de representación parece entrar en conflicto con lo que ha sido el movimiento tradicional hacia la democracia, el cual se encuentra

típicamente alejado de los temas de la representación grupal pues los considera un privilegio y no de igualdad, por lo que prefiere un ideal abstracto de la representación y de la ciudadanía en el que los individuos cuenten, de manera igual, como un solo voto y un solo individuo. En efecto, la Revolución Francesa desperdigó el principio de la representación en los Estados Nacionales y tal principio siempre reclamó en los países que aspiraban a una democracia representativa, el sufragio universal al tiempo que insistió en la eliminación de las distintas facciones grupales -ya sea que estas fueran determinadas a través de la educación, la propiedad, el sexo o la raza, etcétera-, que se habían organizado previamente a la distribución del poder. La democracia con una noción abstracta y universal de la representación, en este sentido, siempre fue hostil a una representación especial de grupo⁶⁴.

Sin embargo, esta versión de la democracia posee obvias contradicciones cuando se le compara con los destrozos generados por la complacencia de las sociedades "democráticas" durante el siglo XX, que señalaban que la política era y debería ser siempre un asunto de la competencia exclusiva de los ciudadanos y que la democracia estaba suficientemente garantizada, si se aseguraba a los ciudadanos, la posibilidad de competir en el proceso político con un voto por ciudadano y sin tomar en cuenta sus diferencias etno-culturales. Sin embargo, permanece abierto al cargo que normalmente se hace a tales democracias: atención insuficiente al principio de igualdad política para las minorías culturales y la negativa a reconocer que estas minorías buscarán la forma de promover su propia representación⁶⁵.

Este es el mensaje central de Iris Young, quien llama a las democracias a establecer procedimientos que aseguren una representación adicional para todos los grupos oprimidos. Los mecanismos que ella propone incluyen, "financiamiento público que permita a tales grupos agruparse y formular sus programas; el derecho para tales grupos de formular sus propias propuestas políticas y que estas sean consideradas por quienes elaboran las leyes y reglas en una sociedad plural"⁶⁶. También, Iris Young pugna por el otorgamiento de poderes de veto a tales grupos sobre materias en las cuales las minorías etno-culturales y los grupos en desventaja tengan un particular interés, o se les pueda afectar de manera significativa. Dos ejemplos que ella sugiere de esto son, por una parte, el poder de veto de las mujeres sobre la legislación que afecta los derechos reproductivos de la mujer y, por otro lado, el poder de veto de los grupos indígenas americanos sobre el uso de las tierras que les fueron otorgadas como reservaciones. Desde luego, Iris Young tiene en mente a muchos grupos, en su lista se incluyen, para el caso de los Estados Unidos, a las mujeres, a los negros, a los indígenas americanos, a los chicanos, a los puertorriqueños, a los hispanos, a los asiáticos, a los gays, a las lesbianas, a los pobres, a los ancianos y a los discapacitados física y mentalmente⁶⁷.

En síntesis, podemos decir que el argumento crucial para la representación de grupo se refiere a la necesidad de satisfacer a favor de las minorías culturales el principio de igualdad contenido en los dos principios de la justicia en las sociedades democráticas, sobre todo la igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del estado, así como asegurar el derecho de todos para gozar de las libertades políticas, en particular de la libertad de ser

votado a que se refiere el primer principio de la justicia. En efecto, la igualdad política no es garantizada por el simple derecho de voto que es considerado igual para todos los ciudadanos, ni tampoco por la denominada neutralidad de género, de raza o de credo religioso derivada de la abstracción que realiza el liberalismo individualista. Ésto debido a que el individualismo abstracto impone una concepción unitaria de las necesidades humanas así como de sus preocupaciones, lo que frecuentemente margina a aquellos grupos que pueden diferir culturalmente de los intereses del grupo dominante⁶⁸.

6.2 ¿QUIÉNES DEBEN GOZAR DE UNA REPRESENTACIÓN DE GRUPO?

Ahora bien, si el principio de la igualdad me orilla a pronunciarme a favor de la representación de grupo, ¿podríamos afirmar que siempre que haya un grupo que se sienta oprimido o discriminado, habrá *prima facie* que garantizar que ese grupo forme algún tipo especial de representación? Desde luego, una interpretación correcta de la representación especial, me obliga a responder que no siempre estará justificada semejante representación con base en principios normativos. En efecto, ¿qué sucedería si el procedimiento se vuelve contraproducente, fortaleciendo mas que debilitando la división entre los diferentes grupos etno-culturales? Nigeria por ejemplo, ha experimentado de manera frecuente el sistema de cuotas y las estructuras federales con el propósito de balancear las demandas de los diferentes grupos étnicos e, inclusive, ha intentado una forma de competición tripartita que ha sido reproducida por los tres partidos principales; sin embargo, en la misma Nigeria hay un cuerpo de opinión importante que considera ésto como una forma de perpetuar la división étnica dentro del país. Así por ejemplo, los grupos

más pequeños estuvieron colocados en condiciones de seria desventaja en la primera constitución, y la subsecuente federalización del Estado, sólo intensificó lo que Richard Jones describe con una "política de la prebenda", una insana búsqueda de recursos, puestos públicos y poder⁶⁹. En efecto, donde las sociedades están divididas entre grupos en ventaja y grupos en desventaja, parece crucial establecer mecanismos que vayan a equilibrar el balance de poder y aseguren el principio de igualdad entre la sociedad dominante y las minorías culturales, de otra manera, tales mecanismos sólo pueden perpetrar el problema y no crear los elementos suficientes para adaptarse a las necesidades de la sociedad multicultural. Nadie que yo conozca estaría a favor de dar marcha atrás a las prácticas de la democracia liberal actuales, o que se sustituyera a la representación general de los partidos políticos por una estricta representación de grupo, pues siendo los partidos políticos los principales representantes de la sociedad dominante, dejarlos fuera o mermar significativamente su capacidad de canalizar representantes a los puestos públicos, no daría satisfacción a los principios de igualdad de oportunidades para los integrantes de esa sociedad dominante. El problema no es sustituir a la representación general de partidos por la representación especial de grupo, el problema es más bien de *complementaridad*, pues se debe aceptar el acceso de las minorías culturales a los puestos del gobierno en condiciones de igualdad, tal y como Iris Young propone cuando sugiere que hay que fortalecer la participación de las minorías dentro de las propuestas públicas que hacen los Estados⁷⁰.

Cualquier llamado en favor de crear un estatuto especial llama la atención por la dificultad que significa establecer cuales son los grupos relevantes, lo cual inevitable nos debe

obligar a sostener una aproximación muy cautelosa, pues de otra manera podrían caber todos los grupos en desventaja. De esta forma, podemos decir que si por una parte, parece haber un poderoso argumento en favor de los procedimientos encaminados a consultar a los grupos que se han mantenido tradicionalmente en desventaja en la distribución actual del poder político, hay en cambio un débil argumento a favor de que, en tales casos, se proporcione a los grupos un poder definitivo o desproporcionado, que coloque en franca desigualdad a la sociedad dominante a otras minorías culturales⁷¹. Al respecto, coincido con lo que dice Kymlicka en relación a que los derechos especiales de representación, en la medida en que se consideran una respuesta a la opresión o a las carencias sistémicas, resultan más plausible que se contemplen como medidas temporales en tránsito hacia una sociedad en la que ya no exista la necesidad de una representación especial, algo así como una especie de "acción positiva" en materia política⁷². Sin embargo, en todos aquellos casos en los cuales la desigualdad etno-cultural persista, parece inevitable afirmar que la representación especial deberá seguir existiendo como un mecanismo de equilibrio para las minorías, hasta en tanto semejante desigualdad no desaparezca.

Por lo que respecta a la determinación de los grupos relevantes podría decir que, por ejemplo, en una sociedad con una alta proporción de indígenas como la mexicana, éstos podrían pedir una representación especial en el gobierno central o federal, en atención a su situación de desventaja, así como diversas competencias de autogobierno en atención a su condición de *pueblos* o *naciones*. Sin embargo es importante aclarar que estos derecho y estos grupos, no siempre y necesariamente deben ir juntos, ya que ésto depende de las

condiciones particulares. En efecto, un grupo oprimido como el de los discapacitados puede aspirar a una representación especial, pero carece de una base para reclamar derechos de autogobierno. Así también, mientras se afirma que los grupos de inmigrantes carecen de derechos de autogobierno, se discute ampliamente si deben tener derechos de representación especial. Sobre este último punto Kymlicka opina que no⁷³, mientras que Parekh Bhikhu piensa que sí son necesarios los derechos de representación⁷⁴ para los inmigrantes, opinión esta última que comparto ya que considero que aquellos Estados nacionales con fuertes flujos migratorios y un segmento importante de su población compuesto de esta manera, se hace cada vez más indispensable asegurar, en términos de justicia, la representación de aquellos inmigrantes que se han integrado de manera importante a su sociedad.

Por otra parte, están aquellos casos en los que algunos grupos por su amplia presencia dentro de una región pueden reclamar ciertos derechos de autonomía, pero por la propia naturaleza del grupo, semejante petición resulta completamente inoperante en una política siquiera a mediano plazo. Este fue el caso de los grupos homosexuales en la ciudad de San Francisco, que llegaron a plantear la posibilidad de crear una "república lésbico-gay", es decir una especie de autonomía para la ciudad e inclusive algún tipo de representación especial para la ciudad por su condición particular; el problema para realizar tal proyecto es que era insostenible una propuesta de esta naturaleza por la imposibilidad de la comunidad homosexual de reproducir a su propia comunidad cultural. En efecto, muchos de los homosexuales tenían hijos, pero éstos normalmente no adoptaban los patrones de conducta homosexual, es decir, eran

heterosexuales, lo que hacía insostenible cualquier tipo de autonomía o estatuto especial para la ciudad⁷⁵.

Entonces ¿cuáles son exactamente los grupos que debemos tomar en cuenta para la representación especial? El caso estándar contra la representación de grupo es el que consiste en sostener que la lista de minorías culturales o grupos en desventaja se amplíe lo más posible, es decir, el que pretende que la lista siga y siga como sucedió en Nigeria, hasta fragmentar al Estado de una manera irremediable. Sin embargo, siempre hay una forma de establecer límites a la representación especial: el mismo principio de igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los puestos públicos del Estado, tanto para miembros de la sociedad dominante como para los integrantes de las minorías culturales, conforme a la política particular de cada Estado nacional que debe definir los límites y las categorías pertinentes. Por ello reclamamos tan radicales como los que realizaba en un principio el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México, en el sentido de que todos los mexicanos eran indios, generaban tanta desconfianza, pues culturalmente no todos los mexicanos lo eran, sólo entre el 10 o 15% de la población podrían ser ubicados en esa categoría. En consecuencia, elevar una de esas minorías a categoría única, significaba cuando menos en el plano del discurso, colocar a la sociedad dominante en un plano de desigualdad frente a esas minorías, algo que no da satisfacción a los principios normativos de la justicia. Desde luego, mantener las condiciones actuales de la representación en México tampoco da satisfacción a esos principios, pues actualmente no existe la representación de grupo para los pueblos indígenas mexicanos, algo que debería comenzar implementarse en nuestro país para permitir el acceso de esos pueblos a los órganos de gobierno y, muy

especialmente, a las asambleas legislativas de las entidades federativas y del poder legislativo federal. En semejantes asambleas debería prevalecer un principio proporcional para ello, así por ejemplo, la asamblea legislativa federal debería poseer una representación especial para los pueblos indígenas de no menos del 10% para garantizar su acceso en términos de justicia, mientras que los estados de la federación deberían permitir su representación de la manera proporcional en que se encuentren representados numéricamente esos pueblos. El problema más serio sería en el caso de aquellas entidades federativas que posean importantes núcleos de población indígena como Oaxaca, Chiapas, Hidalgo o Yucatán, en los cuales aplicando semejante principio, la representación especial indígena podría ser muy grande y generar una gran fragmentación al interior de los congresos locales; en estos casos sería más recomendable recurrir a fórmulas de autonomía para asegurar el acomodo de los pueblos indígenas en términos de justicia, como lo hemos visto en el capítulo tercero, al tiempo que se permite una representación moderada de los pueblos indígenas en las asambleas legislativas locales, en porcentajes que varíen según las necesidades de cada estado pero sin constituir nunca una mayoría dentro de las asambleas.

Desde luego, hay que tener en cuenta que no siempre es fácil determinar con claridad la paridad que existe entre las diferentes minorías etno-culturales y la sociedad dominante, para promover su acomodo en términos de justicia. Esto es relevante inclusive para las categorías que parecen más permanentes, como es el caso de la paridad entre hombres y mujeres, aunque este caso particular ha tenido, por el momento, un éxito mayor que los casos paralelos de paridad entre las diferentes minorías étno-culturales. En efecto,

mientras la noción de género parece clara (hombre-mujer), hay otras que no lo son tanto, por ejemplo, la noción general de "la gente negra" se disuelve rápidamente en una distinción entre diferentes subgrupos, pues en el Reino Unido o en los Estados Unidos, la comunidad negra se puede subdividir en los subgrupos africanos, asiáticos y afrocaribeños, y éstos a su vez, entre un número mayor de muy diferentes y pequeños grupos subétnicos. Algo parecido podemos decir de los pueblos indígenas, pues en todos el continente americano cada Estado nacional tienen múltiples y muy variados pueblos, por ejemplo, México tiene más de sesenta grupos étnicos, algunos grandes como los nahuas, mayas o zapotecos, que están alrededor del millón de habitantes, y algunos grupos muy pequeños como los Cakchiquel, Cochimí o Pápago que apenas rebasan el ciento de personas⁷⁶. Ahora bien, no obstante los problemas existente se deberá siempre hacer un esfuerzo para acomodar a esa minorías en términos de justicia y garantizando al mismo tiempo los principios de igualdad para los integrantes de la sociedad dominante. Y hay que insistir, en todos los casos, se deberá atender a las particularidades de cada Estado nacional, ya que cualquier intento por establecer esos acomodos de antemano, lo único que conseguiría es petrificar tales categorías de manera prematura y antes de una discusión concreta⁷⁷.

6.3 LAS CUOTAS DE REPRESENTACIÓN

En el caso particular de las mujeres, si consideramos el desequilibrio que existe entre la proporción de mujeres que como ciudadanas votan y la proporción de las que son electas para cargos de poder, se puede observar con toda claridad la desproporción y la manera en que está afectado su derecho a ser electas y a la igualdad de oportunidades para acceder

los cargos públicos a que se refiere el segundo principio de la justicia.⁷⁸ Al respecto, las cuotas de representación nos pueden ayudar a equilibrar este grave desajuste. En efecto, por lo que respecta a la crítica feminista, una de sus recomendaciones políticas más desarrolladas es aquella que propugna por el sistema de cuotas de representación para alcanzar paridad entre los sexos -en los parlamentos, en los partidos políticos, en las uniones sindicales, en las estructuras corporativas, etc-, las cuales no necesitan (como argumentaré más adelante) descansar en una noción de lo que se ha llamado "representación de la mujer"⁷⁹, además de que este sistema de cuotas de representación puede hacerse extensivo a otras minorías etno-culturales o grupos en desventaja, si el caso particular lo requiere y con las modificaciones que sean necesarias⁸⁰.

Sin embargo y siguiendo con el ejemplo de las mujeres, podemos observar que con la importante excepción de los países nórdicos, las mujeres electas en las asambleas nacionales, sólo conforman entre un 2 y 12 por ciento del total. El caso de las cuotas de género ha sido perseguido con particular éxito por las mujeres activas en los partidos políticos en los países nórdicos, en su mayoría, aunque no exclusivamente, por los partidos que se encuentran a la izquierda del espectro político. Así, en el curso de la década de los setenta, un número cada vez mayor de partidos adoptaron el principio de poseer al menos un 40 por ciento de su representación con integrantes de cualquiera de los sexos y para cualquiera de los niveles en las delegaciones electas de los partidos. Esto fue realizado por los partidos Liberal y Socialista suecos en 1972, el partido Liberal Noruego en 1974 y el partido Socialista de Izquierda en 1975 y el partido danés Socialista en 1977. En la década siguiente hubo

un fuerte impulso para extender tal principio en el nivel de la representación de las mujeres en los parlamentos nacionales. Ya en 1980 los partidos políticos tanto en Noruega como en Suecia, propusieron una legislación dirigida a que todos los partidos políticos introdujeran un mínimo de 40 por ciento de candidaturas para cualquiera de los sexos en sus listas electorales. Aunque la propuesta no tuvo éxito, muchos partidos la introdujeron unilateralmente⁸¹.

El resultado probó ser más bien espectacular: mientras la Gran Bretaña ha incorporado sólo un porcentaje aproximado al cinco por ciento de mujeres en la cámara de los comunes, los países nórdicos permanecen como un paraíso relativo para las mujeres dedicadas a la política. Para 1984 las mujeres habían tomado un 15 por ciento de los asientos parlamentarios en Islandia, 26 por ciento en Noruega y Dinamarca; 28 por ciento en Suecia y 31 por ciento en Finlandia. En 1985 Noruega alcanzó uno de los niveles más altos en lo relativo a la representación de las mujeres, esto como resultado de la cuota introducida por el Partido Laborista Noruego y el hecho de que ese partido ganó la elección general, lo que hizo que las mujeres integraran un 34.4 por ciento de los asientos parlamentarios, dieciocho puestos ministeriales, 40.5 por ciento de la membresía en los consejos de los condados y 31.1 por ciento de la membresía en los consejos municipales⁸².

Con respecto a las cuotas políticas, podemos decir que aunque las feministas han empleado una gran variedad de argumentos en su favor, el argumento principal no debe descansar en una noción de representación de grupo, sino más que nada, es un argumento que descansa en reclamos de igualdad política, es decir, en una demanda para que se satisfaga principalmente el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos a que se

refiere el segundo principio de la justicia. En efecto, para que el argumento a favor de las cuotas políticas descansara en una noción de representación, sería indispensable determinar qué es lo que debemos entender por "representar" a un grupo, sin embargo, hay muy pocos mecanismos para establecer qué es lo que un grupo desea y, en consecuencia, para determinar que sería la representación en este caso. Por ejemplo, no podemos decir que teniendo más mujeres elegidas en las asambleas locales o nacionales, habremos asegurado la representación de las mujeres. Esto debido a que los políticos no son electos por distritos o circunscripciones de mujeres, además de que tales políticos normalmente forman su opinión dentro de sus propios partidos, por lo que no tienen una base para decir que han sido electos "por las mujeres"³³. Semejantes afirmaciones crearían el riesgo de congelar lo que son las identidades múltiples y cambiantes, e impondría severos límites sobre la noción de representación de grupo. En cambio, cuando en la composición de las asambleas legislativas se puede apreciar que las mismas se encuentran integradas de manera desigual e inequitativa con relación a la cultura, al grupo étnico o al género de los miembros que integran tal sociedad, esta puede ser una clara evidencia de que ciertas minorías o grupos en desventaja han sido marginados del proceso político en cuestión y de que no hay igualdad para ellos en el acceso a esos puestos públicos. En consecuencia, un argumento a favor de las cuotas de representación que tenga como objetivo corregir estas injusticias, además de que sería más claro, descansaría en principios normativos.

En efecto, si no hubiera obstáculos sustanciales para las minorías culturales hacia una participación igualitaria, entonces los puestos públicos serían distribuidos al azar

entre esas minorías y la sociedad dominante. El hecho de que esta distribución esté lejos de ser justa e igualitaria, nos debe alertar acerca de los obstáculos y sobre la necesidad de dar satisfacción, en las sociedades que se llaman "democráticas", al principio de igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos del Estado. De cualquier manera, mi argumento normativo puede ser fortalecido si se agrega que la composición de las asambleas legislativas se puede enriquecer al poseer una mayor variedad de opiniones, intereses y preocupaciones en su interior. Por el contrario, el argumento no resulta fortalecido y, si acaso, seriamente debilitado, al favorecer una noción más sustancial de lo que puede ser "representar" a una minoría o un grupo nuevo, pues ante la ausencia de procedimientos adecuados para establecer lo que un grupo quiere o piensa y en consecuencia, para exigir cuentas a los representantes, no podemos hablar de manera productiva de la representación política⁸⁴.

En otras palabras, la aceptación de las cuotas de representación implica una modificación y una defensa de la democracia liberal tal y como la conocemos, pues estoy convencido de que es peligroso ignorar los rasgos particulares de los individuos y de los grupos, como son la raza, la cultura o el género, y así pedirle a los ciudadanos que se despoje de sus diferencias culturales y se sumerja en una noción abstracta de la representación que ha marcado, frecuentemente, una pauta de desigualdad para los integrantes de las minorías culturales. Tal complacencia dejaría a la democracia a merced de las relaciones de poder dominantes en una sociedad determinada. Ahora bien, no obstante que la composición de la representación política sí es importante, debemos alejarnos de aquellos argumentos que favorecen la representación especial de las minorías y de los grupos en

desventaja que descansan en una noción de representación como *grupos en sí*, para adoptar en cambio argumentos igualitarios y sustentados en los principios normativos de la justicia. En otras palabras, las minorías etno-culturales y los integrantes de los grupos en desventaja deben tener, de manera genuina, igualdad de oportunidades con los integrantes de la sociedad política dominante para llegar a ser nuestros representantes políticos. Más aún, se puede ir un poco más adelante con el argumento a favor del sistema de cuotas, diciendo que la igualdad de oportunidades no será cumplida hasta que haya un resultado más justo en la elección de los candidatos, entre los que debemos contar a algunos integrantes de las minorías etno-culturales. Esto no quiere decir, por ejemplo, que las mujeres representarán los intereses de las propias mujeres, debido principalmente a que en su calidad de representantes, son electas por electores que forman parte de una sociedad que también está integrada por hombres⁸⁵. Por el contrario, mi argumento es más un argumento a favor de la igualdad individual que de la articulación de las preocupaciones de grupo. Así por ejemplo, si pudiéramos concebir a una suprema corte que estuviera compuesta de manera igualitaria por hombres y mujeres y cuya composición étno-cultural reflejara la de la sociedad, con dificultad podríamos decir que ese órgano colegiado estaría integrado inequitativamente, al tiempo que tampoco podríamos esperar que esos jueces realizaran sus juicios como "representantes" de ésta o aquella minoría, o de éste o aquel género, sino que los mismos estuvieran soportadas en principios de justicia⁸⁶.

¹ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, p.20; para una explicación sobre el resurgimiento del pensamiento democrático en las ciudades italianas durante el final del renacimiento, véase, Skinner, Quentin, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Great Britain, Volume One, 1996, 262 p.; hay traducción al castellano: *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

² Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, op.cit, pp.20-34.

³ *Ibíd*, pp.20-34.

⁴ La democracia, o lo que Robert Dahl denomina poliarquía, es aquel sistema que denota a un gobierno que cumple de manera mas o menos acabada con las siguientes condiciones: A) Participación efectiva, es decir, que en todo proceso de adopción de decisiones obligatorias para la sociedad, los ciudadanos cuenten con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la resolución final y para incorporar temas al programa de acción. B) Igualdad de votos en la etapa decisoria, a través de garantizar a todos los ciudadanos, igualdad de oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos; esta igualdad de votos es indispensable para asegurar la igualdad intrínseca de los ciudadanos. C) Comprensión esclarecida, es decir que cada ciudadano cuente con iguales y apropiadas oportunidades para descubrir o convalidar la elección de los asuntos a ser debatidos. D) Control del programa de acción, esto se presenta cuando el pueblo cuenta con la oportunidad de resolver qué cuestiones y de qué manera se ordenarán dentro del programa de acción. E) Una sociedad política inclusiva, es decir, una ciudadanía lo más extensa posible que incluya a todos los miembros adultos de la asociación, incluyendo desde luego a los integrantes de las minorías culturales, excepto a los residentes transitorios en el país y a las personas que carezcan de autonomía, como los discapacitados mentales. Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, op.cit., pp.131-158.

⁵ Esta opinión es compartida por muchos estudiosos de los fenómenos democratizadores contemporáneos, para muestra véase los que al respecto dice Lijphart, Arend, *Forms, performance, and constitutional engineering*, en European Journal of Political Research (Revista Europea de Investigación Política), 25, 1994, pp.12.

⁶ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, op.cit, pp.105-107

⁷ *Ibíd*.

⁸ *Ibíd.*, p.110

⁹ *Ibíd*, pp.110-111

¹⁰ *Ibíd*, p.114

¹¹ *Ibíd*, p.143

¹² *Ibíd*, 143-144, 147

¹³ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., pp.53-55

¹⁴ Dahl, Robert, *La poliarquía, Participación y Oposición*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, 228.p

¹⁵ Lijphart, Arend, *Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering*, en *European Journal of Political Research (Revista Europea de Investigación Política)*, op.cit., pp.1-3.

¹⁶ Esta famosa definición de la democracia es atribuida a Abraham Lincoln, y frecuentemente es citada y comentada por la literatura estadounidense sobre temas de democracia.

¹⁷ Lijphart, Arend, *Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering*, op.cit., pp.1-3.

¹⁸ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, Estados Unidos de América, pp.5-6.

¹⁹ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, Estados Unidos de América, 1977; Robert, *La Democracia y sus críticos*, op.cit., pp.305-311

²⁰ Lijphart, Arend, *Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering*, op.cit., pp.3-4.

²¹ De manera muy general, podemos decir que los suizos han constituido un pueblo muy fragmentado tanto en materia religiosa como lingüística; además, salvo unas pocas excepciones, sus veinticinco cantones tienen gran homogeneidad interna en estos dos aspectos, motivo por el que el país, en su conjunto, está muy dividido según líneas territoriales. Los belgas, por su parte, están escindidos lingüísticamente entre los flamencos de habla alemana y los valones de habla francesa. Si bien la mayoría de los belgas son nominalmente católicos, las divisiones lingüísticas entre ellos tienden a coincidir con tendencias católicas y anticlericales. Además, los flamencos católicos y los valones francófonos, más anticlericales que aquellos, están muy concentrados territorialmente -si se exceptúa la región de Bruselas-. Por su parte, Austria estuvo dividida a lo largo de su historia en tres *lager* o "campos" antagónicos creados en torno del problema ideológico, reforzado en buena medida por las respectivas concepciones religiosas y en alguna medida por el lugar de residencia (carácter rural o urbano, y región del país), y aglutinados básicamente en tres partidos. En Holanda, los cruzamientos religiosos e ideológicos dieron lugar a cuatro bloques o *zuilen* distintos (católicos, calvinistas, liberales y socialistas), cada uno de los cuales congrega a una subcultura muy nitidamente definida, con sus propias creencias, lazos de parentesco y amistad, periódicos, escuelas, partidos políticos, organizaciones sindicales, emisoras de radio y televisión y asociaciones voluntarias con muy diversos fines. Véase Dahl, Robert, *La Democracia y sus críticos*, op.cit., pp.307-308.

²² Aristóteles, *Politics (La Política)*, Oxford University Press, 1958, p.181

²³ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., p.25

²⁴ *Ibid*, pp.43-44

²⁵ *Ibid*, p.25

²⁶ *Ibid*.

²⁷ *Ibid*, pp.27

²⁸ *Ibid*.

-
- ²⁹ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato social*, en Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, op.cit., p.27
- ³⁰ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., pp.27-29.
- ³¹ *Ibíd*, p.31; véase también, Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, op.cit., pp.34-35
- ³² Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, op.cit., p.35
- ³³ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, op.cit., pp.32-33.
- ³⁴ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, op.cit., p.35
- ³⁵ *Ibíd*, p.36.
- ³⁶ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., pp.36-38
- ³⁷ *Ibíd*, p.36-38
- ³⁸ Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin P., *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2002, p. 9; también para algunos aspectos muy generales del sistema proporcional, el lector puede revisar Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo.*, Alianza Editorial Mexicana, México, Tomo I, 1991; véase del mismo autor *¿Qué es la Democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003. .
- ³⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1.El debate contemporáneo*, op.cit., Tomo I, p.80.
- ⁴⁰ Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin P., *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds*, op.cit., pp.20-21
- ⁴¹ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., pp.38-40
- ⁴² Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, op.cit., pp.5-6
- ⁴³ *Ibíd*, p.61
- ⁴⁴ *Ibíd*, p.81
- ⁴⁵ *Ibíd*, p.86
- ⁴⁶ Sartori, Giovanni, *European Political Parties. The case of Polarized Pluralism*, en *Political Parties and Political Development*, en Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., pp.62-63.
- ⁴⁷ Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976, pp.119-216, en Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., pp.63
- ⁴⁸ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, op.cit., pp.61-64.
- ⁴⁹ Powell señala, derivado de su observación empírica de veintinueve democracias, que un sistema de partidos representativo en el cual numerosos partidos exhiben ligas y relaciones hacia distintos grupos

sociales, puede contribuir a la estabilidad democrática, ya que facilita el involucramiento de los grupos descontentos con la política legítima, siempre y cuando los grupos extremistas no estén en condiciones de obtener un apoyo significativo, G. Bingham Powell, *Contemporary Democracies*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1982, pp.154-157, 206, 222-223., en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Reino Unido, op.cit., pp.25-26.

⁵⁰ Véase, Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, op.cit., p.26

⁵¹ *Ibid*, pp.25-26

⁵² *Ibid*, p.56.

⁵³ *Ibid*, p.56

⁵⁴ *Ibid*, pp.47-48.

⁵⁵ *Ibid*, pp.50-51.

⁵⁶ *Ibid*, p.52

⁵⁷ *Ibid*, p.52

⁵⁸ Lijphart, Arend, *Forms, performance, and constitutional engineering*, en European Journal of Political Research (Revista Europea de Investigación Política), op.cit., pp.1-17

⁵⁹ Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., pp.152-153.

⁶⁰ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, op.cit., p.306

⁶¹ Lijphart, Arend, *Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering*, op.cit., pp. 12.

⁶² Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., pp.53-54

⁶³ Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, The Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania, 1993, p.90.

⁶⁴ *Ibid*, p.92

⁶⁵ *Ibid*, pp.92-93

⁶⁶ Young, Iris Marion, *The Ideal of Impartiality and the Civic Public*, en *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1990, pp. 183

⁶⁷ Young, Iris Marion, *The Ideal of Impartiality and the Civic Public*, op.cit., pp. 183-191; también véase Young, Iris Marion, *Polity and Group Difference: a critique of the ideal of universal citizenship*, Ethics, 99 (1989), p.261.

⁶⁸ Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, op.cit., pp.157-182; también Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., p.95.

⁶⁹ Richard A. Jones, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, en Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., p.97; véase también Diamond Larry, *Pluralism, Statism, and the Struggle for Democracy*, en Larry Diamond, Juan Linz y

Seymour Martin Lipset, *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Reino Unido, 1990, pp.351-409.

⁷⁰ Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1990, 277 p.

⁷¹ Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., p.97.

⁷² Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, op.cit., p.54

⁷³ *Ibid*, p.55

⁷⁴ Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 2000, pp.368, ver en particular la introducción y el capítulo donde comenta las ideas de Will Kymlicka.

⁷⁵ Kymlicka, Will, *Finding our own way. Rethinking ethnocultural relations in Canadá*, Oxford University Press Canada, Canadá, 1999.

⁷⁶ Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, Instituto Nacional Indigenista, www.ini.gob.mx/pdpim/pndpi_1_6.html

⁷⁷ Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., p.100

⁷⁸ *Ibid*, p.106.

⁷⁹ *Ibid*, pp.91-92

⁸⁰ En efecto, los argumentos desarrollados para las mujeres no pueden ser iguales para el resto de las minorías o grupos en desventaja. En el caso de las mujeres podemos decir que la igualdad en la participación es, en efecto, el objetivo principal. Una vez que las mujeres lleguen a integrar la mitad de las legislaturas nacionales -en el hipotético caso-, no habrá necesidad de ningún medio adicional para la representación especial de las mujeres. En cambio, en el caso de las minorías etno-culturales, la igualdad en la participación puede no ser suficiente para producir una igualdad en tal representación. Por ejemplo, el feminismo ha sometido a una severa crítica la noción de comunidad que ha llegado a ser parte significativa del discurso político de otros grupos, pues las mujeres frecuentemente han señalado que las comunidades religiosas o étnicas tienden a ser representadas por líderes que no están preocupados por los problemas de las mujeres.

Por otra parte, como bien lo ilustra el ejemplo de la Gran Bretaña, muchos musulmanes en este país han reclamado financiamiento público para sus escuelas, ya que por un lado, parece injusto que ciudadanos anglicanos, católicos o judíos puedan enviar a sus hijos a escuelas religiosas que poseen financiamiento público, mientras esta posibilidad ha sido negada a los ciudadanos musulmanes (por lo menos hasta 1998). Así, mientras las minorías religiosas exigen financiamiento público para sus escuelas, las mujeres han manifestado su preocupación sobre el tipo de educación que tiene que ser ofrecida a las niñas en el contexto de tal tipo de escuelas que son, cuando menos potencialmente, fundamentalistas en materia religiosa. De esta forma, los feministas han tendido a

favorecer una educación laica y apartada de toda enseñanza religiosa. Véase, Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., pp.135-136

⁸¹ *Ibíd*, p.98 y 106

⁸² *Ibíd*, p.99

⁸³ *Ibíd*, pp.97-98.

⁸⁴ *Ibíd*, p.99

⁸⁵ Esta es una de las críticas que con más fuerza dirigen los liberales que se oponen a una teoría liberal de los derechos de las minorías. Por ejemplo, Brian Barry critica con extrema severidad la posibilidad de que las mujeres representen los intereses de la mujeres o los negros los intereses de grupo étnico. Creo que Barry no examina con cuidado sus argumentos y no contempla con seriedad la posibilidad de la representación de grupo se sustente en principios de igualdad. Véase, Barry, Brian, *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Polity Press, Nueva York, 2001.

⁸⁶ Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, op.cit., pp.100-101, 133-134.

C O N C L U S I O N E S

Parece difícil que en un pequeño apartado como éste, se pueda siquiera realizar una explicación suficiente de todas y cada de las instituciones políticas básicas que han sido examinadas y su relación en términos de justicia con las diversas minorías etno-culturales evaluadas en esta investigación, sin embargo y con independencia de que se examine, en los capítulos correspondientes, de qué manera esas instituciones políticas básicas pueden dar satisfacción a los dos principios normativos de la justicia para acomodar a las minorías culturales, puedo adelantar las siguientes conclusiones:

PRIMERA: La construcción y selección de principios normativos de la justicia, es de la mayor utilidad para determinar si las instituciones políticas básicas del Estado satisfacen o no los principios liberales y las condiciones de la justicia cuando se desea acomodar a las minorías etno-culturales en el Estado y a sus instituciones políticas básicas.

SEGUNDA: Como se ha demostrado con las instituciones políticas básicas examinadas en la presente tesis, cuando éstas no satisfacen las condiciones contenidas en los principios normativos de la justicia para el acomodo de las minorías etno-culturales, existe normativamente la necesidad de corregir las concepciones clásicas sobre esas instituciones y proceder al diseño de aquellas instituciones políticas que sí den cumplimiento a esos principios normativos de la justicia.

TERCERA: Siguiendo las pautas normativas que imponen los principios de la justicia, es posible diseñar instituciones políticas básicas para el acomodo dentro de ellas, de las minorías culturales que se encuentran ubicadas en los Estados nacionales.

CUARTA: La nación y el Estado nacional son construcciones humanas que deben dar satisfacción, en la forma indicada en el capítulo correspondiente, a los dos principios de la justicia y no considerarse como productos naturales, ajenos a la intervención política del hombre y en consecuencia, ajenos a la aplicación de principios normativos.

QUINTA: La construcción de un Estado uninacional no satisface los dos principios normativos de la justicia, pues implica, en esencia, la exclusión de las culturas no dominantes, lo cual no da satisfacción a los dos principios normativos de la justicia, en particular en aquella parte que dispone que la cultura es importante para el ejercicio de las libertades políticas básicas a que se refiere el primer principio, así como el principio de igualdad a que se refiere el segundo principio.

SEXTA: Para acomodar a las minorías etno-culturales en términos de justicia, es indispensable la construcción de naciones multiculturales y Estados multinacionales, pues sólo de esta manera se dará satisfacción a los dos principios de la justicia.

SÉPTIMA: Los integrantes de las minorías etno-culturales sólo pueden gozar del máximo de libertades a que se refiere el primer principio de la justicia y de los derechos de igualdad

a que se refiere el segundo principio, si se garantiza un espacio público en el cual su cultura tenga un justo lugar.

OCTAVO: Cuando los integrantes de las naciones subestatales deseen separarse del Estado nacional en el cual se encuentren ubicados, será indispensable que su proceso de secesión se ajuste a los dos principios normativos de la justicia, en la forma en que indicé en el párrafo correspondiente.

NOVENO: Los federalismos multinacionales, son más propicios para acomodar en términos de justicia a las naciones subestatales que los federalismos uninacionales, pues los primeros a diferencia de estos últimos, sí dan satisfacción a los dos principios normativos.

DÉCIMA: No existen razones normativas suficientes para negar a los pueblos indígenas la posibilidad de constituir sus regímenes autonómicos, las cuales deberán satisfacer, en la forma indicada, los dos principios de la justicia.

DÉCIMA PRIMERA: La asimilación y la exclusión diferencial, que han sido dos procedimientos a través de los cuales se ha tratado de incorporar a los inmigrantes al Estado nacional, no satisfacen los dos principios normativos de la justicia, motivo por el cual no deben ser consideradas como procedimientos institucionales viables para el acomodo, en términos de justicia, de las minorías producto de la migración.

DÉCIMA SEGUNDA: Conforme a los dos principios normativos de la justicia, los inmigrantes que ingresan en el Estado que posee una política especial de inmigración (misma que les

otorga el derecho de convertirse en ciudadanos después de un cierto período de tiempo) tienen la posibilidad de negociar con este Estado, derechos especiales de representación que les permitan integrarse con mayor facilidad, y en términos justos al Estado receptor.

DÉCIMA TERCERA: A las minorías culturales producto de la inmigración irregular, como es el caso de los trabajadores indocumentados o los buscadores de asilo (una vez que ha vencido su permiso de residencia), se les ha excluido básicamente a través de la negativa a otorgarles la ciudadanía.

DÉCIMA CUARTA: La concepción clásica de la ciudadanía, no satisface los dos principios normativos de la justicia para el acomodo de los inmigrantes irregulares.

En consecuencia y con el propósito de que se de satisfacción a los principios normativos que dirigen mi investigación, se deberá incluir el principio de la residencia para el reconocimiento de la ciudadanía a los inmigrantes irregulares.

DÉCIMA QUINTA: Las instituciones tradicionales de la democracia mayoritaria, no satisfacen los principios de la justicia para el acomodo de las minorías etno-culturales en los Estados nacionales.

DÉCIMA SEXTA: De conformidad con los principios normativos de la justicia, las instituciones propias de la democracia consensual, como son las coaliciones, el veto, el sistema proporcional y los sistemas multipartidistas, son más

propicios para el acomodo de las minorías culturales en términos de justicia.

DÉCIMA SÉPTIMA: La representación especial de grupo puede ser una institución de la mayor utilidad para corregir la regla de la mayoría y, de esta forma, acomodar a las minorías etno-culturales conforme a los dos principios normativos de la justicia.

B I B L I O G R A F Í A C O N S U L T A D A

Adam, Heribert, *The Purchased Revolution*, en Cairns, Alan et al., *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and comparative perspectives*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999.

Addison Smith, Michael, *Indigenous Law and the Nation-States of the Latin American Region*, The University of Texas, 1999. (Artículo que me fue facilitado por el Profesor Will Kymlicka en Queen's University durante el mes de agosto de 2002).

Aguayo Sergio, *El éxodo centroamericano*, Secretaría de Educación Pública, México, 2000.

Aleinkoff, T. Alexander y Klusmeyer, Douglas (Eds), *Global Perspectives and Practices*, International Migration Publications from the Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

Anaya, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Estados Unidos de América, 1996.

Anderson, B., *Imaged Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New Left Books, 1983.

Archibugi, Daniele y Held, David, *Cosmopolitan Democracy. An agenda for a New World Order*, Polity Press, Gran Bretaña, 1995.

Aristóteles, *La Política*, Espasa-Calpe, Madrid, 1974.

Bakan, Abigail, *Chronology of key events in Canadian Federalism 1987-2001*, artículo distribuido por la Profesora A. Bakan en Queen's University, Noviembre 2002.

Baldwin, Deborah J., *Protestants and the Mexican Revolution: missionaries, ministers and social change*, University of Illinois Press, Chicago, 1990.

Barry, Brian, *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Polity Press, Nueva York, 2001.

--- *Second Thoughts- and Some First Thought Revived*, ensayo distribuido por el Profesor Brian Barry en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de noviembre de 2001.

--- *Teorías de la Justicia*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2001.

Bastian, Jean-Pierre, *Protestantismos y modernidad latinoamericana. Historia de las minorías religiosas activas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Baubock Rainer, *Transnational citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar Publishing Limited, Reino Unido, 1994.

Baubock Rainer, Heller Agner y Zolberg Aristide R., *The Challenge of Diversity*, Avebury, USA, 1996.

Baubock Rainer, Rundell John (Eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, Ashgate Publishing Limited, European Centre Vienna, Printed in Hungary, 1998, p.33

Bauman, Zygmunt, *Globalization. The Human Consequences*, Polity Press, Gran Bretaña, 1998. Hay traducción al español *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México, 1999.

Beck, Ulrich, *Living your Own Life in a Runaway World: Individualisation, Globalisation and Politics*, en Giddens, Anthony and Hutton, Wiill(Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

Beiner, Ronald (Ed), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, Estados Unidos, 1995.

Beitz, C. *Political Equality*, Princeton, 1990.

Bergeron, Francois Furet y Reinhart Koselleck, *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, Siglo XXI, México, 1998.

Berlin. Isaiah, *Four essays on liberty*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1969.

Bhabha, Jacqueline, *Embodied Rights: Gender Persecution, State Sovereignty and Refugees*, en Nira Yuval Davis y Prina Werbner (Eds.), *Women, Citizenship and Difference*, Queen's University, Kingston Ontario, 2001.

Bobbio, Norberto, *Democracia y sistema internacional*, en Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid-México, noviembre 1994.

Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo. Una Civilización negada*, CONACULTA, México, 2001.

Borrows, John, 'Landed' Citizenship: Narrativas of Aboriginal Political Participation, en Kymlicka, Will and Norman, Wayne (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2000.

Bottomore, Tom, *Citizenship and Social Class, Forty Years On*, en Marshall, T.H., *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londres, Reino Unido, 1992.

Brysk, Alison, *From tribal village to global village*, Standford University Press, Estados Unidos de América, 2000.

Bulmer, Martin y Rens, Anthonny M. (Eds.), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, UCL Press, Londres, 1996.

Burgees, Burgees, *Competing national visions: Canadá-Quebec relations in a comparative perspective*, en Gagnon, Alain-G. and Tully, James, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2001.

Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, UNAM-IIJ, México, 2002.

Cairns Alan, Courtney, John et al. (Ed), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 1998.

--- *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, UBC Press, Vancouver-Toronto, 2000.

--- *Empire, Globalization and the Fall and Rise of Diversity*, en *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, Edited By Cairns Alan, Courtney, John et al., op.cit.

Callan, Eamonn, *Discrimination and Religious Schooling*, en Kymlicka, Will and Norman, Wayne (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2000.

Caminal, Miquel, *El federalismo pluralista*, Barcelona, Piados, 2002.

Canclini García, Nestor, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo-CONACULTA, México, 1989.

Canovan, Margaret, *Nationhood en Political Theory*, Gran Bretaña, Edward Elgar Publishing Limited, 1996.

Carbonell, Miguel, *Globalización y derecho: siete tesis*, en Este País, número 148, julio 2003

--- *Cosmopolitismo y Multiculturalismo*, en Kymlicka, Will y Straehle, Christine, *Cosmopolitismo, Estado Nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, UNAM-IIJ, México, 2001.

--- *Problemas cosntitucionales del multiculturalismo*, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Querétaro, México, 2002

Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla, *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Castellanos, Rosario, *Balún canan*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, 291p.

--- *Ciudad real*, Alfaguara, México, 1997, 187p.

--- *Oficio de tinieblas*, Joaquín Mortiz, México, 1962, 368p.

Castells, Manuel, *Information Technology and Global Capitalism*, en Giddens, Anthony and Hutton, Wiill (Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

Castillo, Pedro G. y Ríos Bustamante, Antonio, *México en los Ángeles: una historia social y cultural, 1781-1985*, Alianza Editorial Mexicana-CONACULTA, México, 1989.

Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging*, Macmillan Press LTD, Malaysia, 2000

Castro y Castro, Juventino, *Las reformas constitucionales en materia indígena*, *La Jornada*, 12 de septiembre de 2002.

Connor, W. (1972), "Nation-Building or Nation Destroying?", en *World Politics*, vol.24, pp.319-355.

Courchene, Thomas, *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*, The Bell Canadá papers on Economic and public policy, Queen's University, Canadá, 1996.

Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1986.

Diaz de Kuri, Marthe y Macluf, Lourdes, *De Libano a México. Crónica de un Pueblo Emigrante*, México, 1995.

Diaz Polanco, Héctor, *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999.

Djajic, Slobodan, *International Migration. Trends, policies and economic impact*, Routledge, Londres, 2001

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1992.

--- *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989.

Dahrendorf, Ralf, *Citizenship and social class*, en Bulmer, Martin y Rens, Anthony M.(Eds.), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H.Marshall*, UCL Press, Londres, 1996.

Delpérée, Francis, *El federalismo en Bélgica*, en Thomas Fleiner-Gerster, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée, Joaquín Tornos, *El Federalismo en Europa*, Editorial Hacer, Barcelona España, 1993.

Diamond Larry, *Pluralism, Statism, and the Struggle for Democracy*, en Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Reino Unido, 1990.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Planeta Agostini, Barcelona, 1995.

---*Liberal community*, en *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Estados Unidos de América, 2000, 511 p.

Esteva, Gustavo, *The Revolutions of the New Commons*, en Curtis Cook and Lindau Juan, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, 2000.

Fagen, Patricia W., *Exiles and Citizens. Spanish Republicans in México*, Institute of Latin American Studies, The University of Texas Press, Austin, 1973.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil.*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp.98-99

--- *Más allá de la soberanía y la ciudadanía. Un constitucionalismo mundial*, Revista *Alegatos*, Num.31, México, septiembre/diciembre de 1995, pp.537-544.

Fitzpatrick, Sheila *The Russian Revolution*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2001.

Fleiner-Gerster, Thomas, *El Federalismo suizo: la influencia del federalismo americano*, en Thomas Fleiner-Gerster, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée, Joaquín Tornos, *El Federalismo en Europa*, Editorial Hacer, Barcelona España, 1993.

Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y Nación*, Taurus, México, 2001.

Freeland, Jane, *Afro-Central Americans. Rediscovering the African Heritage*. México, Minority Rights Group Report 1996, Reino Unido 1996.

Fonseca, Marco, *Community, Citizenship and Civil Society: Guatemala's Transition to Democratic Politics*, ensayo que me facilitó el autor en octubre de 2002.

Franks, C.E.S., *Indian Policy: Canadá and the United States Compared*, en Curtis Cook and Lindau Juan, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 2000.

Fullinwider Robert K., *Citizenship, Individualism and Democratic Politics*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, *Ethics* vol.105, no.3, 1995.

Galarza, Ernesto, *Barrio Boy*, University of Notre Dame Press, 1971.

Gagnon, Alain-G. and Tully, James, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2001.

--- *The Moral foundation of asymmetrical federalism*, en Gagnon, Alain-G. and Tully, James, *Multinational Democracies*, op.cit.

Galston, *Two Concepts of Liberalism*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, Ethics vol.105, no.3, 1995.

Gauthier, David, *The social contract as ideology*, en Goodin, Robert y Pettit, Philip, *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Blackwell, Great Britain, 1997.

Gellner, E., *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell Publishers, 1983. Hay traducción al español *Naciones y Nacionalismo*, Alianza Editorial-CONACULTA, México, 1991

--- *Nacionalismo*, Barcelona, Destino, 1998, p.185, en Caminal Miquel, *El federalismo pluralista*, Barcelona, Paidós, 2002, p.191.

Giddens, Anthony, *Modernity and self identity. Self and Society in the late Modern Age*, Cambridge (GB), Polity Press, 1991. Hay traducción al español: *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*, Editorial Península, Barcelona, 2000.

--- *Runaway World. How Globalization is Reshaping our lives*, Routledge, New York, 2000.

--- T.H. Marshall, *the State and Democracy*, en Bulmer, Martin y Rens, Anthony M.(Eds.), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H.Marshall*, UCL Press, Londres, 1996.

Giddens, Anthony and Hutton, Will(Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

Glazer, Nathan, *We are all Multiculturalists Now*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

González Galván, Jorge Alberto, *La validez del derecho indígena en el derecho nacional*, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla, *Comentarios a la reforma constitucional en*

materia indígena, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Goodin, Robert y Pettit, Philip, *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Blackwell, Great Britain, 1997.

Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la Carcel: Los intelectuales y la organización de la cultura*, México, Juan Pablos Editor, 1997, 181p.

Greenfeld, L., *Nationalism, Five Roads to Modernity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992.

Grimm, Dieter, *El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales*, en Thomas Fleiner-Gerster, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée, Joaquín Tornos, *El Federalismo en Europa*, Editorial Hacer, Barcelona España, 1993.

Guehenno, J.M., *El fin de la democracia*, Paidós, Barcelo, 1995.

Gutman, Amy and D.Thompson, *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press, Cambridge MA , 1996.

--- *Civic Education and Social Diversity*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, Ethics vol.105, no.3, 1995.

--- *The Challenge of Multiculturalism to Political Ethics*, en Philosophy and Public Affairs, vol.22, no.3, 1993.

Habermas, Jürgen, *Citizenship and National Identity: Some reflections on the Future of Europe*, en Beiner, Ronald (Ed), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, Estados Unidos, 1995.

--- *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós, 2000.

Hale, Charles, *Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala*, Journal of Latin American Studies, 34, 485, Cambridge University Press, 2002.

Hansen, Klaus, J., *Mormonism and the American Experience*, The University of Chicago Press, Chicago Illinois, 1981.

Harvey, Neil, *The Peace Process in Chiapas: Between Hope and Frustration*, artículo facilitado por el Profesor Will Kymlicka, en agosto de 2002.

Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

--- *Constitution of liberty*, Gran Bretaña, 1995.

--- *Derecho, legislación y libertad*, Madrid, UNION, T.II., 1988.

Hegel, G.W.F., *Philosophy of Right*, Prometheus Books, Estados Unidos de América, 1996, 365 p.

Held, David, *La Democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

Hernández Castillo, Aida, *National Law and Indigenous Customary Law: The struggle for justice of Indigenous Women in Chiapas, México*, en Maxine Molyneaux and Shahra (eds), *Gender Justice, Democracy and rights*, artículo que me facilitó el Prof Will Kymlicka, agosto 2002.

Hernández Navarro, Luis, *Between Memory and Forgetting: Guerrillas, the Indigenous Movement, and Legal Reform in the Time of the EZLN*, artículo que me facilitó el professor Will Kynlicka, agosto de 2002.

Hobsbawm, Eric, *The Age of Capital*, Abacus Book, Londres, 1999. Hay traducción al español, *La era del capitalismo*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1977.

--- *The Age of Revolution 1789-1848*, Abacus Book, Londres, 2000. Hay traducción al español, *La era de las revoluciones (1789-1848)*, Ed. Labor Universitaria, Barcelona, 1991.

Huntington, Samuel P., *Quiénes somos*, Barcelona, Paidós, 2004.

Ibarra Palafox, Francisco, *¿Pueden los derechos de las minorías tener algún sentido en una constitución liberal*, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Derechos Fundamentales y Estado? Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Iverson, Duncan and Patton, Paul (ed), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 2000.

--- *Postcolonial Liberalism*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2003.

James, Lawrence, *The Rise and Fall of the British Empire*, Abacus Book, 2001.

Jenson, Jane, *Naming Nations: Making nationalist claims in Canadian public discourse*, en Canadian Review of Sociology and Antropology, 30/3: pags.337-358

Johnston, Paul, *The Emergence of Transnational Citizenship among Mexican Immigrants in California*, en Aleinkoff, T. Alexander y Klusmeyer, Douglas (Eds), *Global Perspectives and Practices*, International Migration Publications from the Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

Jones, Richard A., *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Kant, *Grounding for the Metaphysics of Moral*, traducción de J W Ellington. Hay múltiples traducciones al español puede consultarse *Fundamentos para la metafísica de las costumbres*, Espasa-Calpe, Madrid, 1996.

Keating Michael, *Spain Peripheral nationalism and state response*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Grran Bretaña, 1993.

Kenny, Michael, *Cultural Imperialism and Recycled Ethnicity among Spanish Immigrants in Mexico*, en Minorities and Mother Country Imagery, Gerald Gold (Ed.), Social en Economic Papers No.13, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfounland, Canadá.

Kukathas, Chandran, *Are there any cultural rights, in Political Theory*, Vol. 20, No.1, Febrero 1992.

Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996.

--- *American Multiculturalism and the 'Nations within'*, en Duncan Ivison, Paul Patton and Will Sanders, *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 2000.

--- *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2001.

--- *Contemporary Political Philosophy*, Oxford, 1990. Hay traducción al español *Filosofía Política Contemporánea. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 1995.

--- *Finding our own way. Rethinking ethnocultural relations in Canadá*, Oxford University Press Canada, Canadá, 1999.

--- *Multicultural States and Intercultural Citizens*, ensayo que me facilitó el autor y presentado en el 5o. Congreso Latinoamericano de Educación Bilingüe Intercultural, Perú (Lima), Agosto 2002.

--- *Politics in the Vernacular*, Oxford, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2001. Hay traducción al español *La política vernácula*, Paidós, Barcelona, 2002.

--- *The Prospects for Citizenship: Domestic and Global*, en Courchene, Thomas, *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*, The Bell Canadá papers on Economic and public policy, Queen's University, Canadá, 1996.

--- *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford, Gran Bretaña, 1996.

--- *The rights of minority cultures. A replay to Kukhatas*, en *Political Theory*, vol.20, No.1, Febrero 1992.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2000.

Kymlicka, Will y Straehle, Christine, *Cosmopolitismo, Estado Nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, UNAM-IIIJ, México, 2001.

Laikin Elkin, Judith, *Jews of the Latin American Republics*, University of North Carolina Press, Estados Unidos, 1980.

Leary, Virginia, *Citizenship, Human Rights and Diversity*, en Cairns Alan, Courtney, John et al. (Ed), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 1998.

Levy, Daniel C., Kathleen Bruhn y Zebadua, Emilio, *Mexico. The Struggle for Democratic Development*, University of California Press, Estados Unidos, 2001

Levy, Jacob T., *Three Modes of Incorporating Indigenous Law*, en Kymlicka, Will and Norman, Wayne (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2000.

Lieven Dominic and McGarry John, *Ethnic conflict in the Soviet Union and its successors states*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Gran Bretaña, 1993.

Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, Estados Unidos de América, 1977. Hay traducción al español, *Democracia en las sociedades plurales: Una investigación comparativa*, Ed. Prisma, México, 1988.

--- *Forms, performance, and constitutional engineering*, en European Journal of Political Research (Revista Europea de Investigación Política), 25, 1994.

--- *Patterns of Democracy: government, forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, Estados Unidos de América, 1999. Hay traducción al español, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.

Lindau, Juan y Curtis, Cook, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 2000.

Linz, Juan y Alfred Stepan, *Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978. Hay traducción al castellano: *La Quiebra de las democracias*, México, CONACULTA, 1990.

Linz, Juan y Valenzuela Arturo, *La crisis del presidencialismo. 1.Perspectivas comparativas*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, 255p.

Ludwig, Emil, *Napoleón*, Editorial Juventud, España, 582p.

Lyotard, Jean-Francois, *La Condición Postmoderna*, Planeta Agostini, España, 1993.

Macedo Stephen, *Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The case of God v. John Rawls*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, Ethics vol.105, no.3, 1995.

Marshall, Thomas, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Great Britain, 1992. Hay traducción al español, *Ciudadanía y Clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Magnusson, W., *The Search for Political Space, Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*, Toronto, University of Toronto Press, Canadá, 1996.

Mann, Michael, *Ruling Class Strategies and Citizenship*, en Bulmer, Martin y Rens, Anthonny M.(Eds.), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H.Marshall*, UCL Press, Londres, 1996.

Mansbridge, Jane, *What dos a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status*, en Kymlicka, Will and Norman, Wayne (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Great Britain, 2000.

Martín, David, *Tongues of Fire. The Explosion of Protestantism in Latin America*, Basil Blackwell, Gran Bretaña, 1990.

Mattiace, Sanan, *Indian Autonomy in México: Alternative Nationalism and the Politics of Difference*. Artículo preparado para la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Chicago, Illinois, 1998 y que me fue facilitado por el Profesor Kymlicka, agosto 2002.

--- *Multiculturalism in (Post) Modern México: Making Subjects or Subject Making? A view from Las Margaritas, Chiapas*. Artículo que me facilitó el Profesor Kymlicka, agosto 2002.

--- *Renegotiations of Space: Tojolabal Ethnic Identity in Las Margaritas, Chiapas*. Artículo que me facilitó el Profesor Kymlicka, agosto 2002.

McGarry, John, "Demographic Engineering, The State-Directed Movements of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Resolution", *Ethnic and Racial Studies*, vol.21/4, 1998.

McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Great Britain, 1993.

Mendoza, Carlos, *Critical Review of Democracy, Indigenous Movements and the Postliberal Challenge in Latin America*, en *World Politics* 52.1, The John Hopkins University Press, 1999.

--- *Guatemala: más allá de los Acuerdos de Paz. La democracia en un país multicultural*, Publicado por The Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Papers, Number 250, Washington, DC, 2001.

Mill, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, en *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, edición a cargo de Geraint Williams, Everyman J.M. Dent, Londres, 1993. Hay varias traducciones al español, por ejemplo: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 2001.

Miller, David, *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*, Paidós, Barcelona, 1997.

Modood, T., *Establishment, Multiculturalism and British Citizenship*, en *Political Quarterly*, vol.65, 1994.

Moore, Margaret, *Internal Minorities and Indigenous Self-Determination*, artículo que me fue proporcionado por el professor Will Kymlicka, Agosto 2002.

Motley Hallum, Anne, *Beyond Missionaries. Toward an Understanding of the Protestant Movement in Central America*, Rowman & Littlefield Publishers, Estados Unidos, 1996.

Muhammad, Jameelah, *Afro-Central Americans. Rediscovering the African Heritage*. México, Minority Rights Group Report 1996, Reino Unido, 1996.

Noel, S.J.R., *Canadian responses to ethnic conflict. Consociationalism, federalism and control*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Great Britain, 1993.

Olivé, León, *Multiculturalismo y Pluralismo*, Paidós-UNAM, México, 1999.

Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge Mass., Estados Unidos, 2000.

--- *The Rushdie Affair: Research Agenda for Political Philosophy*, en *Political Studies*, 1990, 38, p.702 y sigs.

Peeler, John, *Citizenship and Difference: Indigenous Politics in Guatemala and the Central Andes*, ensayo preparado para la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Miami, 2002 y que me fue facilitado por el Profesor Kymlicka, agosto 2002.

Phillips, Anne, *Democracy and Difference*, The Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania, Estados Unidos, 1993.

Popper, Karl R, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992.

Powell, G. Bingham, *Contemporary Democracies*, Cambridge MA, Harvard University Press, Estados Unidos, 1982.

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, Instituto Nacional Indigenista, www.ini.gob.mx/pdpim/pndpi16.html

Rawls, John, *A theory of justice*, Oxford University Press, Great Britain 1971. Hay traducción al español *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, 1995.

--- *Liberalismo Político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

--- *Libertad, igualdad y derecho*, en John Rawls, Amartya Sen et al., *Libertad, igualdad y derecho*, Planeta Agostini, Barcelona, 1995.

--- *The Domain of the Political and Overlapping Consensus*, New York University Law Review, 64/2.

Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1986.

--- "Multiculturalism, a Liberal Perspective", en *Dissent*, winter, 1994.

Raz, J., y Margalit, A., "National Self-Determination", en *Journal of Philosophy*, 87/9, 1990.

Requejo, Ferran, *La acomodación federal de la plurinacionalidad*, en Requejo, Ferran, Fossas, Enric (Ed.) Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España, Editorial Trotta, Madrid, +1999.

Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, Tres Tomos, 1988.

Rivera-Batiz, Francisco L., *Illegal Immigrants in the US Economy. A comparative analysis of Mexican and non-Mexican undocumented workers*, en Djajic, Slobodan, Routledge, Londres, 2001.

Runciman, W.G., *Why Social Inequalities are generated by rights?*, en Martin Bulmer y Anthony M. Rees (Eds.), *Citizenship Today...*, op.cit., pp.45-63;

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003;

--- *European Political Parties. The case of Polarized Pluralism*, en Political Parties and Political Development, en Lijphart, Arend, *Democracy in Plural societies*, Yale University Press, Estados Unidos de América, 1977.

--- *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo.*, Alianza Editorial Mexicana, México, Tomo I, 1991.

--- *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976.

Schöpflin, George, *The rise and fall of Yugoslavia*, en McGarry John and O'Leary Brenda, *The politics of ethnic conflict regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, Great Britain, 1993.

Sen, Amartya, *¿Igualdad de que?*, en John Rawls, Amartya Sen et al., *Libertad, igualdad y derecho*, Planeta Agostini, Barcelona, 1995.

Senado de la República, Instituto de Investigaciones Legislativas, *Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena*, Miguel Angel Porrúa, México, 2002.

Serrano Migallón, Fernando, *"...Duras la tierras ajenas..." Un asilo, tres exilios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Shiva, Vandana, *The World on the Edge*, en Giddens, Anthony and Hutton, Wiill(Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin P., *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2002.

Skinner, Quentin, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, Volumen Uno, 1996. Hay traducción al español, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Smith, Lynn, *Is Citizenship a gender concept*, en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2000.

Soros, George, *The New Global Financial Architecture*, en Giddens, Anthony and Hutton, Wiill(Ed), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

Speed, Shannon and Collier Jane, *Limiting Indigenous Autonomy in Chiapas, México: The State Government's Use of Human Rights*, artículo que me facilitó el Profesor Will Kymlicka, agosto de 2002.

Spinner-Halev, Jeff, *Surviving Diversity. Religion and Democratic Citizenship*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos, 2000.

Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y Estado Nacional*, Siglo XXI, México, 2000.

--- *Conflictos étnicos y estado nacional: conclusiones de un análisis comparativo*, *Estudios Sociológicos* XIX:55, 2001.

--- *Indigenous Movements and Politics in México and Latin América*, en Curtis Cook and Lindau Juan, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, 2000.

--- *La cuestión étnica. Algunos problemas teórico-metodológicos*, en *Estudios Sociológicos*, Vol.X, núm.28, enero-abril 1992.

--- *Prospects for Peace in Chiapas*, ensayo que me facilitó el Profesor Will Kymlicka, agosto de 2002.

Stoll, David and Garrard-Burnett (Ed.), *Rethinking Protestantism in Latin America*, Temple University Press, Philadelphia, Estados Unidos, 1993.

Tamir, Y., *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, Princeton, 1993.

Tarlton, Charles D., *Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica*, en Requejo, Ferran, Fossas, Enric (Ed.) *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

Taylor, Charles, *The Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992. Hay traducción al español en Gutman, Amy, *La política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

--- *Democratic Exclusion (and its Remedies?)*, en Cairns Alan, Courtney, John et al.(Ed), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 1998.

Tello Diaz, Carlos, *La Rebelión de las Cañadas*, Editorial Cal y Arena, México, 1997.

The Economist, *A survey of migration*, Noviembre 2002.

Tocqueville, Alexis, *Democracy in América*, Perennial Classics, Nueva York, Estados Unidos, 2000. Hay múltiples traducciones al español, una de ellas es *La Democracia en América*, Aguilar, Madrid, 1990.

Tornos, Joaquín, *La organización territorial del estado español: el Estado de las autonomías*, en Thomas Fleiner-Gerster, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée, Joaquín Tornos, *El Federalismo en Europa*, Editorial Hacer, Barcelona España, 1993.

Tully, James, *The Illiberal Liberal: Brian Barry's Polemical Attack on Multiculturalism*, distribuido por Brian Barry en la UNAM.

--- *Strange Multiplicity*, Cambridge, Great Britain, 1995, pp.246.

Turner, Dale, *Liberalism's Last Stand: Aboriginal Sovereignty and Minority Rights*, en Curtis Cook and Lindau Juan, *Aboriginal Rights and Self-Government*, McGill-Queen's University Press, Canadá, 2000.

Vadney, T.E., *The World since 1945*, Penguin Books, 1992.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Van Cott, Donna Lee, *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*, University of Pittsburg, Estados Unidos, 2000.

--- *Explaining ethnic autonomy regimes in Latin America*, Studies in Comparative International Development, New Brunswick, Winter 2001; este artículo también se puede encontrar en la siguiente página electrónica <http://proquest.umi.com/pqdweb?Did=000000073249533&Fmt=4&D...>

Villoro, Luis, *Estado Plural, Pluralidad de Culturas*, Paidós-UNAM, México, 1999.

--- *Los grandes momentos del indigenismo mexicano*, COLMEX-FCE, México, 1996.

Vitale, Ermanno, *El derecho constitucional indígena. Algunas consideraciones filosóficas*, Traducción del Dr. Pedro Salazar Ugarte, en *Nexos*, Junio 2004, pp.34-41.

--- *Liberalismo y multiculturalismo. Un desafío para el pensamiento democrático*, Traducción del Dr. Pedro Salazar Ugarte, Editorial Océano, México, 2004, 285 p.

Vos de, Jan, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la selva lacandona*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Wainwright, Hilary, *Frederick Hayek and the social-engineering state*, en *Arguments for a New Left*, Gran Bretaña, pp.41-65.

Waldron, Jeremy, *Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative*, *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol.25 (1992), pp.751-93, impreso con la autorización del autor en Kymlicka, Will, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, 1995, pp.93-122

Walzer, M., (1997), *On toleration*, New Haven, Yale University Press, 1977. Hay traducción al español, *Tratado sobre la tolerancia*, Paidós, Barcelona-México, 1998.

--- *The New Tribalism*, en *Disent*, spring, 1992.

Weinstock, Daniel, *Saving Democracy from Deliberation*, ensayo distribuido por el Departamento de Filosofía Política de Queen's University, agosto 2002.

Yasemin Nuhoglu Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, Estados Unidos, 1994.

Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Hay traducción al español de Álvarez, Silvina, *La Justicia y la política de la diferencia*, Universidad de Valencia, Valencia, Instituto de la Mujer, 2000.

--- *Mothers, Citizenship and Independence: A critique of Pure family values*, en *Symposium on Citizenship, Democracy and Education*, *Ethics* vol.105, no.3, 1995.

--- *Polity and Group Difference: a critique of the ideal of universal citizenship*, Ethics, 99, 1989.

Yuval Davis, Nira y Pnina Werbner (Eds.), *Women, Citizenship and Difference*, Queen's University, Kingston Canadá, 2001.

REFERENCIAS FÍLMICAS

Sobre algunos aspectos del movimiento afroamericano por los derechos civiles véase: *Malcom X* (1992, Estados Unidos, 201 minutos), Director: Spike Lee, Productor: Spike Lee, Marvin Worth y Ahmed Murad, Guion de Arnold Perl y Spike Lee, Fotografía de Ernest Dickerson y David Golia, Editor Barry Alexander Brown, Cast Denzel Washington, Angela Basset y otros.

Sobre algunos aspectos culturales del nacionalismo judío en Israel véase: *Kadosh Sagrado* (Francia-Israel, 1999), Director: Amos Gitai, Actores: Yoram Hattab, Maitel Barda, Uri Ran-Klausner, Leo Koenig.

Sobre algunos aspecto del nacionalismo armenio y el genocidio armenio en Turquía, véase: *Ararat* (Canadá-Francia, 2002), Director: Atom Egoyan, Actores: Christopher Plummer y Arsinée Khanjian.