



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

*EL MULTICULTURALISMO Y LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN CANADÁ Y  
MÉXICO. LOS PROBLEMAS DE LA DIFERENCIA CULTURAL, FRENTE A LA CRISIS DEL  
ESTADO NACIONAL.*

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

JESÚS RIVERO CASAS

TUTOR: DRA. NATIVIDAD GUTIÉRREZ CHONG - IIS

CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO DE 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A Héctor Zamitiz Gamboa*

*y*

*Francisco J. Jiménez Ruiz*

## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser el más noble proyecto de nuestra sociedad, cuna y germen de los ideales de libertad y desarrollo, expresión del espíritu y encuentro de los mexicanos con la verdad.

Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por darme la oportunidad de estudiar en el programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por otorgarme la Beca Nacional y la Beca Mixta para Estudios en el Extranjero, lo cual me permitió realizar dos estancias de investigación en Canadá. Lo anterior no hubiese sido posible sin la atenta guía de la Dra. Cristina Puga Espinosa y, muy especialmente, del Dr. Khemvirg Puente Martínez, quien estuvo al pendiente de todo el desarrollo de esta investigación y, sobre todo, de las gestiones necesarias para salir a estudiar al extranjero.

A la Dra. Natividad Gutiérrez Chong, por la excelente dirección de este trabajo, por su amabilidad, comentarios y por la tolerancia académica necesaria para llevar a cabo una investigación tan ambiciosa como fue la desarrollada en esta tesis. A la Dra. Gutiérrez Chong, le asiste un vasto conocimiento sobre el tema de la etnicidad y los nacionalismos, lo cual me permitió abordar cabalmente el problema de estudio. Agradeceré siempre, y en gran medida, la confianza que me brindó para realizar parte de la investigación en Canadá.

Al Institute of Canadian and Aboriginal Studies por permitirme realizar dos visitas de investigación y dotarme de todo lo necesario para realizar mi encomienda. Muy especialmente, deseo agradecer al Dr. Claude Denis de la University of Ottawa por haber sido el supervisor de este trabajo durante mi esta estancia en Canadá, por abrirme las puertas de la universidad, y sobre todo, por el tiempo que me brindó para tener amplias conversaciones, comprender mis dudas y disipar mis vacíos teóricos. Le reconozco también al profesor Denis, haber aceptado visitarnos en el Programa de Posgrado en febrero de 2014 y por todo el interés y pasión que lo caracterizan por comprender los problemas estructurales de México. Su amistad y calidad humana es invaluable.

Agradezco mucho a los integrantes del Sínodo, Dr. Saúl Velasco, Dr. Carlos Welti, Dr. Eduardo Villarreal y Dr. Fausto Kubli, por los amables comentarios y atención al trabajo que hoy se presenta. Sus aportaciones fueron sustantivas para consolidar los resultados de esta investigación.

Al Historiador George Sioui de la University of Ottawa, le agradezco las largas reflexiones que compartimos sobre los problemas que aquejan a los indios de América. Asimismo, le agradezco el haberme compartido la sabiduría espiritual que heredó de los Hurons, su pueblo. A su asistente Adrienne Fleming, por todas las conversaciones y reflexiones que sostuvimos en Ottawa, por su amistad y compañía.

Al Dr. Philip Oxhorn de la University of McGill por el encuentro que tuvimos en enero de 2013 para conversar sobre las políticas para el desarrollo de los grupos aborígenes en Canadá. A Kathryn Fournier, Advisor Policy, de la oficina de Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, por recibirme y ponerme en contacto con los funcionarios encargados de la implementación de las políticas para grupos aborígenes, especialmente, agradezco a Andrew Blencowe de Educational Branch.

Al Dr. Eduardo Villarreal del CIDE por introducirme al estudio de las políticas públicas desde las tendencias actuales de la disciplina, por las conversaciones que hemos tenido al respecto y por su amable amistad.

A la Dra. Lauren Lecuyer de la Université de Montpellier por descubrirme los análisis de la política pública desde la perspectiva de las *élites programmatiques*, una perspectiva desarrollada para comprender la sociología de las élites políticas. Su amistad y nuestras largas conversaciones sobre el proceso de las políticas públicas han ampliado en gran medida mi perspectiva de la disciplina.

Como siempre, agradezco el apoyo incondicional y permanente de mi familia y amigos, a quienes debo todo lo que soy.

## CAPITULADO

<b>Introducción</b> .....	(1)
<b>Capítulo 1 Grupos étnicos, Estado Nacional y Multiculturalismo</b> .....	(11)
Los grupos étnicos, colectividad esencial y de interacción.....	(12)
La etnicidad, manifestación cultural por elección.....	(14)
Tipologías de los grupos étnicos.....	(17)
Teorías de los nacionalismos, entre el continuum histórico y la modernidad.....	(20)
El Estado, creador de la etnicidad nacional.....	(24)
Multiculturalismo, la convivencia de la diversidad étnica.....	(32)
Límites, críticas y retos del multiculturalismo.....	(42)
<b>Capítulo 2. El reconocimiento de la diferencia cultural y la representación política en las políticas para el desarrollo</b> .....	(47)
Enfoques sobre el desarrollo.....	(49)
Las teorías de la justicia.....	(56)
John Rawls. La justicia como principio de organización social.....	(57)
Amartya Sen. Libertades y capacidades, materiales operacionales del desarrollo.....	(64)
Iris Marion Young. La justicia como reconocimiento de la diferencia.....	(71)
Nancy Fraser. La justicia como representación política.....	(75)
Los conceptos operativos del desarrollo.....	(82)

<b>Capítulo 3. Canadá. El reconocimiento de derechos ancestrales para los grupos aborígenes</b> .....	(87)
Los primeros encuentros entre los europeos y los grupos aborígenes.....	(90)
Las primeras políticas hacia los grupos indígenas.....	(93)
La búsqueda del reconocimiento de los derechos aborígenes.....	(98)
La constitución canadiense. Entre el reconocimiento de los derechos aborígenes y el criterio multiculturalista de la Corte Suprema.....	(104)
Las políticas para el desarrollo de grupos indígenas desde el paradigma de las teorías de la justicia.....	(109)
<b>Capítulo 4. México, el multiculturalismo como reconocimiento de la diversidad cultural</b> .....	(122)
El pasado Mesoamericano.....	(123)
Las primeras políticas hacia los grupos indígenas.....	(127)
La búsqueda del reconocimiento de los derechos indígenas.....	(133)
La Constitución Mexicana. El reconocimiento de la Nación pluricultural.....	(135)
Las políticas de desarrollo de grupos indígenas desde el paradigma de las teorías de la justicia.....	(138)
<b>Conclusiones</b> .....	(147)
<b>Bibliografía</b> .....	(164)
<b>Documentos oficiales consultados</b> .....	(171)

*Le cercle est une réalité sécurisante,  
non seulement pour les autochtones, mais pour quiconque en a connaissance.*

*Les sociétés qui suivent la ligne, ou les sociétés évolutionnistes,  
ne connaissent pas la sécurité du Cercle,  
puisqu'elles suivent un certain progrès dont personne ne peut connaître l'aboutissement.*

*(El círculo es un hecho tranquilizador, no sólo para los nativos,  
sino para cualquier persona que tenga este conocimiento.  
La sociedades que siguen la línea, o las sociedades evolucionadas,  
no saben de la seguridad del círculo,  
ya que siguen un cierto progreso en el que la persona no puede saber el resultado).*

*George Sioui*



## **INTRODUCCIÓN**

I El arribo de los europeos al continente americano, y la historia que se escribirá posteriormente, debe comprenderse a partir del encuentro de dos cosmovisiones. Por un lado la visión matricéntrica, y por el otro una visión lineal. Para el historiador George Sioui, debe entenderse el pensamiento circular o indígena, también matricentrado, como aquel en el que se tienen la capacidad de ver la interrelación dual que existe entre todos los seres de la humanidad. Esta visión permite comprender la fuerte vinculación del ser humano con la tierra como génesis de la vida. La visión eurocéntrica, puede entenderse como un pensamiento lineal en el cual se pierde la relación espiritual con la naturaleza; en esta visión, dice Sioui, se perdió la interrelación de la familia humana y se privilegió el usufructo de la tierra. (Sioui, 2014)<sup>1</sup>

Las diferencias entre estas visiones es lo que ha generado la tensión histórica entre los grupos indígenas y la cultura occidental, hoy dominante en América. Del mismo modo, estas diferencias han permitido la existencia de resistencias étnicas tendientes a evitar la asimilación. La historia de estos desencuentros ha llegado a su clímax en los últimos años en la crisis del Estado nacional, a través de movimientos sociales finamente articulados que por la vía de la actividad política o la violencia, buscan el reconocimiento de la diferencia cultural con la nación dominante, lo cual ha llevado a que los gobiernos modifiquen sus políticas públicas para garantizar la convivencia de la diversidad étnica.

En América, la crisis del Estado Nación ha sido tradicionalmente tratada desde el marco del multiculturalismo, término originalmente concebido en Canadá en 1971 como una forma de hacer coexistir sociedades distintas en un contexto étnico y cultural dentro del mismo territorio, y sobre todo, de generar políticas que tomen en cuenta estas diferencias culturales. Otro de los resortes con el que se ha pretendido atender esta crisis es el de la atención a la pobreza en la que viven estos grupos a partir de la redistribución de la riqueza y la promoción de las capacidades humanas. Estos enfoques, multiculturalismo y desarrollo, han sido bien recibidos como la forma

---

<sup>1</sup> Entrevista, 30 de Enero de 2014. University of Ottawa, Canadá. George Sioui es profesor y autor del libro: *For an Amerindian Autohistory*, McGill University Press, 1992.

de hacer coexistir la diversidad étnica presente en el continente.

En este sentido, diversos autores han puesto especial interés en el estudio del multiculturalismo, concepto que en algunos sentidos se encuentra ligado a los postulados de la democracia liberal, y en otros, en contra. Por ello, hay una serie de debates que ponen a prueba la libertad de los individuos en contextos de una sociedad homogeneizante. Recientemente, se ha hablado de las políticas del reconocimiento como uno de los brazos operativos del multiculturalismo, con esto, lo que se busca es que las instituciones reconozcan ciertas características que otorgan identidad a diversos grupos de la sociedad y que los hace diferentes con miras al ejercicio pleno de la libertad.

Otros tantos, han puesto especial atención en las teorías del desarrollo. En específico, en los últimos años la teoría del desarrollo humano ha permeado sobre la forma en la que los individuos deben aumentar su libertad de elección a partir de contar con un capital humano que se compone por un nivel adecuado de escolaridad, esperanza de vida y un ingreso fijo. El paradigma del desarrollo humano, y en especial el del desarrollo en términos de capacidad propuesto por Amartya Sen, tiene su origen en los postulados de las teorías de la Justicia.

Precisamente, es dentro del debate de las teorías de la justicia, que dos autoras han planteado la necesidad de revisar lo que entendemos por justicia. La primera, Iris Marion Young, afirma que es necesario que las políticas de la diferencia moldeen la idea de justicia, primariamente en “el reconocimiento” de la existencia de grupos en la sociedad que comparten desventajas culturales, de raza, género y condición económica, y secundariamente, en un tratamiento distinto en búsqueda de la igualdad. La segunda, Nancy Fraser, afirma que “lo político” es el espacio en donde se lleva a cabo la discusión sobre la distribución y el reconocimiento, ahí se define a quien se reconoce como miembro y quién queda excluido de una justa distribución y reconocimiento.

Así, surge la pertinencia de debatir el tratamiento de la diversidad indígena y la crisis del Estado Nación desde el paradigma del multiculturalismo y las políticas de desarrollo, en especial las provenientes del paradigma de las teorías de la justicia.

II. Es importante que desde las ciencias sociales se cuestione si el marco del multiculturalismo es el enfoque ideal para abordar el tema de la diversidad étnica y si las políticas para el desarrollo permiten realmente el reconocimiento cultural y político de estos grupos. Por lo anterior, se planteó en esta investigación someter a prueba el paradigma del multiculturalismo y el desarrollo humano en dos casos que se contrastaran por su forma de abordar el tema.

El objetivo central fue el de comprender cómo dos países con contextos distintos pero que comparten el mismo problema en torno al reconocimiento y desarrollo de sus grupos indígenas, han abordado estos problemas a partir del paradigma multicultural, y si las políticas de desarrollo han permitido el reconocimiento de la diferencia cultural y la participación política.

La hipótesis que guió esta investigación fue que las políticas multiculturales se han constituido como el mecanismo por el cual se ha logrado resolver las tensiones causadas por la crisis del Estado Nación, y que, las políticas para el desarrollo reconocen la diferencia cultural de los grupos indígenas y contemplan mecanismos para la participación dentro del *policy process*. Es decir, que es una cuestión de reconocimiento de la diversidad cultural y compartimiento del poder, lo que permite solucionar los conflictos étnicos.

Los casos seleccionados para realizar esta investigación fueron los países Canadá y México. Comparar el caso canadiense con el mexicano encuentra sentido a partir de que es en Canadá en donde se acuña el término multiculturalismo al introducir la política oficial de multiculturalismo en 1971. Adicionalmente, Canadá es un país que alberga una considerable población indígena que vive en condiciones que se asemejan a las de los indígenas de México y América Latina, en pobreza. Al respecto, baste mencionar que Canadá cuenta con un porcentaje proporcional similar al de la población indígena en México, 4.3% y 6.5% respectivamente, de los cuales el porcentaje de niños indígenas en pobreza en Canadá en el decenio pasado fue de entre 55% y 64% en comparación con un 56% de niños indígenas mexicanos. Lo relevante es que el primero es calificado en el lugar 11 a nivel internacional en Índice de Desarrollo Humano, mientras el segundo se encuentra en la posición 61. (ONU, 2013) Por lo anterior, se puede inferir que ser indígena en cierta forma condiciona a los individuos a ser pobres, se trate de un país desarrollado o de un país subdesarrollado.

III. En cuanto al método elegido para analizar estos casos es pertinente mencionar que existe un consenso entre los teóricos y académicos de la *ciencia política* de que el método comparado es la mejor vía para desarrollar investigaciones dentro de la disciplina dadas las limitaciones que representa realizar experimentos para el análisis de los fenómenos sociales. Para Guy Peters, (1998) a través de la comparación es posible conocer las consecuencias de distintos fenómenos en diferentes circunstancias y sistemas políticos, por ello, la comparación se convierte en el laboratorio de los analistas políticos para determinar que es funcional y que no lo es, así como establecer algunas relaciones teóricas entre las variables que intervienen.

La comparación es un método que permite controlar las generalizaciones y las hipótesis de quien analiza el mismo objeto en contextos y sistemas diversos. Para Gabriel Almond (1978), el método comparado alcanzó una mayor relevancia en la ciencia política a partir de la segunda guerra mundial, en la que como disciplina empírica, se centró en el estudio de los fenómenos del poder y su contexto, es decir, en analizar quiénes y en qué forma toman las decisiones. Por lo anterior, se pasó de la teoría política a la práctica a través de la descripción de los procesos políticos de los gobiernos europeos. En general, en la ciencia política, cuando se utiliza este método, se comparan sistemas políticos, es decir, se utiliza la teoría de sistemas como base de la explicación científica, de esta forma, “cuando hablamos de sistema político incluimos todas las interacciones que afectan el uso –real o posible- de la coacción física legítima. El sistema político comprende no sólo instituciones de gobierno como las legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, sino todas las estructuras en sus aspectos políticos.” (26)

En el esquema de análisis del sistema político se tiene por supuesto que existe una interdependencia de sus partes, de esta forma, cualquier conducta o cambio de alguno de sus elementos constitutivos afectará al resto. Asimismo, debemos tener claro que la funcionalidad del análisis del sistema político se encuentra en la posibilidad de comprender cómo se toman las decisiones que afectan la vida pública. En este sentido, David Easton (1957) plantea la posibilidad de esquematizar el sistema político como una caja negra a través de la cual se procesan una serie de demandas (inputs) y de la cual se obtendrá una respuesta (outputs).

Para Gabriel Almond (1978), este proceso de transformación de insumos en productos, es un nivel de funcionamiento que comúnmente se analiza dentro del estudio comparado de los sistemas políticos. Dentro de los procesos de transformación que pueden ser analizados y

comparados entre diversos sistemas, el autor propone un esquema estructurado en seis partes:

- Cómo se formulan las demandas.
- Cómo se combinan las demandas bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses).
- Cómo se formulan las reglas dotadas de autoridad (formación de reglas).
- Cómo se aplican las reglas y se exige su cumplimiento (aplicación de reglas).
- Si se efectiviza ésta aplicación de las reglas en casos individuales (adjudicación de las reglas).
- Si se comunican estas distintas actividades tanto dentro del sistema político como con el entorno (comunicación).

Afirma Guy Peters (1998), que existen cinco tipos de estudios comparados, el primero en el que se estudia solamente un sistema político, el segundo, en el que se compara un número pequeño de instituciones o procesos que parecen similares en distintos países, el tercero, en el que el fin de la comparación es elaborar un esquema clasificatorio y/o tipologías de los sistemas observados, el cuarto, que está enfocado en realizar comparaciones estadísticas regionales, y el quinto y último, se centra en realizar comparaciones estadísticas con sistemas de todo el orbe.

En esta investigación se utilizó el tipo dos y tres. En un sentido analizaremos si las constituciones de los dos países reconocen derechos especiales a los grupos indígenas y si se observan un espíritu multiculturalista. Asimismo, se pretende hacer una clasificación sobre el tipo de políticas con las que cuentan los sistemas políticos objeto de esta investigación para promover el desarrollo, si son políticas para el desarrollo Justas o no lo son. En relación con lo anterior, es intención del investigador determinar si las políticas que se han implementado para promover el desarrollo contemplan mecanismos para el reconocimiento de la diferencia cultural y la participación de los grupos indígenas en el policy making process.

El modelo de comparación de Canadá y México en sus políticas multiculturales y de promoción el desarrollo de grupos indígenas, se basa en la lógica de que todos los sistemas políticos son comparables, y que lo que se busca, es señalar las similitudes y diferencias dentro de los procesos

de la política pública. Sin embargo se ha tenido cuidado en respetar las reglas de la comparación respecto al uso de conceptos en contextos distintos como es el caso de los sistemas que serán analizados.

El problema de la equivalencia conceptual, se ha tratado de resolver a través de la construcción de los conceptos que serán utilizados a lo largo de la investigación en el capítulo primero y segundo, para obtener la mayor validez en las generalizaciones. Lo anterior ha sido posible atendiendo la recomendación de Giovanni Sartori (2011), sobre las reglas para la elaboración de conceptos y evitar el *estiramiento conceptual*, que es la tendencia generalizar el contenido a todos los contextos.

Para este autor, es necesario establecer el nivel de abstracción que se requiere para ubicar los conceptos empíricos. Así, señala que es necesario utilizar las reglas para subir o descender en la escala de abstracción. Primero es necesario establecer que la *extensión* se refiere a la totalidad de objetos a la que es aplicable el concepto y segundo que la *connotación* es el conjunto de características que determinan las cosas a las que se aplica el concepto.

Sartori señala que existen dos formas de ascender y descender en la escala de abstracción, el primero y correcto, para aumentar la extensión del concepto, es decir el número de casos al que es aplicable, se debe de reducir su connotación. El segundo caso, que es el equivocado y el más común, es el *estiramiento* sin disminuir la connotación se aumenta la extensión, lo que conduce, afirma, a discursos nebulosos.

En esta investigación, al tener dos casos en contextos distintos, hemos usado un nivel medio de abstracción, a través del cual buscamos no abusar de las características conceptuales para lograr una mayor validez de las explicaciones. Asimismo, se ha tratado de señalar claramente el significado de los conceptos que serán utilizados, atendiendo a la recomendación de Giovanni Sartori, “Cada autor debe declarar con qué significado utiliza una palabra determinada.” (65)

IV. En el primer capítulo, se presenta un análisis de los conceptos que permiten entender y abordar el tema de los grupos y conflictos étnicos, así como la crisis del Estado Nacional. El principal objetivo de este capítulo es comprender cómo los grupos étnicos, que pueden

entenderse como colectividades que comparten ciertos lazos que unen a sus miembros tales como la lengua, la raza, el territorio, la historia, el mito de origen y la solidaridad, se encuentran en busca del reconocimiento de sus particularidades culturales frente a la visión de la cultura dominante que ha constituido el Estado Nación. De esta forma, como afirma en sus investigaciones Natividad Gutiérrez Chong (2012), la nación es la gran preocupación del nacionalismo, proyecto por el cual las culturas dominantes buscan homogeneizar a las sociedades heterogéneas. Este proyecto, es parte de un proceso de modernización, que a la par de promover la asimilación de los grupos indios a la nación dominante, ha permitido el surgimiento de elites intelectuales que han promovido pequeñas resistencias que han permeado los debates internacionales sobre el reconocimiento de la diversidad étnica. Lo anterior ha provocado una crisis dentro del Estado Nacional, obligando a los gobiernos a modificar sus políticas para reconocer derechos especiales a los grupos étnicos. Gran parte de este reconocimiento se ha dado a partir de la implementación de políticas multiculturales, que pueden entenderse como el mecanismo que permite distender las tensiones causadas entre los grupos étnicos y las culturas dominantes en el proceso de homogeneización. Sin embargo como diversos autores apuntan, el multiculturalismo trae consigo limitantes y retos que deben ser tomados en cuenta, ya que incluso en ciertos casos, los grupos indígenas rechazan sus bondades.

En el segundo capítulo, se ha querido exponer el paradigma del desarrollo en el siglo XX. Es a partir de las teorías de la justicia que se comienza a hablar de una nueva forma de comprender el desarrollo, la premisa es la inversión en el desarrollo de capacidades, lo cual permite a los individuos elegir en libertad el tipo de vida que desean tener. De esta forma, el desarrollo humano se compone de tres elementos esenciales para llevar una vida plena, la educación, la salud y un ingreso mínimo. Las ventajas de este nuevo modelo de desarrollo, es que se puede medir en satisfactores tangibles más que en indicadores, que como el PIB per cápita no permite observar las verdaderas postraciones de una población. Como se ha mencionado, el paradigma del desarrollo humano, tiene su origen en las teorías de la justicia, cuyo principal precursor, John Rawls quien postuló que una sociedad justa se basa en un pacto en el cual se establecen las reglas para la repartición de los incentivos y ganancias de los individuos que la componen. Esta teoría fue altamente criticada y modificada por Amartya Sen, quien señaló que en lugar de concentrarse en las instituciones que regulan la vida colectiva, las teorías de la justicia deberían de enfocarse en los satisfactores de la vida diaria, tales como la salud, la educación y el ingreso

mínimo, premisas sobre las cuales se basa el paradigma del desarrollo humano. Las teorías de la justicia han sido fuertemente criticadas por Iris Marion Young y Nancy Fraser. Para Young las teorías de la justicia deben mirar por el respeto y reconocimiento de la diferencia cultural, asimismo para Fraser, el reconocimiento debe estar garantizado por la representación política, es decir, un espacio para la participación y defensa de los derechos de redistribución y reconocimiento.

En el capítulo tercero y cuarto se pone a prueba la hipótesis que guió esta investigación, En el capítulo tres, el caso canadiense, se presenta una breve descripción de la dinámica desprendida del encuentro entre europeos y grupos aborígenes que se encontraban en la costa este. El lector podrá comprender cómo es que la relación entre grupos aborígenes y europeos se basó en la celebración de tratados en los que los indígenas fueron ganando un status de ciudadanía distinto al resto de los ciudadanos canadienses, razón por la cual, el multiculturalismo no es el marco con el que Canadá aborda el reconocimiento de los grupos aborígenes, sería más apropiado decir, que esto se da en el marco de un sistema de derecho consuetudinario. Por ello, el principal hallazgo del caso canadiense, es que el multiculturalismo, a diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, no es el marco a través del cual se han reconocido los derechos aborígenes, y en consecuencia, su constitución no es multiculturalista. Sin embargo, la ambigüedad existente en la constitución en la definición de los derechos de los grupos aborígenes ha llevado a que la Corte Suprema de Canadá interprete estos derechos desde una arista multiculturalista, lo cual ha generado gran confusión y tensión entre estos grupos y el gobierno.

Asimismo, en este capítulo se analizan las tres políticas para el desarrollo que se definieron en la estrategia metodológica con el fin de poner a prueba las teorías de la justicia. Se analizaron las políticas de educación, salud y apoyo económico implementadas actualmente en Canadá. El resultado observado fue que las políticas de desarrollo hacia grupos indígenas si cumplen con el reconocimiento de la diferencia cultural y de la participación política, es decir que al incluir la política de la diferencia y del enmarque, pueden considerarse como políticas de desarrollo justas. Es posible afirmar que en el caso canadiense la hipótesis general se rechaza, en el sentido de que las políticas multiculturales son el mecanismo para distender las tensiones entre grupos indígenas y el Estado, frente a la crisis del Estado Nacional, al encontrarse un mecanismo distinto que permite solucionar el conflicto, que es el status de ciudadanía distinto con el que cuentan los



grupos aborígenes. La hipótesis se afirma en relación a que las políticas de desarrollo hacia grupos indígenas deben observar las políticas del reconocimiento y del enmarque.

El cuarto capítulo está enfocado al análisis del caso mexicano, en donde a diferencia de lo que sucedió en Canadá, el encuentro entre los grupos indígenas y los europeos fue de confrontación y sometimiento. En México, los europeos lograron instaurar una colonia española, que después su independencia, tuvo como objetivo fundamental la construcción de una nación homogénea en la que quedó difuminada la identidad étnica y por consiguiente los derechos aborígenes en el derecho positivo. En este país desde el año 2001 el marco para tratar los problemas indígenas y distender los problemas causados por la crisis del Estado Nacional, es el multiculturalismo. Por ello, puede afirmarse que la constitución mexicana es multiculturalista, ya que el reconocimiento de los derechos indígenas se lleva a cabo a partir de la lógica del multiculturalismo. En el caso mexicano se comprueba la hipótesis general en el sentido de que las políticas del multiculturalismo son los mecanismos que se han implementado para resolver los problemas sobre el reconocimiento de los derechos indígenas

Las políticas para el desarrollo analizadas en el caso mexicano, fueron las de educación, salud y el programa Oportunidades, en correspondencia a las planteadas en la estrategia metodológica, sin embargo en este caso no se encontró una correlación entre las políticas de desarrollo y las políticas del reconocimiento y del enmarque, es decir, que estas no cuentan con los mecanismos para que los grupos indígenas sean reconocidos ni para que participen en la defensa de sus derechos durante la formulación de las mismas. De esta forma debe señalarse que la hipótesis general se rechaza al encontrarse que las políticas para el desarrollo de grupos indígenas implementadas en México no son Justas.

V. Es importante destacar que el mayor resultado de la comparación de los casos canadiense y mexicano, es la posibilidad de debatir, si en México y Latinoamérica, el multiculturalismo es el marco adecuado con el cual deben tratarse los temas de la convivencia entre los grupos étnicos y la nación dominante, o debe tomarse en cuenta que, como en el caso canadiense, el status de ciudadanía distinto de los grupos indígenas podría brindarles la oportunidad del ejercicio de derechos especiales que les puedan ser reconocidos por el simple hecho de haber habitado el

territorio mucho antes del arribo de los europeos al continente, lo cual podría regresarles las condiciones necesarias para la reproducción de su identidad étnica y cultural.

En cuanto a las políticas de desarrollo, es posible inferir que un previo avance en México hacia el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada para los grupos indígenas, permitiría la apertura de un proceso de elaboración de políticas públicas para el desarrollo particularmente diseñadas para los grupos indígenas, lo cual haría posible el reconocimiento de la diferencia cultural, la participación en el policy process, y quizá el tan anhelado sueño de que las políticas para los grupos indígenas sean elaboradas desde una visión indígena.

Este trabajo se soporta en el análisis bibliográfico y documental. Sin embargo es importante señalar que diversas entrevistas y conversaciones, con profesores, funcionarios de gobierno y personas indígenas que tienen un profundo conocimiento del fenómeno del reconocimiento de los derechos indígenas y las políticas para el desarrollo, fueron fundamentales para la elaboración de las hipótesis que guiaron esta investigación.

Finalmente se debe mencionar que la realización de esta investigación fue posible gracias a la Beca Nacional y Beca Mixta para Estudios en el Extranjero recibida del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y al apoyo del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como del Institute of Canadian and Aboriginal Studies de la University of Ottawa en el cual el investigador realizó dos estancias de investigación. Asimismo, es preciso agradecer a la Dra. Natividad Gutiérrez Chong del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM por la puntual supervisión y dirección de este trabajo, por sus amables comentarios y la confianza otorgada al autor para gran parte de esta investigación se realizara en Canadá, y al Dr. Claude Denis de la University of Ottawa, por aceptar supervisar este trabajo y por las oportunidades brindadas durante mi estancia en el extranjero.

## **Capítulo 1 Grupos étnicos, Estado Nacional y multiculturalismo.**

La relación entre los grupos étnicos y el Estado es la base de las políticas multiculturales. Como estudiaremos en adelante, éstas pueden entenderse como los mecanismos de negociación que buscan la inclusión de los grupos étnicos que componen los sistemas políticos modernos en la definición de los problemas públicos y sus respuestas. Es decir, es un asunto de reconocimiento de la diversidad cultural y el compartimiento del poder político para atender las tensiones que ha causado la crisis de los Estados nacionales.

El tema de la etnicidad y el multiculturalismo engloba el estudio multidisciplinario en lo concerniente a su comprensión y definición. Por lo anterior, este capítulo puede tomarse como introductorio al estudio de las políticas multiculturales para el desarrollo de grupos indígenas. Inicialmente se expondrán las perspectivas de diversos autores cercanos a la antropología y a la sociología, las cuales permiten entender la naturaleza y dinámica de los conflictos étnicos en los Estados-nación. Con el fin de profundizar en el tema de los nacionalismos y el uso de la etnicidad por parte del Estado con miras a la construcción de la nación moderna y las resistencias con las que se ha enfrentado, tomaremos como base los trabajos de Natividad Gutiérrez Chong que fueron presentados en el seminario *Estados y Grupos Étnicos en América Latina*, impartido dentro del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. En general, la primera parte de este capítulo tiene gran deuda con este seminario. Adicionalmente se presentan las perspectivas teóricas más adecuadas para abordar el tema del multiculturalismo y el análisis de las políticas multiculturales.

Es importante mencionar, que al ser una investigación correspondiente al área de ciencia política y por las limitantes que impone la extensión de este trabajo, se ha tratado de cuidar la definición de conceptos desde esta disciplina, por ello es importante mencionar que el autor propone considerar el concepto de políticas multiculturales como el mecanismo que permite suavizar las tensiones entre el Estado y los grupos étnicos provocadas por la crisis del Estado-nación a partir del reconocimiento de la diversidad cultural en la elaboración de las políticas públicas.

## **Los grupos étnicos, colectividad esencial y de interacción.**

La definición de grupo étnico, generalmente y en primera instancia, se encuentra relacionada con varios elementos como el reconocimiento interior y exterior del grupo que se trate, la definición personal y colectiva de las particularidades culturales de los integrantes de este y la definición analítica del investigador. Lo anterior puede rastrearse a partir de elementos como la raza, el lugar de nacimiento, la lengua y la religión.

Para Rodolfo Stavenhagen (1991)

un grupo étnico o etnia es una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás conforme a criterios étnicos, es decir, en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparten un sentimiento común de identidad con los miembros del grupo.

Asimismo la Enciclopedia Británica define el concepto de la siguiente forma:

Un grupo social o categoría de la población que, en una sociedad grande, está unida por lazos comunes de raza, idioma, nacionalidad y cultura. Como un caso general, en el centro de la identificación étnica son lo que se ha denominado como afinidades primordiales y accesorios derivados del lugar de nacimiento, parentesco, la relación y la religión. Prácticas lingüísticas y sociales que vienen natural a una persona para vincularse a otras personas con el mismo origen.<sup>2</sup> (Trad. a.)

John Hutchinson y Anthony Smith (1994), adicionan algunas características que son propias de un grupo étnico como el nombre propio, que les permite identificar y expresar la parte más esencial de su comunidad, el mito de origen, que representa el relato compartido que da sentido al origen del grupo, la memoria histórica, en la cual se incluyen hechos del pasado que son recordados a través de epopeyas de algunos héroes y un sentido de solidaridad entre los integrantes del grupo étnico.

Fredrik Barth (1969), señala que primordialmente al hablar de grupos étnicos se habla de categorías de adscripción e identificación en los cuales los integrantes se definen socialmente,

---

<sup>2</sup> A social group or category of population that, in a large society, is bound together by common ties of race, language, nationality and culture. As a general case, at the core of ethnic identification are what have been termed as primordial affinities and attachments derived from the place of birth, kinship, relationship and religion. Language and social practices that come natural to an individual to attach himself to other individuals from the same background.

“damos énfasis primario al hecho de que los grupos étnicos son categorías de adscripción e identificación por parte de los propios actores.”<sup>3</sup> (Trad.a.) (10) Asimismo, señala que adicionalmente a los elementos constitutivos del grupo étnico, que ya se han mencionado y que se comparten de manera un tanto consensuada, es necesario entender que los vínculos culturales que comparte el grupo, más que como un elemento definitorio que se adicione a la extensión del concepto, pueden ser entendidos como un resultado o una consecuencia,

Entre las características enumeradas anteriormente, el hecho de compartir una cultura común se da generalmente una importancia central. En mi punto de vista, se puede ganar mucho al considerar esta importante función como una implicación o el resultado, más que una característica primaria y de definición de la organización del grupo étnico.<sup>4</sup> (Trad. a.) (11)

Por ello, apunta, tiene un mayor sentido analítico el comprender a los grupos étnicos como un tipo de organización, en la cual los integrantes utilizan la identidad étnica con el fin de definir e interactuar con los demás; de organizarse socialmente. (14)

De esta forma podemos entender al grupo étnico o etnia como una colectividad que comparte ciertos lazos que unen a sus miembros tales como la lengua, la raza, el territorio, la historia, el mito de origen y la solidaridad, y que adicionalmente, puede asumirse en la explicación del cambio social como formas a través de las cuales se organizan los individuos para identificarse e interactuar entre ellos dentro de un mismo ambiente social.

---

<sup>3</sup> We give primary emphasis to the fact that ethnic groups are categories of ascription and identification by the actors themselves.

<sup>4</sup> Among the characteristics listed above, the sharing of a common culture is generally given central importance. In my view, much can be gained by regarding this very important feature as an implication or result, rather than a primary and definitional characteristic of ethnic group organization.

### **La etnicidad, manifestación cultural por elección.**

En mayor sentido, la etnicidad es lo que en general define al grupo étnico, es decir sus características culturales. Para Natividad Gutiérrez Chong (2011), la etnicidad puede entenderse como el sistema cultural de los amerindios. Asimismo, apunta, puede presentarse a través de distintos canales:

- La etnicidad es expresada a través de códigos simbólicos de vestido, relaciones sociales, comportamiento doméstico, rituales religiosos, así como festividades y cultos a la naturaleza.
- Puede encontrarse en labores intelectuales como la música y literatura.
- Se presenta a través de diversos canales de identidad, “es persistente y provee una maleabilidad impredecible así como una capacidad de respuesta y organización a través de movilizaciones políticas significativas siguiendo un acercamiento instrumentalista de la construcción de identidad.”
- La etnicidad es acosada, marginada, desconocida y relegada a un contexto de exclusión y discriminación.

El término etnicidad es de reciente uso, aunque lo étnico cuenta con una mayor tradición. Por ejemplo: “eticidad es un término relativamente nuevo, que aparece por primera vez en el Diccionario Inglés de Oxford en 1953, pero sus orígenes ingleses están conectados al término étnico, que ha estado en uso desde la Edad Media.”<sup>5</sup> (Trad. a.) (Hutchinson, 1996: 4) Asimismo, el origen del término étnico se encuentra originalmente en el griego *ethnos* que significa banda, tribu, raza. En los estudios más recientes de la historia colonial y de las migraciones lo étnico se inserta dentro de la dicotomía del Nosotros y Ustedes, el grupo mayoritario es visto como el Nosotros y los grupos minoritarios como los Otros. Lo étnico ha dado lugar a variaciones como identidad étnica, etnocentrismo y etnicismo. (5)

Thomas Eriksen (1992), apunta que definir la etnicidad implica entender que este concepto ha entrado en el vocabulario político actual y que es utilizado y definido de manera

---

<sup>5</sup> Ethnicity is relatively new, first appearing in the Oxford English Dictionary in 1953, but its English origins are connected to the term ethnic, which has been in use since the Middle Ages.

multidisciplinaria, lo que lo ha llevado a perder precisión. Esta es la razón de que se comparta un concepto no adecuado del todo. (2)

En realidad, como afirma Francesca Poglià (2006), son numerosas y diversas las teorías que pretenden explicar lo que es la etnicidad y pueden ser clasificadas de manera diversa en relación a los criterios utilizados, “No es realmente el tipo de clasificación, en la función de los criterios utilizados para distinguir los diferentes enfoques, el acento puesto sobre un aspecto u otro de la etnicidad.”<sup>6</sup>

Dentro de las teorías que pretenden explicar la etnicidad, podemos encontrar las siguientes dicotomías:

- Teorías subjetivistas / objetivistas
- Teorías de la etnicidad irracional/ racional
- Teorías estáticas de la etnicidad/ teorías dinámicas
- Teorías individualistas/ colectivistas o estructurales
- Teorías microsociológicas/ macrosociológicas
- Teoría asimilacionistas/ conflictos étnicos
- Teorías culturalistas/ instrumentalistas
- Teorías primordialistas/ circunstancialistas
- Teorías sustantivistas/ no sustancialistas
- Teorías naturalistas/ no naturalistas

Stavenhagen (1991), apunta que son dos las principales escuelas que han influido en la definición del término etnicidad, la primordialista y la instrumentalista. La teoría primordialista afirma que “la etnicidad es un vínculo primordial entre los miembros de una comunidad natural, que procede

---

<sup>6</sup> Il n’y a pas vraiment des classement type, cela dépend des critères utilisés pour distinguer les différentes approches, l’accent mis sur tel ou tel aspect de l’ethnicité.

a los estados-naciones y a los sistemas de clase, y que los trasciende.” La identidad étnica entonces se convierte en un elemento o característica permanente del grupo, esta puede presentarse de manera latente o puede ser reprimida. Los postulados de esta escuela son atribuibles a los trabajos de Clifford Geertz (1963), en los que plantea que los lazos primordiales derivan de un sentimiento de afinidad natural y no de las relaciones sociales, y que sobre todo, son capaces de superar otro tipo de enlaces, hasta el de la nación. Francesca Poglia (2006) lo explica diciendo,

Para Geertz la primordialidad es un hecho, pero un hecho cultural dado que define los lazos primordiales. Lo que interesa Geertz, son los patrones de fidelidad desarrolladas por los individuos, y mostrar que lo que él llama los vínculos primarios (los que dan lugar a la estrechez de miras, el tribalismo, el racismo) son más fuertes que los otros enlaces (clase, sindicatos profesionales partidistas, etc.) e incluso puede competir con la nación.<sup>7</sup> (Trad. a.)

Por su lado la teoría instrumentalista plantea que “la etnicidad es un arma política, que puede crearse, consolidarse, utilizarse, manipularse o descartarse , en función de las conveniencias políticas” (Stavenhagen, 1991). El grupo puede elegir una identidad étnica para un beneficio colectivo, “los enfoques instrumentelistas consideran la etnicidad como un recurso disponible en la conquista de los bienes económicos y el poder político.”<sup>8</sup> (Trad. a.) (Poglia, 2006)

Esta escuela encuentra sus postulados en los trabajos de Fredrik Barths (1969) y Abner Cohen (1974). Como ya se ha mencionado, para Barth, la identidad étnica es una forma de relacionarse y organizarse socialmente; los grupos étnicos pueden cambiar su identidad por elección o por estrategia. Para Cohen, la etnicidad está en función de intereses colectivos y por lo tanto es el resultado de una estrategia organizacional, como la comunicación, la estructura de autoridad, los procedimientos de decisión, la ideología y la socialización. De lo anterior podemos afirmar, que la etnicidad se encuentra definida en los rasgos culturales que define a los grupos étnicos, y además, que la etnicidad puede ser elegida o manipulada en contextos en los que los individuos se organizan socialmente para interactuar en su entorno.

---

<sup>7</sup> Pour Geertz la primordialité est un donné, mais un donné culturel défend que les liens primordiaux. Ce qui intéresse Geertz, ce sont les modes de loyauté développés par les individus, et ils montrent que ce qu’il appelle les liens primordiaux (ceux qui se traduisent par le parochialisme, le tribalisme, le racialisme) sont plus forts que les autres liens (de classe, partisan, professionnels, syndicats, etc.) et peuvent même concurrencer la nation.

<sup>8</sup> Les approches instrumentelistes considèrent l’ethnicité comme une ressource mobilisable dans la conquête des biens économiques et du pouvoir politique.



### **Tipologías de los grupos étnicos.**

Los grupos étnicos pueden clasificarse según los intereses y el contexto en el que se desenvuelven. Con la intención de comprender en una mejor medida esto, utilizaremos la clasificación realizada por Thomas H. Eriksen (1992), con el fin de identificarlos.

#### *Minorías urbanas*

En general, estos grupos étnicos se encuentran compuestos por poblaciones de inmigrantes. Un ejemplo de ellos son los musulmanes en Europa del este. Muchos de ellos llegaron hasta ahí en busca de sustento, sin embargo apunta el autor, muchos han perdido su lengua materna y han adquirido una nueva ciudadanía. Asimismo afirma que algunos investigadores se han enfocado en los problemas de adaptación y discriminación de que son objeto. Estas minorías están ideológicamente apegadas a su lugar de nacimiento por lo que nunca o raramente exigen autonomía política o independencia en el lugar al que han migrado.

#### *Poblaciones indígenas*

Las poblaciones indígenas son aquellos grupos de habitantes aborígenes que no son el grupo políticamente dominante y que no están totalmente integrados en estado-nación. Los académicos que estudian el tema de las poblaciones indígenas, apunta Eriksen, asumen que cuando ellos se encuentran encaminados a conservar su herencia cultural y cierta autonomía, deben ser sujetos de una protección especial, así como de derechos particulares. Algunas de las características que comparten estos grupos a nivel mundial son:

- Reivindicaciones territoriales no respetadas por los gobiernos.
- Amenazas de genocidio cultural, es decir asimilación forzada o exterminación física.
- Una forma de vida que requiere medidas especiales en temas económicos, políticos y de educación.

Estos grupos, prosigue, no siempre están en busca de erigirse como un Estado Nación, sino que

realizan grandes esfuerzos para que sus particularidades culturales sean permitidas y en cierta medida también su sistema político.

#### *Proto naciones-estado (movimientos etno-nacionalistas)*

Estos grupos, afirma Eriksen, han sido los más famosos dentro de los conflictos étnicos en la década de los 90's. Un ejemplo de ellos pueden ser los kurdos o los palestinos. Ellos no cuentan con un Estado-nación, pero a través de su separatismo, luchan por tener uno propio y no ser gobernados por otros. Sin llegar a tener propiamente una nación-estado, tienen más similitudes con las naciones que con demás grupos étnicos. Se puede decir que son naciones sin Estado.

#### *Sociedades Plurales*

Usualmente es un término usado en las sociedades coloniales pero con conciencia de su heterogeneidad cultural. En estas sociedades sin embargo existe un grupo dominante que conserva el poder político. Eriksen propone algunas características que distinguen a estas sociedades,

- No tienen ningún Estado-nación para relacionarse.
- No son grandes nacionalistas, pero se identifican con sus grupos étnicos.
- El separatismo no es percibido como una alternativa.
- Cada uno de los segmentos de la población están divididos de acuerdo a clase y otros criterios de clasificación.

Estas sociedades enfrentan además una amenaza de fragmentación debido a que los grupos que las componen se encuentran compitiendo por el poder.

Debido a que esta investigación esta enfocada al estudio de las políticas para el desarrollo de grupos indígenas en Canadá y México, asumiremos que el tipo de grupos étnicos que son sujetos de nuestro objeto de estudio son los de población indígena o aborigen. Por ello reforzaremos nuestra definición de grupos indígenas con dos definiciones adicionales.

### *Grupos indígenas o aborígenes*

Hay un relativo consenso en la literatura académica en que por grupos indígenas se entienden las sociedades que habitaban los territorios de América antes del arribo de los europeos. Para Stavenhagen (1991), estos representan un tipo especial de grupos étnicos que son asumidos como una minoría tomando en cuenta “las circunstancias históricas de su conquista e incorporación a las nuevas estructuras estatales”, así como su apego a la tierra y una resistencia al etnocidio y a la asimilación.

Los indígenas, son aquellas personas que en el mundo actual conservan un sistema de creencias y tradiciones que los relacionan culturalmente con los primeros pobladores, además de un fuerte componente genético. Las poblaciones indígenas, también son llamados primeros pueblos, aborígenes o autóctonos. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), existen por lo menos 5,000 grupos indígenas compuestos por 370 millones en 70 países alrededor del mundo. Dentro de las características con la que describe a estos grupos, la organización internacional afirma que han sido excluidos de los procesos de toma de decisiones, marginados, reprimidos y asesinados, viven en el aislamiento teniendo que ocultar su idioma sus costumbres y tradiciones.

A decir de Stavenhagen (1992), es precisamente la definición de grupos indígenas del relator especial de la ONU la que puede darnos luz al respecto,

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en estos territorios o en parte de estos. Constituyen sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia.

Stavenhagen afirma que a pesar de que indígena es un término que describió a un sector de la población en la época colonial, tiene la misma fuerza descriptiva en la actualidad en los sistemas políticos en los que la estructura de dominación sigue operando en términos negativos hacia estos grupos.

### **Teorías de los nacionalismos, entre el continuum histórico y la modernidad.**

Probablemente son dos escuelas de pensamiento las que nos permiten entender el origen de las naciones y la función del nacionalismo. Estas son la histórico culturalista y la modernista. La primera de ellas ha sido expuesta en mayor medida por Anthony Smith, y la segunda por Ernest Gellner. En general, y como veremos más adelante en los trabajos de Gutiérrez Chong (2012), estas posturas más que contraponerse pueden llegar a ser complementarias para analizar los casos de la formación de Estados-nacionales en algunos países de América Latina.

#### *La teoría histórico-culturalista*

Anthony Smith (2004), es quizá uno de los autores más reconocidos en el estudio de los nacionalismos. Smith ofrece una visión sobre el nacionalismo apegada a la dimensión subjetiva de los seres humanos respecto a la forma en que se presentan y conciben las relaciones sociales, “la importancia del nacionalismo no se limita al mundo de la política. Es también cultural e intelectual, porque ese mundo de naciones estructura nuestros puntos de vista globales y nuestros sistemas simbólicos”. (15)

Para este autor, la relevancia del nacionalismo y la forma en que se ha presentado en la actualidad hacen entender que es una forma de hacerse escuchar de una manera muy cercana a como sólo lo han conseguido las religiones. Por ello, señala la necesidad de poner atención en elementos que desempeñan un papel muy importante, como los símbolos en el lenguaje, la ideología y la moral del nacionalismo, así como los rituales emocionales en el discurso de acción de una nación. (15)

Smith, coincide con los instrumentalistas en el sentido de que el término nacionalismo es propio de la modernidad. Parece ser, apunta, que su origen en la lengua inglesa se halla en la teología del siglo XVII para referirse a las naciones elegidas por Dios y al sentido de egoísmo nacional, refiriéndose generalmente con otros términos como nacionalidad o individualidad nacional. Es hacia finales del siglo XIX, dice, cuando el término nacionalismo adquiere el sentido con el que actualmente se asocia, por ejemplo:

- Un proceso de formación o crecimiento de naciones.

- Un sentimiento o conciencia de pertenencia a la nación.
- Un lenguaje y símbolo de la nación.
- Un movimiento político y social en nombre de la nación.
- Una doctrina y/o ideología de la nación.

Para Smith, entender el nacionalismo conlleva un camino que engloba tres de los usos mencionados, como lenguaje y símbolo, como movimiento sociopolítico y como ideología de la nación. (20)

Como lenguaje y símbolo, el nacionalismo nos permite identificar a los miembros de la nación por medio de una imaginaria común, integrada por recuerdos, mitos y valores compartidos. Como movimiento político, el nacionalismo se expresa a través de un relanzamiento de la historia, de la literatura, de las lenguas vernáculas, de la música y del arte; más que empezar con protestas sociales, apunta Smith, los movimientos nacionalistas aparecen en escena a través de sociedades literarias, de investigaciones y festivales. Como ideología, el nacionalismo da fuerza y dirección a los símbolos y a los movimientos sociopolíticos. La ideología es para el autor el elemento principal que nos puede proporcionar una definición operativa del término, en el sentido de que sus contenidos sitúan a la nación dentro de sus principales preocupaciones, “el nacionalismo es una ideología que pone a la nación en el centro de sus preocupaciones y que busca promover su bienestar.” (22)

La nación como objeto y preocupación del nacionalismo, debe ser entendida entonces a partir de dos puntos fundamentales: primero, que no es un Estado, ya que éste conlleva un andamiaje institucional, y segundo, que no es una comunidad étnica, ya que ésta usualmente no cuenta con un referente político, una cultura pública, ni la posesión física de un territorio, “las naciones como hemos dicho anteriormente, son comunidades vividas y sentidas cuyos miembros comparten un territorio, una comunidad y una cultura.” (27)

Una definición más detallada que ofrece Smith del término nación es,

Una comunidad humana con nombre propio que ocupa un territorio propio y posee unos mitos comunes y una historia compartida, una cultura pública común, un sistema económico y derechos y deberes que afectan a todos sus miembros. (28)

De esta forma logramos comprender que la comunidad étnica se diferencia de la nación a partir de la cultura pública y posesión del territorio por parte de ésta última, y que la nación, se diferencia del Estado por el andamiaje institucional que éste conlleva. Por ello, al hablar de Estado-Nacional, podemos encuadrar el sistema político que es legitimado a partir del nacionalismo, es “un estado legitimado por los principios del nacionalismo, cuyos miembros poseen un cierto grado de unidad e integración nacional” , aunque no ciertamente de homogeneidad cultural.” (29)

### *La teoría modernista*

Para Ernest Gellner (2001), el nacionalismo es un principio político que hace referencia a la congruencia entre la unidad nacional y la política. De este modo el sentimiento nacionalista es aquel que está destinado a cumplir este principio, “el nacionalismo es una teoría de la legitimidad política que prescribe que los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos, y especialmente que no deben distinguir a los detentadores del poder del resto dentro de un estado dado.” (14)

El nacionalismo entonces se encuentra circunscrito, de alguna forma, a la legitimación de quien detenta el poder político, este debe estar en manos de los mismos integrantes de una nación. Por ello, el nacionalismo se encuentra entrelazado íntimamente con la existencia del Estado si éste es entendido desde la perspectiva de Max Weber, como los agentes en los que se deposita el uso de la violencia legítima, “dentro de las variadas formas de mantener el orden, la última -la fuerza- sólo puede ser utilizada dentro de la sociedad por un agente especial, claramente identificado, fuertemente centralizado y disciplinado. Este agente o conjunto de agentes es el estado.” (16)

De aquí se desprende que el nacionalismo busca que el agente forme parte sustancial de la nación. Si no hay Estado, afirma Gellner, nadie puede plantearse el problema de sus límites son acordes a los de la nación. “El nacionalismo sólo emerge en situaciones en las que la existencia del estado se da por supuesta”. (17)

Los nacionalismos, entonces, pueden entenderse como un fenómeno de la modernidad, ya que el Estado hace su aparición de manera más consolidada a partir de la etapa industrial de la

humanidad. Las naciones, afirma Gellner, sólo pueden entenderse o definirse atendiendo a la era de los nacionalismos y no al contrario cómo habría de esperarse. Asimismo se debe tener presente que cuando las sociedades alcanzan un nivel de desarrollo cultural homogeneizado y estandarizado, en las que a través de la educación se construye una unidad con la que el hombre se siente voluntariamente identificado, se convierten en las depositarias de la legitimidad política, y cualquier desafío de otras unidades políticas, se convierte en un conflicto;

Es en estas condiciones, y sólo en ellas, cuando puede definirse a las naciones atendiendo a la voluntad y la cultura, y, en realidad, a la convergencia de ambas con unidades políticas. En estas condiciones el hombre quiere estar políticamente unido a aquellos, y sólo a aquellos, que comparten su cultura. (80)

Como se puede observar, la visión de Gellner difiere de la de Smith en el sentido estratégico con el que el nacionalismo engendra a las naciones, ya que éste se aprovecha de la riqueza cultural preexistente heredada históricamente, “es posible que se haga revivir lenguas muertas, que se inventen tradiciones y que se restauren esencias originales completamente ficticias.” (81)

El nacionalismo es la implantación de una cultura desarrollada en sociedades que se habían venido rigiendo por culturas primarias, “Esto implica la difusión generalizada de un idioma mediatizado por la escuela y supervisado académicamente, codificado según las exigencias de una comunicación burocrática y tecnológicamente precisa. Supone el establecimiento de una sociedad anónima e impersonal, con individuos atomizados intercambiables que mantiene unidos por encima de todo una cultura común del tipo descrito, en lugar de una estructura compleja de grupos locales previa sustentada por culturas populares que reproducen local e idiosincrásicamente los propios microgrupos.” El nacionalismo conquista con la bandera de la cultura popular, apunta. Podemos afirmar entonces, que para este autor el nacionalismo es un instrumento para la construcción de naciones y, que estas, son el recipiente donde se implantan los elementos que permiten la homogeneización cultural de las sociedades modernas. (82)

### **El Estado, creador de la etnicidad nacional.**

Con el fin de comprender en mayor medida los enfoques anteriormente expuestos sobre las teorías del nacionalismo, y como es que el Estado ha jugado un papel primordial en la construcción de la nación a partir de un *nacionalismo oficial*, tomaremos como base el análisis que realiza Natividad Gutiérrez Chong (2012), a partir del cual nos otorga una lente unificadora de los dos enfoques para dar una mejor explicación de la formación de las naciones en América. La autora señala que de entre las diversas escuelas de pensamiento que tratan de explicar los fenómenos de la aparición de las naciones y los nacionalismos, se han dejado de lado algunos aspectos relativos a las realidades del continente americano, “dicha perspectiva de conjunto ha soslayado, sin embargo, los primeros movimientos nacionalistas de independencia en las Américas a partir del final del siglo XVIII y la subsecuente naturaleza problemática en la formación del Estado-nación en esas zonas.” (31)

Es necesario por lo tanto, prosigue, generar una nueva búsqueda que permita contemplar la capacidad del Estado en la conformación de los procesos culturales. En el caso mexicano advierte sobre “la importancia del Estado en la formación de la comunidad nacional de México al inculcar un culto cívico que consiste en establecer rutinas, rituales e instituciones.” (31) Gutiérrez Chong explica que los Estados son capaces de generar o manipular las identidades étnicas a partir de instrumentos de gobierno como la educación pública con el fin de generar un nacionalismo unificador, un nacionalismo oficial, sin embargo a ello subsisten diversas identidades étnicas que buscan ser reconocidas. De hecho, el éxito del Estado como etnicidad dominante frente a las etnicidades minoritarias es la capacidad de cohesión, aunque las etnicidades minoritarias comparten con el Estado elementos similares, este último cuenta con los dispositivos necesarios para implantarlos a largo plazo en la identidad de la comunidad nacional, “para lograr que un grupo tenga cohesión requiere de mecanismos de socialización tales como educación y acceso a la comunicación, estos son precisamente los recursos de los cuales han carecido las etnias del mundo.” (Gutiérrez, 2000: 96)

Pensar en las identidades étnicas es reconocer su vitalidad a partir de las modernas vías de comunicación, movilidad y educación impulsadas por el Estado y no como continuidades culturales. Por lo anterior, para obtener un marco teórico que dé luz a la relación entre etnicidad y modernidad, es necesario atender a las dos escuelas de pensamiento que se han expuesto



anteriormente. (Gutiérrez, 2012:32)

Gellner, señala Gutiérrez Chong, se enfoca en un nacionalismo que es un asunto de poder y dominio con respecto a las ideologías. Para él, el nacionalismo ha permitido el tránsito de las sociedades pre-modernas a modernas a partir de la división social del trabajo y sobre todo de una educación homogeneizada y nacional. Gellner da un lugar central a la educación en este tránsito, “el nacionalismo empieza a existir mediante la educación estatal, que facilita la comunicación, que traspasa los límites locales, y no mediante una vía familiar y comunitaria.” Esta educación rompe con el pasado étnico o pre-moderno, otorga por un lado ciudadanos calificados, a partir de una educación moderna y nacional. (32)

Una de las críticas más importantes de Gutiérrez Chong hacia este autor, es que desde la perspectiva de Gellner los grupos étnicos no cuentan con una importancia sustancial, ya que se da por hecho que a éstos se les impone un destino común a partir de la asimilación a la sociedad dominante o nacional. La polémica con este enfoque es que “la asimilación total y la homogeneidad cultural no se encuentra en ninguna parte en el sistema actual de los estados-nación.” (37)

Por el otro lado, el enfoque de Anthony Smith, enriquece y nos ayuda a comprender la formación de una nación, “Smith propone la continuidad dividida por dos nociones o conceptos: la noción francesa de “ethnie” y la nación.” La diferencia de estos términos permite que el investigador identifique el origen étnico que se encuentra implícito en la construcción de la nación. Así, en la concepción de Smith, la nación “tiene fundamentos firmes en su etnicidad subjetiva, pero sus componentes cívicos (vale decir, banderas, ceremonias, himnos) relacionados con la formación del Estado soberano pudieron haber surgido en la historia reciente del Estado-nación.” El nacionalismo por su parte, es el que permite la transformación de las etnicidades en las modernas naciones, “es un movimiento cultural y político que busca obtener un ideal de independencia, de unidad e identidad.” (40-41)

### *Los conflictos étnicos*

Gutiérrez Chong (2012), plantea que es posible explicar la construcción de la nación en los casos en los que el Estado ha jugado un papel activo con miras a la integración de una comunidad multiétnica, a partir de un nacionalismo basado en la versión oficial de la historia y la cultura,

aun cuando estas se basan en elementos étnicos auténticos, lo cual resulta de una gran complejidad. Sin embargo, la labor de lograr una unificación étnica puede resultar paradójico ya que puede despertar algunas élites intelectuales dentro de algunos grupos que se resisten a la asimilación, haciendo uso de los instrumentos de la modernidad que les provee el Estado. En consecuencia señala,

Coexisten dos tipos de etnicidad (y ambas afirman poseer su propia mitología) no identificadas dentro del enfoque de Smith: una etnicidad dominante capaz de imponer la cultura institucional y la cohesión social; por otra parte, una colección de etnicidades pequeñas, expuestas a la asimilación o a la desaparición y, por ende, que carecen de medios para lograr su propia reproducción y autocontrol. (49)

Estas pequeñas etnicidades de las que nos habla Gutiérrez Chong, pueden también constituirse en pequeños grupos que, a través de sus elites intelectuales, generan resistencias políticas que buscan de un reconocimiento dentro de la nación dominante.

Rodolfo Stavenhagen (1991), lo explica afirmando que los conflictos étnicos no existe como tal, lo que existe son conflictos sociales y políticos entre los grupos que se identifican con criterios étnicos como el color, la raza, la religión y el idioma. Estos conflictos, en general se presentan dentro de sistemas jerarquizados y no jerarquizados; en la mayor parte de los casos, se puede observar la presencia de sistemas jerarquizados en los cuales se encuentran relaciones de subordinación entre grupos étnicos o etnias. Sin embargo, lo más importante es que el centro del poder, el control del Estado, se encuentra dominado por un grupo dominante o hegemónico que deja fuera y en situación de marginación a los demás grupos, afirma.

De esta forma podemos entender el papel que pueden llegar a jugar estas pequeñas etnicidades, su resistencia a la asimilación y la búsqueda de reconocimiento de su identidad étnica son los elementos que permiten explicar la conformación de los movimientos socio-políticos que buscan una nueva relación con el Estado-nación; con el grupo dominante. La variedad y persistencia de los conflictos étnicos han llevado a distintos analistas a distinguir del tipo de que se tratan. En general, se ha hecho la distinción entre “conflictos de interés y conflictos de identidad.” Los conflictos étnicos, apunta Stavenhagen, por lo general son del segundo tipo “en los que las metas o los objetivos de las partes en conflicto tienden a excluirse mutuamente o son incompatibles y por lo tanto mucho más difíciles de resolver.”

El origen de estos conflictos se halla en la confrontación del contenido homogeneizante de las políticas de Estado y la defensa de las identidades étnicas en resistencia, de tal suerte que el resultado, ha sido comúnmente el etnocidio, la marginación o la represión de estos grupos, que en respuesta logran fortalecerse o diseminarse. Las manifestaciones del conflicto étnico, pueden presentarse de distinta manera, entre ellas Stavenhagen menciona,

la actitud individual caracterizada por el rechazo, la exclusión y la hostilidad acompañada de estereotipos, prejuicios, intolerancia y discriminación a nivel de las relaciones interpersonales, pasando por la acción política institucional y los movimientos secesionistas, hasta las confrontaciones violentas que pueden revestir las formas de disturbios, matanzas, genocidios, levantamientos, rebeliones, revoluciones, terrorismo, guerra civil, guerras de liberación nacional y guerra entre Estados. (1991)

La mayoría de estos conflictos, agrega, están relacionados en una gran cantidad de ocasiones a la distribución, la posesión y utilización de la tierra, la lengua, la discriminación por la raza o color y la identidad étnica.

Otra forma de abordar los conflictos étnicos de los grupos que muestran resistencia a la asimilación en la nación dominante, es que el tema de la etnicidad está fuera en los conflictos étnicos, Thomas Eriksen (1992), explica que en dentro del conflicto, la etnicidad no siempre es precisamente el origen, es una parte pero no el centro del problema. En el conflicto étnico, por lo regular, lo que está en juego es el acceso de los miembros de un grupo, que se organiza en relación a una identidad étnica, a reclamar sus intereses, el contar con los mismos derechos que los demás y a que sus demandas sean resueltas.

En el mismo sentido que Eriksen, Stefan Wolff (2006), señala que los hechos de violencia entre los grupos étnicos no siempre están relacionados con problemas de la etnicidad, “El origen étnico no es la última fuente irreductible de los conflictos violentos en esas causas.”<sup>9</sup> (Trad.a.) Ni la etnicidad ni el nacionalismo señala, causan en última instancia los conflictos étnicos, los temas están más relacionados con legitimación política, social, cultural y problemas económicos, así como las posiciones de estos grupos hacia las agendas de los Estados y sus elites en el poder. De esta forma, para Wolff, los conflictos son producto de elecciones que hacen los integrantes de los grupos étnicos dirigidos a ciertos objetivos por la vía de la violencia.

---

<sup>9</sup> Ethnicity is not the ultimate irreducible source of violent conflict in such causes.

Lo interesante de la perspectiva de Wolff, es que permite entender a los grupos étnicos como agentes que son capaces de definir objetivos y jugar en la arena política para alcanzarlos. Por ello, estos grupos son capaces de medir el alcance de sus acciones, y de ser necesario, generar inestabilidad, y en ciertos casos, relaciones con organizaciones criminales, “El conflicto étnico crea inestabilidad, refugio y encona las condiciones en las cuales se organiza la delincuencia y el incremento del terrorismo internacional.”<sup>10</sup> Como agentes racionales, los grupos étnicos son capaces de negociación, por lo que Wolff señala que el camino para la solución de los conflictos deben ser los liderazgos, la diplomacia y el diseño institucional. Es necesario reconocer los límites y capacidades del otro para generar una sinergia que permita al Estado generar instituciones en las que se incluyen las agendas de los grupos étnicos y sentarse a la mesa tantas veces como sea necesario. (66)

Aunque la perspectiva de Eriksen y Wolff parecen separarse de las de Gutiérrez Chong y Stavenhagen respecto a que la búsqueda de reconocimiento de la etnicidad de ciertos grupos que se resisten a la asimilación es uno de los aspectos principales que pueden explicar la existencia del conflicto, no son mutuamente excluyentes, si bien apuntaba ya Gutiérrez Chong que algunas perspectivas sobre los problemas de la etnicidad y el nacionalismo son ajenas la realidad que se vive en los países de América en donde la Colonia desencadenó procesos de sometimiento y asimilación que dieron como resultado contextos diferentes a los de Europa del Este, a los que son más cercanas las perspectivas de Eriksen y Wolff, resultaría una gran herramienta analítica adicionar a las posturas de Gutiérrez y Stavenhagen el hecho de que los grupos étnicos cuentan de alguna forma con la capacidad de definir sus objetivos y acciones para entrar en conflicto, es decir, con el fin de sentarse en una mesa de negociación con el Estado propician diversas manifestaciones, sean estas pacíficas o violentas, con miras a incidir en el desarrollo de políticas públicas que permitan solucionar los problemas relacionados con la etnicidad que ya se han mencionado o de distribución de recursos o poder político.

---

<sup>10</sup> Ethnic conflict creates instability, refugees and conditions in which organize crime and increasingly international terrorism can fester.

*Los grupos indígenas como protagonistas en el conflicto étnico*

Como hemos anotado ya, los grupos compuestos por poblaciones indígenas son un tipo de grupo étnico, y por lo tanto, al hablar de conflictos étnicos en esta investigación, hablaremos de problemas relacionados con el reconocimiento de la identidad y derechos de las minorías indígenas por parte del el Estado.

A decir de Miguel A. Bartolomé (2002), en los últimos años hemos asistido al surgimiento de un sinfín de organizaciones de etnias activas que desde hace años “disputan un espacio político, cultural y territorial propio dentro del ámbito de los estados-nacionales”. Estas expresiones, menciona, corresponden a una reelaborada estructura de las luchas que se han dado desde hace cientos de años por los grupos indígenas. En el mismo sentido que Barth (1969), el autor señala que en algunos casos estas luchas resurgen en un sentido instrumentalista que les provee de una ruta para la obtención de derechos de tierra, pero en otros, se trata de grupos sociales unidos por posiciones en búsqueda de dignidad y reconocimiento por parte de la sociedad nacional que los ignora.

Los motivos de las movilizaciones indias, apunta, responden al lugar y al tiempo en el que se presentan, “las modalidades de la acción de las organizaciones responden no sólo a los contextos estatales en los cuales se desarrolla, sino también a la propia lógica y coyuntura política de los distintos pueblos.” Dentro de estas manifestaciones, se encuentran dos tipos,

Algunas movilizaciones provienen de los sistemas políticos tradicionales (propios o apropiados), que aún guían y norman la vida colectiva; pero otras se han estructurado como nuevos movimientos sociales a los que denominamos etnopolíticos para diferenciarlos de los anteriores. (Bartolomé, 2002)

Los primero, guían sus luchas a partir de discursos acordes a su cosmogonía, lo cual los hace entrar en conflicto con la nación dominante, sin embargo los segundos han logrado estructurar un discurso más cercano a las ideas del grupo dominante lo que los pone en una situación de mayor negociación con el Estado.

Uno de los grandes problemas que señala el autor es que algunas de estas organizaciones son lideradas por intelectuales indígenas portadores de nuevas ideas pero que no gozan de la

legitimidad tradicional en sus comunidades, lo que se torna en una dificultad para realizar una convocatoria movilizadora. Aun mayormente, en muchos casos organizaciones externas e incluso estatales, han participado en la articulación de estas organizaciones, y aunque sus intereses puedan ser legítimos, “al no surgir de las bases étnicas y no responder a la experiencia política local, su capacidad de convocatoria se ha visto inicialmente condicionada por sus orígenes”, incluso han sido objeto de manipulación y corporativización por parte de algunos Estados, pretendiendo hacer un uso gerencial del conflicto, “se ha desarrollado de esta manera un sector étnico de interlocución con los estados, que no siempre responde a las expectativas de sus pueblos.” (2002)

Hasta este momento, hemos logrado exponer, que los grupos étnicos son poblaciones que se reconocen a sí mismas, de entre los demás grupos, por razones de parentesco, raza lengua y lugar de nacimiento. Asimismo que la etnicidad es el sistema cultural que los define, y que ésta, puede ser asumida también por razones instrumentales. También, hemos dicho que el nacionalismo impulsado por los Estados, puede generar a la nación, haciendo uso de instrumentos como la educación oficial para manipular ciertas etnicidades con el objetivo de crear sistemas políticos homogéneos, y por lo tanto más eficaces en la etapa de la industrialización. Sin embargo, la resistencia de ciertos grupos a la homogeneización, ha permitido que sus élites intelectuales hagan uso de los dispositivos modernos para impulsar movimientos en los cuales buscan reconocimiento de su etnicidad, y en otros casos, tan sólo realizar objetivos más cercanos a la participación e incidencia de las decisiones político-económicas. Estos grupos, como hemos señalado, son agentes racionales capaces de establecer estrategias de negociación con el Estado, pudiendo ser la movilización pacífica o la violencia, con el fin de ganar terreno en el ejercicio del poder público.

A Continuación, analizaremos el tema del multiculturalismo como un mecanismo capaz de distender la confrontación de estos pequeños grupos con el Estado, entidad representante de la nación dominante, a partir del reconocimiento de aquellas etnicidades emergentes, o por decirlo de otra forma, en conflicto con la etnicidad opresora. De lo anterior, es posible afirmar, que las políticas multiculturales son las respuestas del nuevo Estado pluricultural para propiciar la participación de los grupos étnicos, no hegemónicos, en la definición de los problemas públicos y sus soluciones. Si como afirma Stefan Wolff (2006: 66) en la solución de los conflictos étnicos es

indispensable que los Estados incluyan la agenda de las partes en conflicto y éstas se negocien tantas veces como sea necesario, las políticas multiculturales resultan ser ese mecanismo de inclusión de los intereses de los grupos étnicos en la elaboración de políticas públicas.

### **Multiculturalismo, la convivencia de la diversidad étnica.**

El multiculturalismo es un término de elaboración reciente, que tiene como esencia ser un resorte para dirigir y reducir las tensiones entre los diversos grupos étnicos que son parte de un Estado o territorio a partir del reconocimiento de las diferencias que entraña la etnicidad de estos grupos. Definir este concepto resulta una labor ardua dado que su reciente aparición ha generado diversas, y en ocasiones, encontradas posiciones.

En primera instancia debe tenerse en claro, según Jan Nederveen (2007), que al hablar de multiculturalismo, se entrelaza una relación exclusiva con la historia de Occidente, asimismo apunta, es común que el término se relacione con el de Estado de bienestar, pero es más acertado analizarlo desde la perspectiva de la democracia liberal.

El multiculturalismo en Occidente es el resultado de las migraciones postcoloniales que se dieron en Europa en búsqueda de trabajo, asilo y reunificación familiar, haciéndose popular el término en el norte de América, y siendo más usual en el sur hablar de multiethnicidad, “multiethnicity”. (Majeed, 2013: 90)

Puede decirse que “multiethnicity” es una condición en la que conviven diversas etnicidades en el mundo y que el multiculturalismo es la forma de regular esta relación dentro de los Estados, “El multiculturalismo es un marco político normativo e institucional que regula la multiethnicidad en relación con el Estado y en términos de ciudadanía.”<sup>11</sup> (Trad. a.) (91)

Sin embargo, y como hemos mencionado, multiculturalismo es un término que ha sido tratado por diversos autores y desde ópticas distintas. Para Duncan Ivison (2010) “Multiculturalism” es término inacabado. Señala que diversos autores proponen redefinirlo o abandonarlo, así como las creencias y prácticas asociadas. Para la democracia liberal, continúa, el concepto se relaciona con los derechos de las minorías en las leyes locales e internacionales. Esto ha representado un gran cambio en la forma en que se había entendido la diversidad étnica y cultural.

El multiculturalismo ha venido a cambiar la visión monoculturalista con la que se concebía el Estado moderno y la categoría de ciudadanía. Las teorías del multiculturalismo, afirma, tienen

---

<sup>11</sup> Multiculturalism is an normative and institutional policy framework that regulates multiethnicity in relation to the state and in terms of citizenship.



una relación fuerte con temas centrales como la justicia global, los derechos humanos y la justicia redistributiva. (1) Asimismo es principalmente una relación entre teorías, creencias, prácticas y políticas que buscan dar reconocimiento a los grupos étnicos no dominantes, “El multiculturalismo se refiere teorías, actitudes, creencias, normas y prácticas que buscan brindar reconocimiento público a los grupos etno-culturales no dominantes.”<sup>12</sup> (Trad. a.) (2)

Para este autor, son tres las lógicas en que puede entenderse el multiculturalismo. La primera, *communitarian multiculturalism*, está enfocado en preservar la cultura de los grupos étnicos así como su forma de concebir la vida, “Aquí la idea básica es que el punto central de cualquier forma de reconocimiento público de un grupo etnocultural es preservar la integridad cultural y la autenticidad de su forma de vida.”<sup>13</sup> (Trad. a.) (3)

La segunda es *liberal multiculturalism*, a diferencia de la anterior, la preservación de la cultura es un mecanismo para promover los valores liberales, es decir el multiculturalismo se justifica como un medio para acomodar y preservar la diversidad por ser acorde a los fines de igualdad, autonomía, tolerancia y respeto. La última, *imperial multiculturalism* que es una nueva forma de organizar el orden político en las sociedades multiétnicas, “es esencialmente una nueva versión de los modos jerárquicos y raciales del orden político que se supone que han desplazado.”<sup>14</sup> (Trad. a.) (4)

Es importante tener en cuenta que el multiculturalismo intenta hacer una reconciliación de intereses con miras a la convivencia armónica dentro de los Estados con una gran pluralidad étnica, en palabras de Tariq Modood (2007), el multiculturalismo es una nueva forma de integración, “es la forma de integración que mejor se adapta a las implicaciones normativas de igualdad de los ciudadanos.”<sup>15</sup> (Trad. a.) (14)

---

<sup>12</sup> Multiculturalism refers theories, attitudes, beliefs, norms and practices that seek to provide public recognition to no dominant groups ethno-culturals.

<sup>13</sup> Here the basic idea is that the central point of any form of public recognition or accommodation of an ethnocultural group is to preserve the cultural integrity and authenticity of its way of life.

<sup>14</sup> Is essentially a new version of the hierarchical and racialized modes of political order that it was supposed to have displaced.

<sup>15</sup> It is the form of integration that best meets the normative implications of equal citizenship.

*El multiculturalismo y la política del reconocimiento*

Como ya se ha mencionado en el inciso anterior, el tema del multiculturalismo se encuentra ligado a los postulados de la democracia liberal. Por ello, hay una serie de debates que ponen a prueba la libertad de los individuos en contextos de una sociedad homogeneizante. Recientemente se ha hablado de políticas del reconocimiento como uno de los brazos operativos del multiculturalismo, lo que se busca es que las instituciones reconozcan ciertas características que otorgan identidad a diversos grupos de la sociedad, y que los hace diferentes, con miras al ejercicio pleno de la libertad.

Algunos autores cuestionan si acaso es posible realizar los objetivos de la democracia liberal sin el reconocimiento cultural de los grupos que componen la sociedad. Para Amy Gutmann (1993), la pregunta es ¿si los ciudadanos que cuentan con una diversidad cultural pueden ser representados en igualdad de circunstancias si las instituciones del Estado no reconocen esto? Para esta autora, dentro del liberalismo hay una tendencia general que responden a estas interrogantes, la primera que menciona que el hecho de no contar con un reconocimiento cultural por parte del Estado hacia los ciudadanos, es un precio que se debe pagar por vivir en una sociedad igualitaria. La sociedad liberal nos otorga un trato igualitario en el sentido de responder a las necesidades básicas y de derechos civiles que todos compartimos, independientemente de las características étnicas a las que pertenezcamos.

Por lo anterior Gutmann lanza provocativamente la siguiente pregunta: “¿podemos concluir que todas las demandas de reconocimiento hechas por los grupos particulares, a menudo en nombre del nacionalismo o el multiculturalismo, son demandas antiliberales?” Más aún, si los reclamos por el reconocimiento cultural pueden llegar a ser incompatibles con la idea de igualdad universal que postula el liberalismo. Aún si la respuesta resulta afirmativa, un contexto de seguridad cultural sería equiparable a las garantías del liberalismo tales como las necesidades básicas, por lo que los Estados democrático liberales están obligados a ayudar a que los grupos minoritarios conserven su identidad cultural frente a las culturas dominantes,

Reconocer y tratar como iguales a los miembros de ciertos grupos es algo que hoy parece requerir unas instituciones públicas que reconozcan, y no que pasen por alto, las particularidades culturales, al menos

por lo que se refiere a aquellos cuya comprensión de sí mismos depende de la vitalidad de su cultura.  
(Gutmann, 1993)

Como ya se ha mencionado, la búsqueda de reconocimiento por parte de los grupos étnicos frente a la nación dominante, ha desembocado en ocasiones en conflictos étnicos. Al respecto y quizá siendo este el punto neurálgico del debate, Charles Taylor (1993) apunta que relación al reconocimiento de la identidad, lo que hay detrás es que esta toma forma a partir del reconocimiento, “la tesis es que nuestra identidad se moldea a partir del reconocimiento o por falta de éste”. Además, afirma que los individuos pueden llegar tener un daño si la sociedad los reconoce falsamente o no lo hace, “la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso, deformado y reducido.”

Desde esta perspectiva el reconocimiento de la identidad no sólo tiene motivos instrumentales o de reproducción cultural como ya se ha mencionado, para Taylor, el reconocimiento de la identidad es un asunto de protección contra los daños que puede sufrir el individuo en relación a la imagen que tiene de sí y que lo hacen aparecer y jugar una posición dentro del cambio social. Por ello el reconocimiento apunta, se convierte en un elemento básico para la subsistencia humana, “el reconocimiento debido no sólo es una cortesía que debemos a los demás: es una necesidad humana vital.” (21)

Para Taylor es importante entender el sentido filosófico del reconocimiento, si bien hoy es un término en boga, no siempre fue así. El reconocimiento está íntimamente ligado con la noción de dignidad, el cual, es el símil del concepto honor de la sociedad estratificada del antiguo régimen. En cierta medida la dignidad del ser humano es lo que nos permite comenzar a hablar de los derechos universales. Sin embargo, apunta el autor, a finales del siglo XVIII, el reconocimiento tiene una nueva vertiente, la identidad del individuo como ideal de autenticidad.

La idea de identidad y autenticidad, representaron el derrumbe de la sociedad jerarquizada del antiguo régimen, “en aquellas sociedades que nos precedieron, lo que hoy llamamos identidad dependía en gran parte de la propia posición social”. A pesar de ello, la sociedad democrática no logró terminar con la asignación de la identidad por el rol que en ella desempeñan los individuos, en contraparte, la idea de autenticidad si logra romper con ello al ser un ejercicio subjetivo, en el que se desarrolla la dimensión moral del individuo. Por ello la conexión de la identidad con el reconocimiento se hace relevante, como se ha mencionado, ésta resulta de la interacción

dialéctica con la sociedad. En la sociedad pre-moderna, dice Taylor, no se preguntaban por las nociones de identidad y reconocimiento porque en cierta forma eran temas que se tenían por dados. (22)

Los primeros tratamientos sobre el tema de la autenticidad y el reconocimiento, son para este autor los trabajos de Rousseau, con las ideas de la dignidad del ciudadano y el reconocimiento universal. Es desde ese punto donde hasta nuestros días ha llegado la idea del reconocimiento igualitario en la esfera pública, “el tránsito del honor a la dignidad sobrevino la política del universalismo que subraya la dignidad igual de todos los ciudadanos, y el contenido de esta política fue la igualación de los derechos y de los títulos”. (29)

Recientemente, el reconocimiento igualitario de derechos civiles se ha traslapado con la política de la diferencia, que busca el reconocimiento de la identidad de los ciudadanos o de grupo, provocando controversias a las que hace referencia Amy Gutmann, en el sentido de si una se contrapone a la otra. La dignidad igualitaria busca el reconocimiento evitando cualquier tipo de discriminación a partir de la igualdad de derechos, mientras la política de la diferencia busca erradicarla a partir de la diferenciación. En el caso de los grupos aborígenes en Canadá, Taylor, apunta que en relación a las políticas de la diferencia,

[De] este modo los miembros de los grupos aborígenes recibirán ciertos derechos y facultades de que no gozan otros canadienses si finalmente aceptamos la exigencia de un autogobierno aborígen, y ciertas minorías recibirán el derecho de excluir a otras para conservar su integridad cultural, y así sucesivamente. (33)

Contra esta interpretación para los doctrinarios del liberalismo la “idea de que cualquiera de los conjuntos habituales de derechos puede aplicarse en un contexto cultural de manera diferente que en otro, que sea posible que su aplicación haya de tomar en cuenta las diferentes metas colectivas, se considera totalmente inaceptable”, por lo que afirma Taylor, lo que está por verse es si esta es la única interpretación posible, para él no es así. La política de la diferencia, continúa, logra enlazarse con el principio de libertad universal en el sentido de que esta busca garantizar la capacidad de diseñar y ejercer la identidad cultural de los individuos o grupos, debiendo ser un derecho del cual haya un goce igualitario. (44)

*El estudio del Multiculturalismo*

A decir de Claude Denis (2014),<sup>16</sup> el término multiculturalismo es percibido y tratado en diferentes sentidos en distintas partes del mundo. Asimismo, se ha llegado a entender el mismo significado entre multiculturalismo y pluriculturalismo, este último acuñado en la provincia de Quebec, e interculturalismo. Señala por ejemplo que en Latinoamérica es común el uso de multiculturalismo, incluso cuando algunas constituciones hablan de pluriculturalismo, como lo es el caso de México y Colombia.

El término interculturalismo, afirma Denis, es analizado en algunos países de Europa en donde el multiculturalismo está en una especie de crisis, es decir que no ha logrado resolver las tensiones entre los diversos grupos étnicos. Los tres términos en general tienen la misma meta: “la articulación del pluralismo cultural en el orden político del liberalismo democrático.”<sup>17</sup> (Trad. a) Es decir, estos conceptos están conectados en tanto intentan guiar la relación armoniosa de diferentes culturas en el contexto de la democracia liberal.

Sin embargo, dice Denis, cuando hablamos de multiculturalismo existe un uso distinto en algunos países, que muchas veces es pasado por alto por los académicos dedicados al estudio de este fenómeno. Por ello es necesario tener en cuenta el contexto en el que el término es utilizado para comprender qué significado tiene en un lugar determinado.

Para poner un ejemplo, Denis señala que en Europa, específicamente en el Reino Unido, Francia y Alemania, en América, el caso de México, Colombia, Estados Unidos y Canadá, y en Australia, se habla de multiculturalismo. Sin embargo aunque parece ser que se habla de lo mismo no es así, hay por lo menos cuatro formas o grupos de países para entenderlo. En el primer grupo podemos encontrar a los países europeos, los cuales su mayoría fueron imperios que a su caída recibieron una gran cantidad de migrantes de países que fueron sus colonias en los últimos 50 años, ahí el multiculturalismo fue entendido como el marco para regular las relaciones entre estos grupos, con miras a construir una comunidad política. Por lo tanto multiculturalismo es un tema que va más allá de las relaciones políticas postcoloniales al interior de estos países. (2014)

---

<sup>16</sup> *Multiculturalismo, democracia y derechos humanos*, conferencia, Universidad Nacional Autónoma de México, 21 de febrero de 2014.

<sup>17</sup> The articulation of cultural pluralism in liberal democratic political order.

En el segundo grupo podemos identificar Australia, Canadá, las cuales fueron colonias, y en algún sentido Alemania, los cuales usan el término multiculturalismo en general para referirse a la migración de distintas partes del mundo y a las relaciones entre los migrantes durante el tiempo colonial. En el tercer grupo pueden identificarse países como México, Colombia y otros de Latinoamérica, en este grupo el término multiculturalismo tiene un significado distinto, que no tiene que ver con inmigrantes, sino con los grupos indígenas. La diferencia entre el tercer grupo y los dos primeros, es que en el tercero el multiculturalismo intenta regular las relaciones entre los grupos indígenas y la nación, mientras que en los otros las relaciones entre los grupos de migrantes. Asimismo en Latinoamérica se usa el término pluriculturalismo para referirse a las relaciones con grupos indígenas, “En América Latina cuando hablamos de pluriculturalismo, nos referimos a cómo los países, cómo las naciones, se relacionan con los indígenas.”<sup>18</sup> (Trad. a.) (2014)

El cuarto y último grupo, que alberga un solo caso, es el de los Estados Unidos. En este país el multiculturalismo en un inicio se refirió a las relaciones entre personas afroamericanas y la mayoría blanca, es decir, el lugar que ocupaba la cultura afroamericana con el resto de los blancos. En los últimos años esto fue cambiando, ahora se habla de la relación de los afroamericanos y blancos con una minoría hispánica. Por lo tanto “lo que tenemos en Estados Unidos es un multiculturalismo como una forma de pensar las relaciones entre dos o ahora tres grandes grupos demográficos,”<sup>19</sup> (Trad. a.) y no es referente a migraciones de diversos países del orbe. Por lo tanto tenemos cuatro formas de entender el multiculturalismo. (2014)

Afirma Denis, que en los primeros dos casos cuando se habla de políticas multiculturales, se habla de un tipo de políticas que han tratado de armonizar la relación de los grupos migrantes de diversos países. En el caso de México y América Latina, no se logran vislumbrar grandes migraciones de población proveniente de otros países, pero sí se puede observar una composición poblacional con una gran cantidad de grupos indígenas. Por lo anterior, en estos países el multiculturalismo se convierte en la herramienta para direccionar las reivindicaciones indígenas, “el lenguaje del pluralismo otorga un camino conveniente para comprender las reivindicaciones

---

<sup>18</sup> In Latin America when we talk about pluriculturalism, is how the countries, how the nations relate with Indigenous people.

<sup>19</sup> What we have in the USA is multiculturalism as a way to think about the relationship between two or now maybe three large demographic groups.

indígenas dentro de la frontera nacional de la comunidad política.”<sup>20</sup> (Trad. a.) Por ello cuando se habla de una política multicultural o pluricultural, de lo que se habla es de una política que rechaza la homogeneización cultural y vela por su reconocimiento. (2014)

De esta forma podemos aceptar, que cuando hablamos de multiculturalismo en México o América Latina, hablamos de un pluriculturalismo, el marco en el que se regula la convivencia de diversos grupos étnicos pertenecientes u originarios de un mismo territorio.

### *Multiculturalismo y El Estado*

Como hemos señalado, el multiculturalismo puede ser entendido desde el análisis de políticas como un mecanismo tendiente a la participación y protección de los derechos de las minorías. Es posible afirmar, que es una nueva relación entre el Estado y los grupos étnicos, en la cuál, se transita de una relación jerárquica a una más horizontal, del monoculturalismo a la pluralidad de culturas, del Estado-nacional al Estado-pluriétnico o multinacional. A decir de Natividad Gutiérrez (2000: 93) el reconocimiento de la diversidad cultural es lo que caracteriza actualmente al Estado-nación, en este sentido el Estado se encuentra en una fase de reforma, no para desaparecer, sino para dar cauce a las etnicidades minoritarias que, dentro de la modernización, encontraron los dispositivos necesarios para reconocerse y reclamar ser reconocidos. Una de las bondades del multiculturalismo es que permite distender las tensiones del conflicto étnico por la falta de reconocimiento a la identidad de los grupos étnicos e incorpora su participación en el reconocimiento y tratamiento de los problemas públicos. Asimismo les reconoce y dota de prerrogativas para el desarrollo y reproducción de su cultura.

Malcom Cross (1998: 89) define esta relación de la siguiente manera: “El corazón del multiculturalismo es la demanda de una total participación política y económica de todos los miembros de la sociedad.”<sup>21</sup> (Trad. a.) De esta forma el multiculturalismo logra garantizar que todos los grupos sean reconocidos y participen dentro del sistema político.

---

<sup>20</sup> The language of pluriculturalism provides a convenient way to frame indigenous claims *within* the broader "national" political community.

<sup>21</sup> The core of multiculturalism is the demand for full political, economic and social participation of all members of society.

### *Políticas públicas multiculturales*

Las políticas públicas pueden entenderse como un proceso mediante el cual los sistemas políticos identifican, construyen y buscan dar una respuesta a los problemas públicos. Las respuestas pueden entenderse de manera tangible como las instituciones que norman la vida pública. En este sentido las constituciones, leyes y programas de gobierno que regulan las relaciones dentro de un sistema político pueden entenderse como políticas públicas.

Para Kerr Rogers (2010), las políticas públicas son las reglas del juego por las cuales las personas interactúan entre sí, “por políticas públicas entendemos las leyes y programas ordinarios - previstas, dentro de un marco de leyes constitucionales, los instrumentos de los gobiernos, el parlamento, el ejecutivo y el judicial- que regulan las interacciones económicas y sociales.”<sup>22</sup> (Trad. a.)

La elaboración de las políticas públicas, intrínsecamente incluye la participación de los participantes en los problemas públicos, asimismo se constituye como un curso sistemático de acciones con fines y objetivos públicos. Luis F. Aguilar (2007) define el proceso de la siguiente manera:

Es un conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;... y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

De esta forma, podemos entender que a través de las políticas públicas el sistema político responde a las demandas de la sociedad para seguir reproduciéndose y manteniendo su propia estabilidad. Esta definición resulta de gran importancia ya que nos permitirá comprender de mejor manera como es que los grupos pueden organizarse para tener una incidencia en la definición de las agendas que rigen la vida pública.

Steven Vertovec (1998) afirma que dentro de las políticas públicas que se han adoptado con base

---

<sup>22</sup> By public policy we mean the ordinary laws and programs -laid down, within a framework of constitutional rules, by the arms of governments, parliament, executive and judiciary- that regulate the economy and wide social interactions.



en el paradigma del multiculturalismo en diversos países, se han atendido fundamentalmente los factores que contribuyen a la discriminación, las desventajas y la exclusión, por lo que estas políticas buscan fomentar la igualdad de oportunidades. En relación a estas políticas, el mismo autor menciona, que la aceptación e incorporación de las minorías étnicas ha requerido de la formulación e implementación de políticas de diversos tipos entre las que se encuentran:

- Transferencia de fondos
- Apoyos para la salud
- Asistencia lingüística en las escuelas
- Cursos de aprendizaje de lenguas
- Educación garantizada
- Reconocimiento
- Acceso y participación política

Por lo anterior, es posible afirmar que las políticas multiculturales buscan atender las necesidades más básicas para el desarrollo y reproducción de los grupos étnicos incorporando sus particularidades culturales, de esta forma se busca suavizar las tensiones causadas por los conflictos étnicos resultado de la homogeneización del Estado-nación. Las políticas del multiculturalismo que serán estudiadas en esta investigación, son las relativas a la promoción del desarrollo y serán abordadas en el siguiente capítulo, sin embargo es importante identificar desde este momento de que tipo de políticas estamos hablando.

## **Límites, críticas y retos del multiculturalismo**

Hasta este momento hemos revisado las bondades del multiculturalismo. Sin embargo, es necesario mencionar los límites y retos que se han advertido ante un paradigma que se ha presentado como una solución a los problemas de la convivencia de la diversidad étnica y cultural. Inicialmente, y como ya se ha mencionado, se debe decir, que el paradigma del multiculturalismo tiene su origen en una política canadiense destinada a hacer convivir a las distintas migraciones que se habían dado históricamente en este país, por lo que inicialmente, los grupos indígenas no se pensaron como beneficiarios de esta política. Por lo anterior, hay que advertir que en América Latina existe una adaptación de este concepto para tratar los temas indígenas y esto representa límites, desafíos y recompensas.

### *Multiculturalismo y grupos indígenas*

Estos dilemas pueden comenzar a comprenderse a partir de la gran complejidad que representa poner en una misma bolsa el problema indígena y el de las migraciones post coloniales. Es decir la resistencia de los grupos indígenas al multiculturalismo. Quizá la piedra angular de esta explicación es que los grupos indígenas no desean ser tratados como los demás grupos étnicos ya que asumen que sus derechos son distintos y de mayor relevancia por el hecho de que cuando arribaron los europeos a América ellos ya contaban con una organización política y social que fue desplazada por la fuerza.

En este sentido para Will Kymlicka (1996) uno de los problemas del multiculturalismo es que se aplica de manera indistinta a las minorías que corresponden a distinta naturaleza. Así, señala que existen dos tipos de minorías: las nacionales, que se conforman por grupos culturales que contaban con algún tipo de autogobierno antes de ser integrados a un Estado Nación, y las migrantes, conformadas por grupos étnicos que arribaron al territorio. (10)

Al respecto Michel Wieviorka (2006) señala la dificultad que representa la búsqueda de un mecanismo que pretende satisfacer las demandas de todos los grupos étnicos. Por ejemplo, señala que en Estados Unidos no es pertinente poner en el mismo plano las demandas de los indios, los negros y los demás grupos. Todavía más atractivo resulta señalar, continua, que en Australia,

Los grupos aborígenes no aceptaron el discurso multiculturalista que los integra con una vasta categoría donde ellos se codearían con otras migraciones, además de la británica... a sus ojos, estas minorías dan cuenta de un mismo conjunto de invasores. (35)

En este sentido es necesario señalar las advertencias académicas sobre la resistencia de algunos grupos indígenas a subirse a la balanza del reconocimiento con los mismos pesos que los grupos que han migrado a los territorios que habitan. Por esto Wieviorka señala que “los pueblos autóctonos deben ser distinguidos de las minorías, tanto histórica como políticamente, y en muchos países jurídicamente.” (35)

### *Multiculturalismo e Identidad étnica*

Otro de los desafíos que enfrenta el multiculturalismo es que se encuentra íntimamente confrontado con la noción de igualdad en la en la cual está cimentado el Estado liberal. Para Danilo Martucelli (2006) la formación de identidades en la democracia liberal no es un asunto público; ante la diversidad de los derechos, las identidades quedaron en un ámbito privado, es decir, que las reivindicaciones multiculturales llevan a que “los individuos ya no se satisfagan con una identidad privada, y la extensión del proceso de individualización se acompaña, en lo sucesivo, de la afirmación pública de las identidades.” (127)

Will Kymlicka (2003) ha llamado a la función privada de las identidades neutralidad etnocultural del Estado liberal, “El Estado es “neutral” respecto a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos e indiferente a la capacidad de los grupos etnoculturales para reproducirse a los largo del tiempo.” Así, menciona que los Estado liberales tratan los problemas de la identidad cultural como lo hacen con las religiones, es decir, como una elección libre de las personas que queda fuera de la esfera estatal. (41)

De esta forma, es posible comprender que el Estado Nacional ha sido un mecanismo de supresión de las identidades étnicas, las cuales, en sus reivindicaciones, han generado un espacio de contradicción con los valores liberales de una identidad única y nacional. Lo anterior pone en riesgo o en un terreno muy difícil la codificación de los derechos indígenas, ya que los detractores del multiculturalismo señalan la violación de los principios liberales. A decir del propio Kymlicka, los defensores del multiculturalismo deben probar la necesidad de que el

Estado haga a un lado la neutralidad etnocultural.

### *Los riesgos políticos del multiculturalismo*

Desde la aparición del multiculturalismo en Canadá, surgieron roces con académicos que alertaron sobre los inconvenientes de este paradigma, Neus Oliveras (2001) señala que en general la crítica al multiculturalismo radica en “una serie de razones que tienen como eje central el riesgo de conducir a la desintegración de la unidad nacional y la pérdida de identidad.” Además, continúa, la mayoría de las críticas se enfocan en advertir que el multiculturalismo disminuye la capacidad organizativa de la sociedad y la necesidad del Estado de ejercer una mayor coerción para preservar la cohesión. (250)

Por ello un reto mayúsculo del multiculturalismo conlleva la necesidad de establecer mecanismos y resortes para la negociación política con el fin de obtener los consensos necesarios que garanticen la gobernabilidad. Esto nos remite a inferir una grave advertencia, que los países latinoamericanos, y en especial México, recientemente han transitado de sistemas autoritarios a la democracia, por lo que en muchos de ellos, no se cuenta con los dispositivos afinados incluso para garantizar la gobernabilidad en el Estado Nacional. Asimismo, la definición de los derechos individuales o de grupo dentro del esquema multicultural plantea el problema de la pertenencia de grupo, es decir, quien decide la membresía al grupo. Por esto, Oliveras señala que “esta cuestión es particularmente relevante cuando la pertenencia al grupo no es fruto de una designación personal, es decir, cuando se inscribe en la líneas de la etnicidad estructural ya mencionada” Por esto es necesario que el Estado verifique a los receptores de esos derechos.

### *El multiculturalismo como lógica del capitalismo global*

Una de las más feroces críticas al multiculturalismo proviene del ámbito de la filosofía, en particular, resulta interesante la que desarrolla Slavoj Žižek (1998), quien asegura que el multiculturalismo no es más que un dispositivo afinado del capitalismo global que tiene como fin incorporar las identidades culturales de los Estados Nacionales dentro de una lógica de expansión económica universal. Žižek señala que en la actualidad vivimos un proceso a la inversa del que

presenciamos con la aparición del Estado Nación, cuando lo que se buscó fue la creación de una identidad étnica única y nacional para estructurar el proceso de industrialización. Así, hoy asistimos al proceso de deconstrucción de la homogeneización cultural, para dar paso al proceso de mundialización. Por ello afirma,

Con lo que hoy nos enfrentamos es, entonces, con un proceso inverso al de la temprana constitución moderna de la Nación; es decir, en contraposición a la "nacionalización de la étnica" -la des-etnicización, la "superación dialéctica" (Anfhebung) de lo étnico en lo nacional- actualmente estamos asistiendo a la "eticización de lo nacional", con una búsqueda renovada (o reconstitución) de las raíces étnicas. (155)

Lo que se encuentra detrás de este planteamiento no es el reencuentro de las identidades étnicas con formas de identificación primordiales, sino de elementos secundarios. Y es aquí, que el autor señala un multiculturalismo que resulta pervertido por los fines económicos, es decir, un reconocimiento que permite la reproducción del propio sistema, el cual en un inicio requirió de la homogeneización de las sociedades.

La preocupación de Žižek es entonces la forma en la que el capitalismo se relaciona en la actualidad con los decadentes Estados Nacionales en un momento en el que las economías dejan de ser nacionales para ser multinacionales. Para el autor, parte de la respuesta está en el multiculturalismo, dispositivo por el cual se consume el propio sistema económico post moderno. Por ello señala:

En un principio (desde luego, ideal) el capitalismo se circunscribe a los confines del Estado-Nación y se ve acompañado del comercio internacional (el intercambio entre Estados-Nación soberanos); luego sigue la relación de colonización, en la cual el país colonizador subordina y explota (económica, política y culturalmente) al país colonizado. Como culminación de este proceso hallamos la paradoja de la colonización en la cual sólo hay colonias, no países colonizadores: el poder colonizador no proviene más del Estado-Nación, sino que surge directamente de las empresas globales. (157)

Para el autor, existe una lógica que acompaña este proceso económico, esta es el multiculturalismo, una "actitud" a partir de la cual, el sistema reconoce la identidad étnica de cada cultura. Es un racismo negado, afirma, en el sentido de que es "un racismo con distancia: respeta la identidad del otro." De esta forma, para Žižek, el liberalismo multiculturalista, es una falsedad que busca, como los propios principios liberales, abrir la puerta al proyecto económico universal.

Sin embargo, es posible afirmar, que Žizek generaliza sus planteamientos, y deja de lado los discursos multiculturales que han tomado distancia del liberalismo, y que, enfrentándose los principios igualitarios, plantean precisamente un rompimiento con la lógica del capitalismo, en específico, con la relativa al fortalecimiento de las relaciones de dominación.

## **Capítulo 2. El reconocimiento de la diferencia cultural y la representación política en las políticas para el desarrollo.**

Como se mencionó en el primer capítulo las políticas multiculturales para el desarrollo, pueden entenderse como una nueva relación entre los Estados y los grupos étnicos que han logrado reivindicar sus reclamos de reconocimiento dentro del Estado-nacional. En este sentido, las políticas para el desarrollo dirigidas hacia los grupos indígenas, deben ser afectadas transversalmente por las políticas multiculturales, es decir, deben basarse en el reconocimiento de la diversidad cultural con el fin de proponer una visión del desarrollo que incluya los mecanismos necesarios para la participación y respeto a la identidad cultural de estos grupos en su proceso de formulación e implementación.

En este capítulo se expondrá el paradigma de la justicia distributiva como un paraguas teórico que permita entender de una forma distinta el desarrollo, centrado en las capacidades de los individuos para determinar libremente el curso de su vida. Para ello es necesario presentar las aportaciones de John Rawls, Amartya Sen, Iris Marion Young, Nancy Fraser, quienes plantean una serie de categorías y conceptos con los cuales se construye esta visión del desarrollo. Por un lado Rawls plantea la construcción de instituciones justas que permitan una distribución de bienes en la cual toda la sociedad se encuentre satisfecha, Young y Fraser por su parte, aunque reconocen la gran aportación de Rawls al plantear una teoría de la justicia, son muy críticas en el sentido de hacer explícita la necesidad de que la Justicia tome en cuenta el reconocimiento de los grupos minoritarios que no han encontrado el bienestar dentro de los postulados de la Justicia como imparcialidad. Sen, ha llamado a operacionalizar estos principios a partir del desarrollo del enfoque de las capacidades, es decir, que los individuos por igual tengan acceso a los principales satisfactores que les permitan llevar una vida plena, en libertad de decidir.

Sin embargo ha existido un fuerte debate sobre si las teorías de la justicia deben repensarse desde una óptica distinta. De esta forma Young señala que las instituciones deben reconocer estas diferencias a partir de la *política del reconocimiento*. Por su lado Fraser nos ha permitido entender que las discusiones sobre el reconocimiento de los grupos minoritarios y, sobre todo la redistribución de los recursos a partir de este principio, sólo pueden darse en la medida en que

estos grupos se insertan en la arena de la discusión pública y son escuchados, es decir, cuando estas reivindicaciones son representadas en la esfera de lo político, a partir de la *política del enmarque*. Como veremos no solamente la redistribución, también el reconocimiento y la representación son principios que atraviesan transversalmente la elaboración de las políticas enfocadas a promover el desarrollo en términos de capacidades.

Por lo anterior, también se analizarán los trabajos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para comprender en mayor medida las variables operativas del desarrollo humano, que puede entenderse como una de las formas en las que se han implementado la teoría de la justicia en términos de capacidades.



### **Enfoques sobre el desarrollo.**

El desarrollo es un concepto moderno, acuñado en mayor medida a lo largo del siglo XIX y XX. Cristina Rojas (2001) apunta por ejemplo que en América Latina el término tiene una connotación distinta. En 1848 la Comisión Económica para América Latina transformó la forma de comprender el desarrollo. Asimismo en los 70's, las mujeres impulsaron una fuerte lucha por el reconocimiento dentro de las estrategias de desarrollo. Al final, las reivindicaciones feministas fueron institucionalizadas en los programas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Para Rojas, es después de la segunda guerra mundial, cuándo se comienza a hablar propiamente del mundo desarrollado y subdesarrollado, “la reinención de desarrollo en torno a 1950 como se anunció en los ideales de Truman, los cuales se centraron en la aplicación de los conocimientos científicos la clave para la prosperidad y la paz en el tercer mundo.”<sup>23</sup> (Trad. a.) (Rojas, 2010)

En particular, comenta, fueron dos escuelas las que hicieron suyo el desarrollo como objeto de estudio: la Sociología del Desarrollo y la Sociología del Subdesarrollo. Ya hacia los años 80's, se presentó lo que la autora llama el desencanto del desarrollo, que surge a partir del incumplimiento del progreso prometido por las agencias del desarrollo internacional. Algunos autores, como James Ferguson, dice, señalaron que el tan anhelado desarrollo estaba más relacionado con los intereses de élites burocráticas y la ampliación del poder del Estado,

[La palanca del desarrollo] no es la palanca para eliminar la pobreza que se encuentra más relacionada con la burocracia del Estado; es una palanca para reforzar y expandir el ejercicio del poder de esta burocracias, la cual por cierto toma la pobreza como punta de lanza.<sup>24</sup> (Trad. a.) (Rojas, 2010)

Desafortunadamente, continúa, esta desilusión por el desarrollo fue tomada exitosamente como estandarte por los *neoliberales* para transitar hacia la fe dogmática en los mercados y perder la fe en el Estado, “las instituciones financieras internacionales, con el apoyo de los tecnócratas del sector público y las corporaciones privadas, ayudaron a traducir el descontento en programas de

---

<sup>23</sup> The reinvention of development around 1950 as announced in Truman's fair deal, which centered on the application of scientific and technical knowledge as the key to prosperity and peace in the third world.

<sup>24</sup> [The development machine] is not a machine for eliminating poverty that is incidentally involved with state bureaucracy; it is a machine for reinforcing and expanding the exercise of bureaucratic state power, which incidentally takes 'poverty' as its point of entrance.

ajuste estructural.”<sup>25</sup> (Trad. a.) No todos los académicos afirma, fueron capturados por la “falacia neoliberal”, muchos siguieron buscando explicaciones a la falta de desarrollo y señalaron que problemas como la diversidad y heterogeneidad presentes en la historia de países de América Latina, Asia o África, no habían sido tomadas en cuenta al plantearse los caminos hacia el mundo desarrollado.

### *Enfoques sobre el desarrollo*

Los enfoques sobre el desarrollo han cambiado significativamente durante el siglo XX, El nacimiento de la economía del desarrollo puede rastrearse en los años 30’s y 40’s con la llamada “gran transformación”, término acuñado por Karl Polanyi (2003), momento en el que se pasa del liberalismo al activismo estatal. Es a partir del informe *Measures for the economic development of underdeveloped countries* que los especialistas comienzan a pronunciarse por un enfoque que permita plantear alternativas al desarrollo de los países subdesarrollados distinto al que se utilizaba para el análisis de los países ya desarrollados.

El modelo keynesiano reconocía dos tipos de economía: a) con pleno empleo y b) cuando hay recursos humanos y materiales sin emplear. Según este enfoque, en los países subdesarrollados se necesitaba cierta planificación estatal y el apoyo extranjero para detonar la industrialización a partir de la capitalización. “El subdesarrollo presentaba una estructura productiva más rígida y menos flexible que la de los países desarrollados, a las rigideces institucionales había que sumar la falta de flexibilidades económicas”. Este enfoque, buscó aumentar la renta per-cápita y desatendió los aspectos sociales, por lo que crecimiento y desarrollo significaron prácticamente lo mismo. (Bustelo, 1999)

Posteriormente, a finales de los 50’s y 60’s surgió la teoría de la dependencia y la modernización, ésta se enfocaba en la búsqueda del orden y la estabilidad de los regímenes políticos, por lo que incluso se pronunció a favor de los regímenes autoritarios. Sin embargo, es en la década de 1969-79, cuando se empieza a otorgar importancia a los objetivos del desarrollo, es decir, dió un vuelco hacia los fines más que a los medios.

---

<sup>25</sup> International financial institutions, with the support of public sector technocrats and private corporation, helped translated this disillusionment into structural adjustment programs.

El enfoque hacia las necesidades básicas fue definido por la OIT como: “el nivel de vida mínimo que toda sociedad debería establecer para los grupos más pobres de sus habitantes”, existen cuatro:

- 1.- El consumo alimentario, la vivienda y el vestido para tener un nivel de vida digno.
- 2.- Acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua y alcantarillado.
- 3.- Empleo adecuadamente remunerado.
- 4.- derecho a participar en las decisiones que afecta la forma de vida de las personas.

En 1975 esta misma organización presentó un programa en el que se contemplaban algunas necesidades básicas de toda población, entre ellas “la redistribución de la inversión y de la propiedad o uso de la tierra, la organización de los trabajadores rurales u otras formas de defensa colectiva”, adicionalmente se hacía un reconocimiento de que el rápido crecimiento de la producción no reduce, por sí sólo, la pobreza y la desigualdad. (Bustelo, 1999)

En la década de 1978-90, las políticas neoliberales generaron un nuevo paradigma sobre el desarrollo basado en las economías de libre mercado. Este enfoque impulsó fuertemente la idea de que el Estado debe participar lo menos posible en la promoción del desarrollo. En esta década, en México se privatizó la mayor parte de las empresas que eran propiedad del gobierno, se redujo el tamaño de la burocracia y se incentivó la participación de la inversión privada en la producción y distribución de bienes. (Bustelo, 1999)

Es en las últimas dos décadas que se ha iniciado un creciente debate sobre los verdaderos determinantes del desarrollo, integrando los procesos sociales, la interrelación de las normas legales y los arreglos económicos. En el informe del Banco Mundial de 1997 “las instituciones importan”, ha señalado el papel esencial que debe jugar el Estado en la promoción del desarrollo. En este sentido el paradigma de la Nueva Economía Institucional (NEI) asume en su programa el estudio del papel que juegan las instituciones y el replanteamiento de las relaciones entre los procesos económicos, políticos y culturales que se desarrollan en las sociedades. Se puede afirmar que este enfoque ha influenciado los actuales análisis acerca que del desarrollo y se presenta como una herramienta conceptual en la formulación de las políticas públicas en los países en desarrollo.

Según esta perspectiva incorporada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los motores del desarrollo se encuentran en “la estructura institucional y organizacional y sus repercusiones en el conjunto de incentivos, no sólo para innovar, sino para organizar los procesos productivos más eficientemente, reducir los costos de transacción en los mercados de factores y productos y organizar un sistema judicial capaz de hacer cumplir los contratos, generar reglas políticas que especifiquen los derechos de propiedad y- los más importante de todo- mantengan con el tiempo esos incentivos positivos” en los países en desarrollo.

Existen tres elementos que se han estudiado a partir de las reformas de segunda generación en los países de América Latina:

- 1.- El efecto de las condiciones institucionales en la inversión privada.
- 2.- La formación de capital humano.
- 3.- Los contextos institucionales en los sistemas normativos y la estructura de valores de la población.

Estos elementos pueden comprenderse de mejor manera a partir del trabajo de James M Cypher (2004), para él, de lo que se trata es de hablar de un nuevo modelo de desarrollo que de hecho representa un cambio, una ruptura con el pasado, “for the less-development nations development compels them to undertake substantial qualitative structural change.” Entre estos cambios se encuentra la inversión en conocimiento, en la incrementación de capital humano y físico para elevar la producción. Para el crecimiento y el desarrollo requiere elevar la productividad en todos los sectores con el fin de que los salarios de cierta población puedan ser aumentados y esto, menciona, es logrado si se incrementa el entrenamiento y la educación de la futura fuerza de trabajo, lo cual es conocido como “human capital accumulation”. Entonces desde este enfoque, la acumulación de capital humano, capital físico y tecnología es lo que permite elevar la productividad de la fuerza de trabajo y por lo tanto de los salarios de los trabajadores. Un elemento adicional de cambio cualitativo, el cual ya se ha mencionado también, es el cambio institucional, el Estado debe hacer un cambio para garantizar las transacciones de los agentes económicos, con un andamiaje institucional sólido que permita regular el sistema financiero y el

mercado. (Cypher, 2004:22)

De manera general, puede entenderse la lógica de este enfoque a partir de que el desarrollo está en función de que el Estado regule y garantice las transacciones económicas, así como la inversión en capital humano de su población. Es decir, para este enfoque, las poblaciones que viven en pobreza podrán superar su condición si se convierten en mano de obra calificada, la cual pueda ser utilizada para elevar la productividad nacional.

Este enfoque del desarrollo basado en el papel de las instituciones y la inversión en capital humano pasa necesariamente por el análisis de los trabajos de diversos teóricos que han abonado al respecto. Desde el ámbito de la filosofía las Teorías de la Justicia se entrelazan con el tema de la redistribución y el papel que juegan ciertas minorías en relación con el desarrollo, entre ellos John Rawls, Amartya Sen, Iris Marion Young y Nancy Fraser.

#### *El desarrollo desde la cosmovisión Indígena*

Hay que señalar que esta investigación se centrará en el estudio de las políticas de desarrollo que afectan a los grupos indígenas desde una visión occidentalizada del desarrollo. Lo anterior, obliga al autor a exponer la visión indígena del desarrollo, ya que esto permite comprender incluso la necesidad de hablar, como se hará más adelante, de un espacio de participación de estos grupos en la elaboración de las políticas públicas que los afectan.

En principio, es necesario dejar en claro que el desarrollo es una categoría perteneciente al capitalismo moderno, en sentido estricto el paradigma desarrollo humano, está íntimamente ligado al periodo de mundialización económica conocido como neoliberalismo. Por esto, la concepto de desarrollo, tal como lo conocemos en occidente, no tiene referente en el pensamiento indígena. Lo anterior puede explicarse a partir de que la filosofía indígena surge de una cosmovisión matricéntrica, es decir, de una relación con la tierra que tiene como base una relación espiritual y no de explotación como la conciben las sociedades modernas. Al respecto George Sioui (2014), señala que para comprender esto se debe de comprender que estamos hablando de dos tipos de pensamiento totalmente distintos, uno circular y otro lineal. En la visión circular existe una relación entre todos los seres de la tierra, en donde el fin de la vida, es la

preservación armoniosa de esta relación que es un fin y seguridad últimos,

El círculo es un hecho tranquilizador, no sólo para los nativos, sino para cualquier persona que tenga este conocimiento. Las sociedades que siguen la línea, o las sociedades evolucionadas, no saben de la seguridad del círculo, ya que siguen un cierto progreso en el que la persona no puede saber el resultado.<sup>26</sup> (Trad. a.)

El Círculo es un reconocimiento de todas las manifestaciones de vida, de la creación de Dios. Sin embargo, continúa, las culturas que viven bajo el pensamiento lineal, como en occidente, han asumido que existe la supremacía de ciertas culturas sobre otras con todas las consecuencias que conlleva,

Los sistemas filosóficos racionalistas occidentales parecen competir por obtener los resultados generalmente negativos en la política y en las relaciones humanas en general: la dominación del medio ambiente con todo lo que ello conlleva sobre crisis a futuro, dominación de las mujeres y los niños, rechazo a la tercera edad y la negación de la sabiduría práctica adquirida por todas las sociedades.<sup>27</sup> (Trad. a)

Sioui asegura que hoy en día, el pensamiento indígena, tiene incluso la intención de circularizar al mundo, es decir que hay una intención tácita, en algunos casos, de preservar la cosmovisión indígena. En el mismo sentido, Carlos Viteri (2002) hace notar la distancia que hay en la concepción del desarrollo de la cultura de occidente y los grupos indígenas,

En la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas no existe el concepto de desarrollo. Es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de sub-desarrollo y desarrollo; dicotomía por los que deben transitar las personas para la consecución del bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y carencia de bienes materiales.

Para los grupos indígenas existe un concepto que es lo más cercano al desarrollo pero que tiene que ver más con un sentido de bienestar que se fundamenta en una relación armónica entre la acumulación de bienes materiales pero también espirituales. Por esto, Viteri ha señalado que esta

---

<sup>26</sup> Le cercle est une réalité sécurisante, non seulement pour les autochtones, mais pour quiconque en a connaissance. Les sociétés qui suivent la ligne, ou les sociétés évolutionnistes, ne connaissent pas la sécurité du Cercle, puisqu'elles suivent un certain progrès dont personne ne peut connaître l'aboutissement.

<sup>27</sup> Les systèmes philosophiques rationalistes occidentaux semblent compétitionner pour obtenir des résultats généralement négatifs en politique, mais aussi dans les relations humaines en général: domination de l'environnement avec tout ce que cela entraîne de crises présentes et à venir, domination de la femme et des enfants, rejet des aînés et négation de la sagesse pratique acquise par toutes les sociétés.

visión “consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el “buen vivir,” que se define también como vida armónica.” Es decir que el buen vivir se fundamente en una conducta ética basada en ciertos valores y la visión de futuro que comparten estos grupos. Por ello, concebir la acumulación de la riqueza en un contexto indígena resulta contradictorio.

Del mismo modo, este autor señala que hay un concepto en la filosofía de los grupos indígenas cercana al de pobreza, sin embargo tiene que ver más con la falta de conocimientos que permiten la relación productiva con la tierra con fines alimenticios. Puede decirse, que en algún sentido, la necesidad de alimentarse con productos agrícolas tiene una connotación espiritual. Por lo anterior, a juicio del autor, analizar las políticas para el desarrollo basadas en el paradigma del desarrollo humano, resulta la política más cercana al sentido del buen vivir de los grupos indígenas al estar basado principalmente en los elementos de educación, salud y un ingreso mínimo como incentivo de los dos primeros.

## **Las Teorías de la Justicia.**

En general, puede decirse que las teorías de la justicia, se enfocan el tema de la distribución de los recursos en la sociedad a partir del rol que se le otorga a las instituciones. En un sentido más amplio, su origen se encuentra en el perfeccionamiento del liberalismo en su vertiente del contractualismo impulsado por Locke y Rousseau.

John Rawls, es considerado el precursor de las teorías de la justicia. Su intención, como él mismo menciona, fue la elevar la teoría del del contrato social en la escala de abstracción y superar el utilitarismo tradicional. Para Rawls, el problema de la teoría del utilitarismo, impulsada por Hume, Mills y Bentham, había venido dominando gran parte del pensamiento político filosófico, sin haber tomado en cuenta la ausencia de un dispositivo moral que permitiera la regulación de la conducta colectiva,

Creo sin embargo que no lograron construir una concepción moral practicable y sistemática que oponerle. El resultado es que con frecuencia parecemos obligados a escoger entre el utilitarismo y el intuicionismo. Muy probablemente nos decidiremos por una variante del principio de utilidad circunscrito y limitado en ciertas maneras ad hoc, por restricciones intuicionistas. (Rawls, 2006: 9)

De esta forma, diversos autores han tomado como base de sus trabajos sobre la justicia, la lógica de rawls, la construcción de un cuerpo moral normativo fundamentado en el pacto social que permita sentar las bases de una sociedad equitativa.



## **John Rawls. La justicia como principio de organización social.**

### *Sobre la justicia como imparcialidad*

Para John Rawls (2006:17), la primera virtud de las instituciones es y debe ser la justicia, y en caso contrario, éstas deben ser cambiadas. De esta forma los derechos que se establezcan bajo este principio, son definitivos e intercambiables, “en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente; los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales.”

Para Rawls, dentro de la cooperación social, que es lo que permite acceder a la satisfacción de los intereses de los integrantes de la sociedad, es necesario establecer una serie de principios que permitan establecer cómo serán repartidos los frutos de aquella cooperación, por ello, afirma que es necesario “un conjunto de principios para escoger entre las diferentes disposiciones sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas.” A esto, le llama “los principios de la justicia social” que es la manera en la que se puede asignar la participación y el disfrute de las obligaciones y derechos dentro de las instituciones básicas de la sociedad. Cuando una sociedad se organiza de esta manera se dan por aceptados los principios de justicia por todo los miembros de esta y, en lo general, las instituciones satisfacen estos principios. Por ello, compartir y aceptar la misma idea de la justicia posibilita el desarrollo armonioso de una sociedad, “puede pensarse que una concepción pública de la justicia constituye el rasgo fundamental de una asociación humana bien ordenada.” (18)

Cuando no existe un acuerdo sobre lo que es justo o injusto, los individuos no logran coordinar sus intereses para que se conserve el resultado beneficioso de la cooperación, por ello, es necesario “determinar las porciones distributivas apropiadas, la manera en que una concepción lo hace, tiene que afectar los problemas de eficiencia, coordinación y estabilidad,” que son algunos de los problemas relacionados al momento de definir en una sociedad el significado de justicia, “una concepción de justicia es preferible a otra cuando sus consecuencias generales son más deseables”. (20)

Como se ha mencionado, ordenar la estructura básica de la sociedad es la función básica de la

justicia a partir de asignación de derechos y beneficios por parte de las instituciones. Para Rawls, las instituciones son la Constitución y sus Leyes que regulan la actividad económica y social, por ello, “la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil, la propiedad privada de los medios de producción y la familia monógama son ejemplos de las grandes instituciones sociales,” (20) y que en gran medida definen sus expectativas de vida. De esta forma, es posible explicar que individuos nacidos en diferentes estratos sociales cuenten con expectativas de vida distintas,

De este modo las instituciones de una sociedad favorecen ciertas posiciones iniciales frente a otras. Estas son desigualdades especialmente profundas. No son sólo omnipresentes, sino que afectan a los hombres en sus oportunidades iniciales en la vida, y sin embargo no pueden ser justificadas apelando a nociones de mérito o demérito. ( 21)

Este tipo de desigualdades que afectan la estructura básica de la sociedad, y apunta, deben ser solucionadas aplicando el principio de justicia social, “La justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad.” (21) El ideal de construir una idea de justicia en Rawls, está en función de una concepción más abstracta y elevada de la teoría tradicional del contractualismo. Por ello señala que es necesario pensar el contrato social no como el filtro de entrada en la vida social, sino como el andamiaje regulador de los principios de justicia social. Los acuerdos que se deriven del contrato inicial deben señalar los tipos de gobierno y cooperación social que dirigirán la sociedad, a esto lo llama justicia como imparcialidad.

El origen de la justicia como imparcialidad se encuentra en una posición original de estado de naturaleza, en donde ningún miembro conoce su posición física e intelectual en la escala social y en la distribución de los bienes. Los participantes deben elaborar una definición de justicia, en los términos que ha planteado Rawls, pero su situación de incertidumbre a causa de desconocer las ventajas y desventajas con las que cuentan dentro de la sociedad, los lleva a cooperar para establecer los principios de justicia que les sean favorables en cualquier posición que tengan que jugar en la vida social. Estos principios se escogen entonces bajo un “velo de ignorancia,” por lo tanto señala:

Los principios de la justicia serán el resultado de un acuerdo de un convenio justo, pues dadas las circunstancias de la posición original y la simetría de las relaciones entre las partes, esta situación inicial es equitativa entre las personas en tanto que seres morales, esto es, en tanto que seres racionales con sus propios fines, a quienes supondré capaces de un sentido de la justicia. (25)

La lógica que se encuentra detrás es que la posición inicial es justa porque se eligen los principios que regularán la sociedad en igualdad de circunstancias. Rawls sostiene que en estas circunstancias los participantes del pacto escogerían dos principios en particular, el primero es la igualdad en los derechos y obligaciones y, el segundo, la aceptación de las desigualdades en temas como la riqueza y la sociedad si éstas son justas, proporcionan un beneficio para todos y en mayor medida para los más desaventajados de la sociedad. De tal suerte que dado que la cooperación es la vía para el bienestar de los miembros y sin ella no se podría alcanzar una vida aceptable, “la división de ventajas debería ser tal que suscite la cooperación voluntaria de todos los que toman parte en ella, incluyendo a aquellos peor situados.” (27)

Para Rawls el tipo de justicia más racional parece ser la utilitaria, en una sociedad en la cual el bienestar aparece a partir de la satisfacción del “sistema de deseos” de sus integrantes. El argumento es que si un individuo tiene como prioridad asegurar su propio bienestar, la prioridad de una sociedad es en consecuencia asegurar el bienestar de todos sus integrantes, “del mismo modo en que un individuo equilibra ganancias presentes y futuras con pérdidas presentes y futuras, de ese modo una sociedad puede equilibrar satisfacciones e insatisfacciones entre individuos diferentes.” Por lo tanto el principio de utilidad es aplicable a la sociedad en su conjunto, y a partir de la “prudencia racional”, el resultado es la justicia social. (35)

Al derivarse de la visión utilitarista es comprensible que el autor plantee, ya en este contexto, que las instituciones serán más justas en función del mayor bienestar que provean a sus miembros. Rawls, resuelve la lógica utilitarista de la libre distribución de bienestar, oponiendo el riesgo de la disolución del pacto, “en sí misma, ninguna distribución de satisfacciones es mejor que ninguna otra excepto en el caso en que una distribución más igualitaria sea preferida a romper vínculos.” Entonces, la mejor distribución es la que mayor bienestar provea para todos. (37)

*Sobre las instituciones y la justicia formal*

Como se ha mencionado, para Rawls el objetivo primordial de la justicia social es el ordenamiento de la “estructura básica” de la sociedad a través del establecimiento de las instituciones principales bajo un esquema de cooperación, ya que esto garantiza la correcta distribución de los recursos, obligaciones y beneficios. También hemos dicho que define las instituciones como el sistema público normativo a partir del cual se establecen los mecanismos de distribución, “un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades, etc.” Estas instituciones pueden considerarse que son justas o injustas. En el caso en el que la “estructura básica” de la sociedad se encuentra ordenada por instituciones guiadas en mayor medida por los principios de justicia, dice el autor, hablaremos de justicia formal o justicia como regularidad. Por ejemplo, en las instituciones jurídicas se refiere al apego al derecho, “un tipo de injusticia consiste en que los jueces y otras autoridades no se ajusten a las reglas apropiadas o a sus interpretaciones cuando deciden las demandas. Una persona” (66)

Asimismo, para el autor la justicia formal en las instituciones observa dos principios a partir de los cuales se presume que la estructura “básica de la sociedad” puede entenderse:

Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos. (68)

Esta es la forma a través de la cual Rawls explica en la sociedad como se establecen las libertades y las desigualdades. Respecto al primer principio, por libertades entiende los derechos políticos y civiles, como el derecho al voto, a ser representante, libertad de expresión, de pensamiento etc. Del segundo principio, las desigualdades sociales refieren, a la forma en la que se distribuye la riqueza, en este aspecto, deja en claro que no necesariamente todos deben tener acceso en la misma cantidad, siempre y cuando todos se beneficien. Del mismo modo todos deben tener la misma oportunidad de participar en los distintos niveles de autoridad. (68)

Para Rawls, los dos principios son muy específicos y capaz de sintetizarse en la siguiente frase:

Todos los valores sociales —libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del respeto a sí

mismo— habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos. (69)

Por lo tanto, señala, las injusticia radicarán cuando las desigualdades no tengan por objeto el beneficio de todos. Esto debe ser entendido en un mayor detalle, la estructura básica, distribuye los principales y más básicos bienes primarios, estos son los que presumiblemente cualquier individuo racional desea, “en gracia a la simplicidad supongamos que los principales bienes primarios a disposición de la sociedad son derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza.” Asumiendo el supuesto hipotético de que estos bienes se distribuyen de manera igualitaria, se puede decir que las desigualdades de riqueza y autoridad tienden a mejorar la situación de todos los demás, es decir, que al ceder parte de sus libertades, los individuos esperarán ser recompensados. (70)

Ahora, dentro del segundo principio, está el de la justa igualdad de oportunidades, refiere a un sentido de justicia procesal, es decir la manera en que se realizará la distribución de los bienes producidos. La distribución se da en relación al sistema de normas que se ha definido, que produce y en qué cantidades, “así, en este tipo de justicia procesal, lo correcto de la distribución se base en la justicia del esquema de cooperación del cual surge, y en la satisfacción de las demandas de los individuos participantes,” es decir, la distribución se obtiene a partir de la satisfacción de las pretensiones, las cuales se determinan a partir de las expectativas de los individuos. (88)

#### *Los bienes sociales primarios como base de las expectativas*

Como se ha dicho, para Rawls, los bienes primarios son aquellas cosas que los hombres racionales desearían hacer en primera instancia, aquellas que se prefieren por encima de cualesquiera otras. Estos bienes son los que permiten a los individuos llevar a cabo sus aspiraciones y expectativas de vida, “los bienes sociales primarios, presentados en amplias categorías, son derechos, libertades, oportunidades y poderes, así como ingresos y riquezas.”(95)

La “teoría del bien”, es en la que se enmarca la definición de bienes primarios, el principal postulado es que el bien de una persona se determina a partir del plan de vida racional de un individuo, el que ofrece la mayor utilidad, la mayor felicidad, el que satisface el deseo racional.

La forma en que se elabora el plan se explica por el autor de la siguiente manera:

Se llega a él rechazando otros planes que, o bien es menos probable que tengan éxito, o bien no hacen posible una realización tan amplia de fines. Dadas las alternativas disponibles, un plan racional es aquel que no puede mejorarse; no existe otro plan que, tomando todo en cuenta, pudiera ser preferible.

Aunque los planes racionales de los individuos son distintos, en general, no lo son los bienes primarios para llegar a ellos dentro de la sociedad. Para él, los planes difieren debido a las capacidades personales, circunstancias o carencias, es decir, se ajustan a sus contingencias, “por ejemplo, una mayor inteligencia, riqueza y oportunidades permiten a una persona alcanzar unos fines que de otra manera no habría ni siquiera considerado.” Los bienes primarios como los derechos y libertades puede decirse que se reparten en cantidades iguales, sin embargo, bienes como la riqueza, el ingreso, la autoridad y el poder no. (96)

Esta diferencia de bienes primarios es relevante para Rawls, por ello llama la atención hacia los grupos menos aventajados. Se debe tratar de entender cuáles son los bienes que este grupo preferiría racionalmente para llevar a cabo sus planes, “debemos admitir que al hacerlo nos apoyamos en estimaciones intuitivas, pero es algo que no podemos evitar totalmente. El objetivo es reemplazar los juicios morales por los de la prudencia racional.”(99) Ahora, el principio de diferencia, otorga un valor a las diferencias en la distribución, que son ajenas a la justicia procedimental, a partir del principio de compensación. Es decir que para Rawls, estos principios refieren a que las desigualdades inmerecidas, como las “desigualdades de nacimiento y dotes naturales”, deben ser compensadas de alguna forma por las instituciones con la finalidad de otorgar una plena igualdad de oportunidades, es decir, tratar de atender las “desventajas contingentes” con tendencia a la igualdad.

Rawls aclara que este no es ni el único, ni el principal principio de la justicia, sino uno que debe ser ponderado en primera instancia junto con otros como el bienestar común o el nivel medio de vida. El principio de la diferencia en sí, no es la exigencia de la compensación en espera de que todos compitan sobre la misma base, sin embargo, permitiría la asignación de recursos, en temas como educación, con el fin de mejorar las expectativas de los menos aventajados. Un ejemplo es que “Conforme a este principio podrían aplicarse mayores recursos para la educación de los menos inteligentes que para la de los más dotados, al menos durante ciertos períodos de su vida, por ejemplo, los primeros años escolares.” Ello no sólo permitiría “mayor eficacia y bienestar

social” sino la capacitación de una persona para la apreciación y disfrute de la cultura y participación de los asuntos públicos, esto permitiría “a cada individuo un sentido seguro de su propia valía.” (103)

El fin del principio de la diferencia es evitar que los menos favorecidos por la naturaleza no gocen de los bienes producidos por la sociedad. Es posible sostener el argumento desde una concepción moral, pero Rawls también ofrece una explicación plausible en un contexto de elección racional de los individuos al configurar la estructura básica de la sociedad,

Nos vemos así conducidos al principio de diferencia si queremos continuar el sistema social de manera que nadie obtenga beneficios o pérdidas debidos a su lugar arbitrario en la distribución de dones naturales o a su posición inicial en la sociedad, sin haber dado o recibido a cambio ventajas compensatorias. (104)

Rawls abstrae el juicio moral sobre las condiciones naturales en las que nacen los individuos, no es justo o injusto, dice, las circunstancias en las que se encuentran, pero si lo es el modo y la posición que asumen las instituciones ante ello. En las sociedades aristocráticas y de castas, señala, se hace uso de estas desventajas para acomodar a los individuos en un sistema de clases, son injustas, ya que incorporan las desventajas que proporciona la naturaleza para construir la estructura básica de la sociedad. Atender a los menos aventajados puede entenderse desde la óptica de que para que todos puedan beneficiarse y tener una vida próspera se necesita de un mecanismo cooperación social, sin el cuál, nadie podría tener una vida satisfactoria. Solamente con un esquema de justicia distributiva se podrá esperar la cooperación voluntaria de todos. (105)

Como hemos podido observar, con John Rawls, se inaugura una escuela de pensamiento que permite ofrecer un marco moral que regule la distribución de los recursos de la sociedad y por lo tanto de los menos aventajados. A continuación revisaremos las aportaciones de tres intelectuales, que aunque han confrontado sus puntos de vista con los de Rawls, le reconocen el haber sentado las bases de una teoría de la justicia.

**Amartya Sen. Libertades y capacidades, los materiales operacionales del desarrollo.**

*El rompimiento con la tradición contractualista*

Como se ha mencionado, las teorías de la Justicia se han abordado a partir de dos enfoques: el filosófico y el económico. Como el mismo Amartya Sen (2009) señala, el primer enfoque, al que pertenecen Rawls, busca la elaboración de sociedades justas a partir de la construcción de instituciones que regulen la distribución de cargas y beneficios. Este autor en su mayoría se adscribe a la herencia del pensamiento contractualista expuesto por Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant principalmente, cuyos trabajos pueden entenderse como “enfoques de justicia “basados en esquemas”, de tal suerte que los esquemas incluyen tanto el comportamiento correcto cuanto las instituciones correctas.” Sen le llama “institucionalismo trascendental.” El segundo, busca contribuir a la configuración de la sociedad justa a partir de incidir en la conducta de los individuos, “basada en realizaciones,” más que en la confección de instituciones justas. Sus precursores, entre ellos Sen, han heredado sus postulados de autores como Adam Smith, Condorcet, Bentham, Marx y John Stuart Mill. Estos teóricos, se ocuparon más en comparar sociedades existentes en lugar de dedicarse exclusivamente en la “búsqueda trascendental” de una sociedad justa. Además, presentaron enfoques teóricos comparativos que tratan sobre “las realizaciones sociales resultantes de las instituciones reales, el comportamiento real y otras influencias.”(39)

El método utilizado por Sen es el de llevar a cabo comparaciones “basadas en realizaciones que se orientan al avance o retroceso de la justicia.” Por lo anterior, se debe dejar en claro, que este autor, en cuanto al método, se aleja totalmente de la tradición del “institucionalismo trascendental.” Su preocupación, se centra en las formas en las que se debe promover la justicia, más que cómo deben ser las instituciones de la justicia. (40) Este autor, ofrece una perspectiva de la justicia que, a su juicio, permite mejorarla a diferencia del primer enfoque que ahonda más en la búsqueda de su naturaleza perfecta. La propuesta se compone de tres pilares esenciales: a) un razonamiento sobre “cómo se reduce la injusticia y se avanza hacia la justicia” b) hay consideraciones de la justicia que aún no están resueltas y c) en gran parte los problemas de injusticia pueden ser causa de las “transgresiones del comportamiento y no con insuficiencias



institucionales.” (14)

Se puede afirmar que una de las debilidades del enfoque económico de Sen, es el hacer a un lado el gran peso que tienen en la consolidación de la justicia primero, el hipotético acuerdo racional de los individuos por la búsqueda de la justicia, y segundo, el objetivo del acuerdo, generar instituciones justas que permitan regular la vida social dotándolos de la proporcional satisfacción y disfrute de los recursos, bases de la filosofía política contemporánea. A continuación, se expondrán las ideas principales de Sen, sobre todo, la crítica a la visión rawlsiana de la justicia y la propuesta sobre libertades y capacidades que han influenciado decisivamente las teorías del desarrollo humano como expresión del desarrollo.

#### *La crítica a John Rawls y la crítica a la crítica de Rawls*

Entre las numerosas críticas que hace Sen a la propuesta de Rawls, quizá la de mayor importancia sea la que realiza al consenso unánime de los principios de la justicia. Según él, la propuesta de Rawls descansa en la posibilidad del acuerdo de todos los miembros de la sociedad sobre los principios de justicia que deberán regir las instituciones que moldean la estructura básica de la sociedad,

La elección unánime de estos principios de justicia desempeña un papel clave en el sistema de Rawls, el cual incluye la escogencia de instituciones para la estructura básica de la sociedad y la determinación de una concepción política de la justicia, que el filósofo presume que influenciarán en los comportamientos individuales de conformidad con esa concepción compartida.”(85)

Para el autor, este consenso no es posible debido a la pluralidad de preocupaciones existentes relativas al tema de la justicia. Por ello señala: “Tengo que expresar mi considerable escepticismo sobre la muy específica tesis de Rawls sobre la elección de principios para las justas instituciones que se requieren para una sociedad justa.” (86)

Su argumento ante la imposibilidad del acuerdo unánime, trae como consecuencia que, ante su ausencia, no sea posible determinar la estructura básica de la sociedad a partir de instituciones justas, “Si las instituciones tienen que ser establecidas con fundamento en un único conjunto de principios de justicia que emana del ejercicio de la equidad, a través de la posición original, entonces la ausencia de una tal emanación afecta la base misma de la teoría.” (87)

Sen considera el contractualismo ha llevado la propuesta de la justicia como equidad a centrarse más en las instituciones justas que en el comportamiento real de las personas. Por ello apunta:

El ejercicio de la equidad a través del enfoque del contrato social se adapta, en el proyecto de Rawls, para identificar sólo las instituciones justas mediante un acuerdo sobre los principios que han de regular las instituciones de la estructura básica misma en el presente y el futuro. En el sistema rawlsiano de la justicia a como equidad, se presta atención directa casi exclusiva a las instituciones justas, en lugar de centrarse en las sociedades justas que pueden apoyarse tanto en instituciones efectivas cuanto en características reales del comportamiento. (96)

Además, señala que no hay una relación directa entre el establecimiento de instituciones justas e individuos que apeguen su conducta a ellas como lo asume Rawls,

La elección unánime de los principios de justicia sirve de base suficiente, según Rawls, para constituir una concepción política de la justicia aceptada por todos, pero dicha aceptación aún estará muy lejos del patrón real de conducta que surja de una sociedad real con tales instituciones. (97)

Para Sen, las instituciones deben escogerse de acuerdo con “la naturaleza de la sociedad” y de la conducta real que se espera de los individuos aún cuando compartan una idea unánime de justicia. Ante su crítica, ofrece una perspectiva sobre la justicia, que como se ha mencionado antes, se basa en un enfoque comparatista, en el que, como señala, es “necesario tomar nota de las realizaciones sociales y no sólo de las exigencias de las instituciones y reglas”, “superar casos manifiestos de injusticia” y “reconocer voces más allá de la pertenencia al grupo contractualista, para registrar sus intereses o evitar el parroquialismo.” (99)

Uno de los problemas de la crítica a Rawls, es que Sen, quizá por su formación como matemático y economista, no le otorga un suficiente peso al papel que juegan las instituciones en la vida colectiva. En el primer caso, cuando denuncia la imposibilidad del acuerdo unánime de los principios de justicia, deja de lado, que el objetivo del acuerdo inicial es la distribución de cargas y beneficios tendientes a la realización utilitaria de la vida de los individuos. Los asistentes al contrato hipotético, buscan garantizarse parte de los recursos, y su potencial explotación, que se disputan con los demás individuos en un determinado territorio. Por lo tanto, es plausible pensar que como estrategia logren cooperar cediendo la posible acaparación de todos los recursos, por los beneficios que un ordenamiento puede brindarles en referencia a la disminución de la incertidumbre derivada de la lucha por estos. Los asistentes al pacto entonces acuerdan incluso,

la explotación social de la naturaleza y, a partir de las instituciones, la distribución de los beneficios. En síntesis, el acuerdo unánime es posible porque los individuos cooperan a partir del cálculo racional de que el pacto les permitirá gozar de mayores beneficios y libertades a las cuales no accedería en la lucha por la existencia, es decir buscan eliminar la menor pérdida.

Lo anterior, es perdido de vista en la crítica de Sen, el asume la búsqueda de instituciones justas como la fórmula para la sociedad justa es infructuosa y sin sentido. Sin embargo, como apunta Rawls, se busca un esquema básico que permita estructurar la sociedad, sin ello, ni siquiera podría hablarse de pequeñas injusticias que haya que atender como Sen plantea. También se debe mencionar, que cuando advierte que los individuos pueden no ajustarse a lo que las instituciones de justicia les señalan, hace a un lado la capacidad coercitiva del Estado, que encuentra su legitimidad a partir del acuerdo unánime. Es decir, los individuos se sujetarán por voluntad o por la fuerza a lo que las instituciones de justas señalen, con el fin de lograr una sociedad justa. Para efectos de esta investigación, otorgamos un peso específico a las instituciones que regulan el reconocimiento de la diversidad cultural y la participación de estos grupos en la discusión y decisiones públicas, el espacio político al que se refiere Nancy Fraser. Sin embargo, aunque el enfoque de Sen adolece de un fundamento institucional que sostenga su propuesta, acierta al señalar y contribuir a las teorías de la justicia el planteamiento de realizar por otro frente, el de las realizaciones sociales y la eliminación de las injusticias tangibles, la sociedad justa, es decir, Sen nos permite plantearnos por primera ocasión en la discusión de las Teorías de la Justicia, la construcción de variables operativas para llevar a cabo la sociedad justa.

### *Los materiales de la justicia*

#### La oportunidad de decidir

Como se ha mencionado Amartya Sen ofrece un enfoque empírico de la justicia en el cual se tome en cuenta la dimensión individual de las personas. Se cuestiona sobre la posibilidad de que una teoría de la justicia se cuestione sobre la libertad de los individuos de una sociedad para elegir la manera en la que dirigen sus vidas, es decir, que considera necesaria la evaluación de la calidad de vida dentro de una teoría de la justicia. Por lo anterior, Sen hace gran énfasis en la valorización de la libertad. La libertad es valiosa en dos razones fundamentales señala:

Primera, más libertad nos da más oportunidad de perseguir nuestros objetivos, esas cosas que valoramos. Sirve, por ejemplo, a nuestra habilidad para decidir cómo vivir y promover los fines que queremos impulsar. Este aspecto de la libertad está relacionado con nuestra destreza para conseguir lo que valoramos, sin importar el proceso a través del cual alcanzamos ese logro. Segunda, podemos atribuir la importancia al proceso de elección como tal. Podemos, por ejemplo, asegurarnos de no ser forzados merced a la imposición de otros. (258)

La libertad entonces puede abordarse a partir de dimensiones, el “aspecto de oportunidad” y el “aspecto de proceso”. El primero refiere al acceso que tienen los individuos para elegir libremente de entre un abanico de opciones la opción para su vida que creen más conveniente. En este sentido, dado un objetivo X el individuo puede elegirlo por libre elección o forzado. Si elige por libre elección se puede decir que se encuentra presente el “aspecto oportunidad”. En ambos casos puede lograrlo, es decir, existe el “aspecto de proceso”, en la elección. De esta forma, el “aspecto de oportunidad” de la libertad se realiza cuando los individuos pueden elegir y cambiar libremente sus elecciones sin ningún tipo de coacción. Con lo anterior, Sen le otorga una gran relevancia a la valoración del “aspecto de oportunidad” cuando se habla de libertad dentro del liberalismo occidental, es decir, señala la importancia que tienen la forma en la que los individuos ejercen su libertad. (260)

Para el autor, es necesario que una teoría de la justicia se defina las variables con las que se evaluará el grado justicia de una sociedad, se debe “decidir en qué características del mundo debemos concentrarnos para juzgar una sociedad y evaluar su justicia o injusticia.” Por un lado señala como ejemplo que si bien, el utilitarismo ha utilizado el grado de placer o felicidad para medir la ventaja entre personas, y el enfoque económico lo ha hecho a partir de comparar el ingreso, en su propuesta de teoría de la justicia se realizará a partir de la comparación de las capacidades. Este enfoque basado en la capacidad “la ventaja individual se juzga según la capacidad de una persona para hacer cosas que tenga razón para valorar.” Si se toma en cuenta el “aspecto oportunidad”, puede decirse que una persona es más desaventajada que otra si cuenta con una menor capacidad “-menos oportunidad real-” para realizar sus elecciones, “el foco aquí es la libertad de una persona realmente tiene para hacer esto o aquello, las cosas que le resulta valioso ser o hacer.” (262)

De esta forma el enfoque de las capacidades, se vincula con la oportunidad de la libertad, si se entiende como la libre decisión de lo que los individuos quieren para sus vidas y la oportunidad

que tienen para elegir el mejor medio. Sen cree conveniente aclarar algunas cuestiones del enfoque de las capacidades, en primera instancia, señala que es un medio informativo, a través del cual se pueden comparar las ventajas de los individuos, por ello no hay ninguna propuesta específica sobre la información que deba utilizarse, es decir, su “foco es la información sobre las ventajas individuales, juzgada desde el punto de vista de la oportunidad y no en un diseño específico sobre la mejor organización de la sociedad.” Esta perspectiva tiene como objetivo señalar “la desigualdad de capacidades” en la evaluación de las desigualdades sociales, por ello no ofrece ningún tipo de fórmula para solucionarlo. En este sentido:

Al juzgar el proceso conjunto de una sociedad, el enfoque de la capacidad ciertamente atraería la atención hacia la enorme significación de la expansión de las capacidades humanas de los miembros de la sociedad, pero no establecería ningún plan de acción para lidiar con los conflictos entre consideraciones de unión o de distribución (aún cuando cada una es juzgada desde el punto de vista de las capacidades). (262)

La evaluación de las instituciones sociales y de las mismas sociedades, señala, está influida por cierta información en la cual se desarrolla el enfoque de las capacidades, y es ahí, en dónde “el enfoque de la capacidad hace su contribución principal.” Haciendo a un lado los tradicionales elementos con los que la economía acostumbra a medir el “éxito humano” tales como, ingresos o acumulación de mercancías, el enfoque de las capacidades enfoca en la vida del individuo, “en efecto, el enfoque propone un cambio de énfasis que pase de la concentración en los medios de vida a la concentración en las oportunidades reales de vivir.” (263)

Es en este punto en el que Sen, señala las ventajas de su propuesta sobre los trabajos de Rawls:

Mientras los bienes primarios son, en el mejor de los casos, medios para los fines valorados de la vida humana, en la formulación rawlsiana de los principios de justicia se convierten en cuestiones centrales para juzgar la equidad en la distribución. Yo he sostenido que esto es un error porque los bienes primarios son simples medios para otras cosas, en particular la libertad. (264)

Por ello ejemplifica diciendo que en ciertos individuos pueden tener un cierto ingreso, pero contar con una mala salud, entonces no puede decirse que es muy aventajada, es decir, cuenta con uno de los elementos o medios para vivir bien, pero eso no le garantiza una buena vida. De tal suerte que es necesario “mirar más bien a la medida en la cual ella puede realmente lograr, si así lo decide, un estado de buena salud y bienestar para hacer lo que tiene razón para valorar.” El centro del enfoque de las capacidades es entonces no lo que los individuos hacen finalmente, sino

las oportunidades para realizar ciertas cosas a partir de su decisión. (265)

### *Capacidades y bienestar*

El enfoque de las capacidades, como se ha dicho, se enfoca en las oportunidades con las que cuentan las personas más que en los medios para alcanzar sus fines. Esto, es para Sen lo que distingue su propuesta de los tradicionales “enfoques evaluativos” que se utilizan en la economía para medir el bienestar de las sociedades. Asimismo, señala que el enfoque rawlsiano yerra al identificar los “bienes primarios”, medios en sí, para juzgar la equidad en las sociedades justas. El problema para el autor, es que el ingreso y la riqueza no siempre logran convertirse en una buena vida, “diferentes personas pueden no tener muy diferentes oportunidades de convertir el ingreso y otros bienes primarios en características de la buena vida y en el tipo de libertad valorada en la vida humana.” (284)

Es entonces el momento en el que Sen enlaza el enfoque de las capacidades con el problema de la pobreza. Las desventajas reducen la habilidad para obtener ingresos. Para él, la pobreza es un problema más allá del ingreso, “la pobreza real (desde el punto de vista de la privación de la capacidad) puede fácilmente ser mucho más intensa que lo que podemos deducir de los datos.” De esta forma cuando los individuos se ven privados de ciertas capacidades, los resultados suelen traducirse en “mortalidad, morbilidad y desnutrición,” lo cual no es posible identificar cuando se mide la pobreza comparando el nivel de ingreso familiar, ya que algunos integrantes pueden verse mayormente beneficiados en el reparto del ingreso. (287)

**Iris Marion Young. La justicia como reconocimiento de la diferencia.**

Para Iris Marion Young (2011), abordar el tema de la justicia, necesariamente obliga a reconocer las relaciones de dominación y explotación. En este sentido la teoría liberal de la justicia resulta, a su juicio, ser más una teoría de la injusticia al sólo centrarse en el problema de la distribución. Por ello, las teorías de la justicia deben centrarse en mayor medida en los problemas de la dominación y la opresión,

Sostengo que en lugar de centrarse en la distribución, una concepción de la justicia debe comenzar con los conceptos de dominación y opresión. Este cambio pone de manifiesto los problemas de toma de decisiones, la división del trabajo y la cultura que tienen que ver con la justicia social, pero a menudo son ignorados en los debates filosóficos.<sup>28</sup> (Trad. a.) (3)

Las críticas que realiza Young al paradigma de la justicia buscan ampliar su capacidad explicativa más que limitarla. Por ello señala que negar la diferencia es lo que ha permitido la explotación y opresión de los grupos sociales. (Campbell, 2002: 205) Asimismo, Young señala que las teorías de la justicia han trabajado con una ontología social que no tiene lugar para la concepción de los grupos sociales, “donde existen diferencias de grupos sociales y algunos son privilegiados mientras otros están oprimidos, la justicia social requiere reconocer explícitamente y atender esas diferencias de grupo con el fin de disminuir la opresión.”<sup>29</sup> (Trad. a.) (Young, 2001:3)

Young tiene como punto de partida el pensamiento de los movimientos sociales en favor de la justicia que se presentaron en la segunda década del siglo XX en Estados Unidos de América. De hecho, estos sucesos son el puente que la lleva a replantearse la concepción de la justicia social desde la filosofía, afirma que desde Aristóteles hasta Rawls hay una preocupación por los temas de la justicia, y estos movimientos, la llevan a pensar que la tarea no ha concluido. Al respecto señala:

Mi objetivo es expresar rigurosa y reflexivamente algunas de las afirmaciones acerca de la justicia y la

---

<sup>28</sup> I argue that instead of focusing on distribution, a conception of justice should begin with the concepts of domination and oppression. Such a shift brings out issues of decision making, division of labor, and culture that bear on social justice but are often ignored in philosophical discussions.

<sup>29</sup> Where social groups differences exist and some groups are privileged while others are oppressed, social justice requires explicitly acknowledging and attending to those group differences in order to undermine oppression.

injusticia implícita en la política de estos movimientos, y para explorar su significado e implicaciones [...] Yo critico algo del lenguaje y principios de la justicia que dominan en las prácticas de la filosofía contemporánea y prácticas de la sociedad estadounidense.<sup>30</sup> (Trad. a.) (7)

En general, puede decirse que para Young la igualdad para todas las personas en la vida real es un valor moral y que hay una serie de injusticias que pueden ser corregidas a partir del cambio institucional, y que la mayor parte de los grupos minoritarios a los que hace referencia, son oprimidos. Asimismo hace un fuerte señalamiento al advertir que las estructuras de dominación injustamente dominan las sociedades. (14)

### *La justicia y la política de la diferencia*

Young critica ferozmente la concepción de justicia como imparcialidad. Afirma que si bien después de la ilustración se logró generar una sociedad en la cual no existieran diferencias de clase, raza, género o etnicidad, la igualdad obtenida también trajo consigo sus propios problemas. La idea moderna de libertad, destruyó la pertenencia al grupo social; a cambio, se generó la muy posicionada idea de individualidad, “la gente es tratada como individuos, no como miembros de grupo; sus opciones de vida e incentivos debe ser basadas solamente en sus logros individuales.”<sup>31</sup> (Trad. a.) La idea ilustrada de libertad e igualdad trajo consigo la eliminación de las diferencias, ello ha acarreado diversos problemas que han sido denunciados por diversos movimientos contra la opresión y la dominación. (157)

La asimilación es uno de los problemas denunciados, la igualdad moderna trae consigo la idea de igualdad en todos sentidos, eliminando la posibilidad de grupos de personas o individuos con diferencias. Reconocer la diferencia es replantearse la idea de justicia como imparcialidad, en este sentido, Young afirma que es necesario que las políticas de la diferencia moldeen la idea de justicia, primariamente en el reconocimiento de la existencia de grupos en la sociedad que comparten desventajas culturales, de raza, género y condición económica, y secundariamente, un

---

<sup>30</sup> My aim is to express rigorously and reflectively some of the claims about justice and injustice implicit in the politics of these movements, and to explore their meaning and implications [...] I criticize some of the language and principles of justice that dominate in contemporary philosophy and offer practices of U.S. society.

<sup>31</sup> People should be treated as individuals, not as members of groups; their life options and rewards should be based solely on their individual achievement.



tratamiento distinto en búsqueda de la igualdad, además es necesario que las políticas públicas ocasionalmente se construyan con base en estas diferencias. Por ello afirma:

El ideal asimilacionista asume que el estatus de igualdad social para todas las personas requiere tratar a cada uno de acuerdo a los mismos principios, reglas y normas. Una política de la diferencia sostiene, por el contrario, que la igualdad como participación e inclusión de todos los grupos a veces requiere un tratamiento diferente para los grupos oprimidos y desfavorecidos. Para promover la justicia social, argumento, que la política social debe a veces otorgar un trato especial a los grupos.<sup>32</sup> (Trad. a.) (158)

Para Young han existido tres razones que apoyan el asimilacionismo. La primera es que el asimilacionismo desvela las arbitrariedades que se cometen en una sociedad que cuenta con distinción de grupos. La segunda es que el asimilacionismo dota a las sociedades de un estándar de igualdad y justicia. La tercera es que en las sociedades en las cuales no existen grupos diferenciados hay una maximización de la elección ya que las personas pueden desarrollarse como individuos. De acuerdo con el principio del asimilacionismo la justicia puede ser comprendida en la siguiente lógica, “tratar a todos de acuerdo con los mismos principios, reglas y normas.”<sup>33</sup> (Trad.a.) (158)

Es claro, comenta, que la eliminación de las diferencias de grupo conllevan un ideal de libertad y de emancipación política, pero hace imposible reconocer las diferencias naturales de los integrantes de una sociedad para ejercer esa libertad.

### *Ciudadanía diferenciada*

En general puede afirmarse que el concepto de ciudadanía ha gozado de un consenso dentro de la teoría política como el mecanismo de inclusión de los individuos a las sociedades desarrolladas dentro de los Estados Nacionales. En un sentido, puede reconocerse como una membresía que permite al beneficiario compartir los mismos derechos que los demás miembros del grupo.

---

<sup>32</sup> The assimilationist ideal assumes that equal social status for all persons requires treating everyone according to the same principles, rules, and standards. A politics of difference argues, on the other hand, that equality as the participation and inclusion of all groups sometimes requires different treatment for oppressed or disadvantaged groups. To promote social justice, I argue, social policy should sometimes accord special treatment to groups.

<sup>33</sup> Treat everyone according to the same principles, rules and standards.

Iris Marion Young (1989), que como hemos visto, ha señalado la necesidad de una definición de justicia que reconozca las diferencias culturales de los grupos minoritarios, también hace una feroz crítica al concepto de la ciudadanía universal. Desde su punto de vista, este concepto ha permitido la reproducción de los esquemas de dominación y explotación hacia los grupos más indefensos debido a las desventajas con las que cuentan frente a los grupos dominantes. Para Young, estas diferencias no permiten acceder a un nivel de inclusión y participación de todos los grupos en las decisiones públicas, por lo que la opresión se convierte en una condición permanente. Por ello, señala que es necesario encontrar mecanismos que garanticen la representación política de estos grupos y asimilarlos a las ventajas de los grupos privilegiados,

Sostengo que la inclusión y participación de todos en la discusión pública y la toma de decisiones requiere de mecanismos de representación de grupo. En segundo lugar, cuando existen diferencias en las capacidades, la cultura, los valores y estilos de comportamiento entre los grupos, pero algunos de estos grupos son privilegiados, la estricta adhesión a un principio de igualdad de trato tiende a perpetuar la opresión o la desventaja.<sup>34</sup> (Trad. a.)

Para Young, la vía para establecer estos mecanismos, es el reconocimiento de ciertos derechos para los grupos minoritarios, y sólo puede arribarse a ello, a partir de la ciudadanía diferenciada, “Génesis de estos desafíos se encuentra un concepto de ciudadanía diferenciada como la mejor manera de realizar la inclusión y participación de todos en una plena ciudadanía.”<sup>35</sup> (Trad. a.)

La ciudadanía universal continúa, implica serios problema derivados de medir las diferencias de los grupos con la misma norma,

Donde existen diferencias en las capacidades, valores y estilos de comportamiento o cognitivos de los grupos, la igualdad de trato en la asignación de recompensas conforme a reglas de mérito será reforzada y perpetuada desventaja. La igualdad de trato exige a todos a ser medidos de acuerdo con las mismas normas, pero en realidad no hay normas "neutrales" de la conducta y el rendimiento. Cuando algunos grupos son privilegiados y otros oprimidos, la formulación de leyes, políticas, y las reglas de las instituciones privadas tienden a estar sesgados a favor de los grupos privilegiados, porque su experiencia particular, establece

---

<sup>34</sup> I argue that the inclusion and participation of everyone in public discussion and decision making requires mechanisms for group representation. Second, where differences in capacities, culture, values, and behavioral styles exist among groups, but some of these groups are privileged, strict adherence to a principle of equal treatment tends to perpetuate oppression or disadvantage.

<sup>35</sup> Embryonic in these challenges lies a concept of differentiated citizenship as the best way to realize the inclusion and participation of everyone in full citizenship.

implícitamente la norma.<sup>36</sup> (Trad. a.)

La ciudadanía diferenciada parte de la necesidad de aceptar que existen grupos que son oprimidos y otros que son privilegiados, por lo tanto este tipo de ciudadanía encuentra su piedra angular en la representación de grupo, esto es, que los grupos desaventajados necesitan ser atendidos institucionalmente de una forma particular para resolver las tensiones causadas en muchas ocasiones por el choque de su cosmovisión con los grupos dominantes. Young pone especial interés en recalcar, que defender las diferencias de grupo, tiene como base la defensa de su identidad, en el sentido de que lo que se logra preservar también es la forma en la que se entienden los procesos políticos y sociales, “las diferencias de grupo no sólo involucran las diferentes necesidades y las metas, pero probablemente son más importantes las posiciones sociales y las experiencias con las cuales son comprendidos los hechos políticos.”<sup>37</sup> (Trad. a.) En suma, la ciudadanía diferenciada, para Young, se basa en el reconocimiento de derechos hacia los grupos desaventajados, es un esquema que les permite una mayor participación en la vida pública con el fin de evitar las espirales de dominación y explotación desde los grupos más aventajados.

---

<sup>36</sup> Where group differences in capacities, values, and behavioral or cognitive styles exist, equal treatment in the allocation of reward according to rules of merit composition will reinforce and perpetuate disadvantage. Equal treatment requires everyone to be measured according to the same norms, but in fact there are no "neutral" norms of behavior and performance. Where some groups are privileged and others oppressed, the formulation of law, policy, and the rules of private institutions tend to be biased in favor of the privileged groups, because their particular experience implicitly sets the norm.

<sup>37</sup> Group differences not only involve different needs, interests, and goals, but probably more important different social locations and experiences from which social facts and policies are understood.

**Nancy Fraser. La justicia como representación política.**

Para Nancy Fraser (2010) es necesario reflexionar sobre la forma en la que se habían venido dando las discusiones acerca de la justicia dentro de los Estados-nacionales. Hasta hace unos años, comenta, las demandas sobre la redistribución y el reconocimiento se llevaban a cabo presionando a los gobiernos para que intervinieran en el marco de la teoría económica keynesiana. Las demandas de reconocimiento tenían un ámbito nacional, dentro de las jerarquías internas. El punto central de su reflexión es que en cualquier caso todo el tema de la justicia era referido al “What” se les debía a los ciudadanos dentro de los límites del Estado-nación. Para algunos, dice, lo importante es que se ofreciera igualdad de oportunidades y acceso a los recursos y el poder. El debate entonces, era sobre lo que debería ser una sociedad justa, dejando fuera el tema del “who”, se daba así por sobreentendido que lo eran todos los ciudadanos. (13)

Es a partir de los procesos de globalización y de las crisis del Estado-nacional, que esta perspectiva comienza a cambiar. En este contexto ya no es plausible pensar que el Estado-nación sea el único lugar para resolver los problemas de la justicia, ni los ciudadanos los “pertinent subjects”, esto es a causa de que dentro de las reivindicaciones recientes las economías ya no se reconocen limitadas al territorio nacional y son afectadas por las relaciones económicas de agentes internacionales. Por ejemplo, dentro de las demandas de grupos indígenas, Fraser señala que aunque siguen reclamando dentro de un ámbito local, señalan las afectaciones del panorama global, por ejemplo, “inspirados por los zapatistas, por su parte, los campesinos pobres y los pueblos indígenas vinculan sus luchas contra las despóticas autoridades locales y nacionales a las críticas de la depredación de las empresas transnacionales y el neoliberalismo global.”<sup>38</sup> (Trad. a.) (14)

Lo anterior ha provocado que el debate sobre la justicia, rebase las fronteras nacionales y se sitúe en una esfera global, asimismo, señala que en consecuencia es necesario modificar la gramática del debate. Aunque se trate de distribución o reconocimiento, las discusiones deben de virar hacia “who”. En este sentido señala:

---

<sup>38</sup> Inspired by Zapatistas, meanwhile, impoverished peasants and indigenous peoples link their struggles against despotic local and national authorities to critiques of transnational corporate predation and global neoliberalism.

Las disputas que solían centrarse exclusivamente en la cuestión de lo que se debe como una cuestión de justicia a miembros de la comunidad ahora rápidamente se convierten en disputas sobre quién debe contar como miembro y que es la comunidad pertinente. No sólo el "qué" sino también el "quién" está en juego.<sup>39</sup>  
(Trad. a.)

Por ello es importante señalar que el debate sobre la justicia enfrenta ahora dos dimensiones, cuestiones de primer orden como la cantidad de desigualdad económica que es permisible, de distribución y el principio de justicia con el que debe llevarse a cabo, y cuestiones de segundo orden, que refieren a quienes son los "relevant subjects" para recibir la distribución, "who are the relevant subjects entitled to a just distribution or reciprocal recognition in the given case?" Para Fraser, esto resulta ser de vital importancia, no sólo centrar la discusión en la substancia de la justicia, sino en el marco, "the frame." En este sentido la propuesta de Fraser es la de conformar un enmarque, que permita abordar el tema de la justicia e incorporar además del tema de la distribución y del reconocimiento, el de la representación. (15)

En primera instancia, define la justicia como un asunto de paridad en la participación, "parity of participation" lo cual requiere de acuerdos sociales para la igualdad de participación en la vida social. A diferencia de Rawls, que inicia con la construcción de la estructura básica de la sociedad, Fraser parte de la necesidad de superar los obstáculos institucionales para superar la injusticia, "la superación de la injusticia significa dismantling las barreras institucionalizadas que limitan a algunas personas a participar en paridad con otras como miembros de la interacción social."<sup>40</sup> (Trad. a.)

Por ello, identifica dos situaciones en las cuales los individuos pueden verse privados de la participación equitativa. El primero, es cuando las personas se enfrentan a estructuras económicas que no les permite interactuar como pares con los integrantes de la sociedad, injusticia distributiva. Esto es debido a la estructura de clases con la que se organiza la distribución de la producción en la sociedad. El segundo, es cuando las estructuras jerárquicas no les permiten interactuar, en esa misma paridad, en relación a valores culturales, desigualdad de status, y tiene que ver con la dimensión cultural. Aunque los dos obstáculos pueden presentarse

---

<sup>39</sup> Disputes that used to focus exclusively on the question of what is owed as a matter of justice to community members now turn quickly into disputes about who should count as a member and which is the relevant community. Not just the "what" but also the "who" is up for grabs.

<sup>40</sup>Overcoming injustice means dismantling institutionalized obstacles that prevent some people from participating on a par with others, as full partners in social interaction.

juntos, no existe una correlación directa, por lo que no se puede interpretar que la una se deba a la otra, en este sentido señala:

Así, ni la teoría del reconocimiento ni teoría de la distribución pueden solas proporcionar una comprensión adecuada de la justicia para la sociedad capitalista. Sólo una teoría de dos dimensiones que abarca tanto la distribución y el reconocimiento, puede proporcionar los niveles necesarios de complejidad socio-teórica y la visión moral-filosófica.<sup>41</sup> (Trad. a.) (16)

Para Fraser esta es una forma de abordar el problema de la justicia y, como ella misma señala, es la que ha defendido en los últimos años, sin embargo, aunque es correcta quizá aún le resulte insuficiente. El asunto de la distribución y el reconocimiento resultan ad hoc para abordarse dentro de los problemas del Estado-nación, pero ahora que la globalización ha traído el tema del enmarque a la mesa de discusión, se hace imprescindible hablar también de la justicia en la dimensión de lo político. Si bien, señala, la distribución y el reconocimiento se mueven en la arena política, en esta tercera dimensión, se refiere a las reglas de decisión con las que se lleva a cabo la dimisión de intereses, “entiendo lo político en un sentido más específico, el cual tiene que ver con los alcances jurídicos del Estado y las reglas de decisión.”<sup>42</sup> (Trad. a.) Lo político, entonces, es el espacio en donde se lleva a cabo la discusión sobre la distribución y el reconocimiento, ahí se define a quien se reconoce como miembro y quién queda excluido de una justa distribución y reconocimiento.

Es en este punto en el que debemos entender que la dimensión de lo político se concreta de la participación en la elaboración de las políticas públicas en los sistemas políticos, ahí se encuentran los mecanismos a partir de los cuales los individuos pueden participar en la definición no la distribución y el reconocimiento, pero además, de la definición del grado en la que estos afectan la vida pública. Lo político, establece los mecanismos de decisión, “nos dice no sólo quien puede hacer las reivindicaciones por la redistribución y el reconocimiento, también la cantidad de demandas que son debatidas y atendidas.”<sup>43</sup> (Trad. a.) (17) Para Fraser, la dimensión política de la justicia y el acceso a ésta, se da a partir de la representación. Entonces, es posible

---

<sup>41</sup> Thus, neither recognition theory nor distribution theory can alone provide an adequate understanding of justice for capitalist society. Only a two-dimensional theory encompassing both distribution and recognition, can supply the necessary levels of social-theoretical complexity and moral-philosophical insight.

<sup>42</sup> I mean political in a more specific, constitutive sense, which concerns the scope of the state’s jurisdiction and the decision rules.

<sup>43</sup> It tell us not only who can make claims for redistribution and recognition, but also how much claims are to be mooted and adjudicated.

de hablar del nivel de la justa representación, ¿quiénes son susceptibles de ser representados?, ¿las reglas para la decisión sobre la distribución permiten la participación de la mayor parte de los miembros de la sociedad? Y sobre todo, ¿hay una justa dosis de representación de los miembros en las decisiones públicas? Por lo tanto, el tema de la representación se encuentra íntimamente conectado con las dimensiones económicas y culturales. En este sentido la injusticia política se expresa a través de la representación fallida, “misrepresentation”, es decir, cuando se tienen estructuras institucionales que no permiten la participación mayoritaria de los miembros en los procesos de decisión. La representación fallida, para la autora, puede presentarse en ausencia de la injusticia distributiva y de reconocimiento, sin embargo, usualmente se presenta entrelazándose con ambas. (18)

Asimismo, reconoce que pueden existir dos niveles en los que puede presentarse la representación fallida, el primero, cuando los mecanismos de decisión excluyen de la oportunidad de participar de las decisiones públicas a los miembros de la comunidad, lo llama “ordinary-political misrepresentation.” En este nivel, se dan algunos de los problemas de representación electoral, de género, de grupo étnico etc. Sin embargo, son mayoritariamente los que se presentan dentro de los problemas del Estado-nación. El segundo nivel, tiene que ver con la posibilidad de que algún miembro o grupo pueda quedar excluido en absoluto de las decisiones públicas, sobre el debate de la justicia. Es una forma, continua, de representación fallida más profunda, de des-enmarque, “misframing”. Al respecto explica:

Lejos de ser de importancia marginal, el establecimiento de marco es uno de las mayores consecuencias de las decisiones políticas. Constituyendo tanto miembros como no miembros de un solo golpe, esta decisión efectivamente excluye a éstos del universo de quienes tienen derecho a consideración dentro de la comunidad en materia de distribución, reconocimiento y representación ordinaria-político. El resultado puede ser una grave injusticia.<sup>44</sup> (Trad. a)

Además, apunta que el hecho de excluir de las decisiones a los propios sujetos de la justicia y cortarles la posibilidad de influir con sus reivindicaciones sobre la distribución, es un caso de meta-injusticia, “meta-injustice”. El caso extremo es cuando a alguna persona es excluida de toda

---

<sup>44</sup> Far from being of marginal significance, frame-setting is among the most consequential of political decisions. Constituting both members and non-members in a single stroke, this decision effectively excludes the latter from the universe of those entitled to consideration within the community in matters of distribution, recognition, and ordinary-political representation. The result can be a serious injustice.

la comunidad política, “similar a la pérdida de lo que Hannah Arendt llamó "el derecho a tener derechos", ese tipo de desenmarque es una especie de "muerte política.”<sup>45</sup> (Trad.a.) Quienes se encuentran en esta situación, se convierten en sujetos de la caridad y la benevolencia, pero muy lejos de lograr ser partícipes de reivindicaciones sobre la justicia distributiva, se convierten en sujetos sin personalidad respecto a la justicia. (19)

Para Fraser, la dinámica de los tres niveles que se debaten sobre la justicia se pueden explicar de la siguiente manera, durante el periodo de los Estados-nacionales, las reivindicaciones económicas buscaron incidir en la justicia distributiva, asimismo, los movimientos que buscaban el reconocimiento de los grupos minoritarios permitieron que estos debates se trasladarán hacia las políticas del reconocimiento. En general, distribución y reconocimiento encontraban los límites territoriales de la nación, el espacio para la discusión de la justicia se sabía bien limitado, por ello, los debates sobre la dimensión política quedaron relegados. Con la crisis de los Estados-nacionales y los procesos de globalización, se ha perdido la oportunidad de que los grupos minoritarios realicen reivindicaciones contra las circunstancias que los afectan, es decir, hacia las instituciones injustas. La autora lo explica de la siguiente manera:

Hoy, por el contrario, la globalización ha puesto la cuestión del enmarque en la agenda política. Cada vez más es sujeto a impugnación, el marco keynesiano-westfaliano ahora es considerado por muchos como un importante vehículo de la injusticia, ya que su espacio de participación política tiene vías que bloquean a muchos que son pobres y despreciados de desafiar las fuerzas que los oprimen. Canalizando sus demandas en los espacios políticos internos de los Estados relativamente sin poder, si no en su totalidad, este marco aísla poderes extraterritoriales de la crítica y de control.<sup>46</sup> (Trad. a.) (20)

Entre los agentes que inciden en el problema del des-enmarque, identifica a los Estados depredadores, los inversores privados, organizamos internacionales y empresas transnacionales. En este sentido los grupos afectados por este tipo de injusticia poco logran hacer por defenderse de las decisiones públicas en la esfera transnacional, “no es de sorprender, entonces, que algunos

---

<sup>45</sup> Akin to the loss of what Hannah Arendt called “the right to have rights”, that sort of misframing is a kind of “political death.

<sup>46</sup> Today, in contrast, globalization has put the question of the frame squarely on the political agenda. Increasingly subject to contestation, the keynesian-Westphalian frame is now considered by many to be a major vehicle of injustice, as It partitions political space in ways that block many who are poor and despised from challenging the forces that oppress them. Channeling their claims into the domestic political spaces of relatively powerless , if not wholly failed, states this frame insulates offshore powers from critique and control.



consideren el desenmarque como la definición de la injusticia en una era de globalización.”<sup>47</sup>  
(Trad. a.) La interacción de las tres esferas, con la representación a la cabeza, es lo que permite hablar seriamente de justicia. Por ello, Fraser sentencia que no hay reconocimiento ni redistribución, sin representación política. (21)

Es así que puede entenderse que la búsqueda del reconocimiento y la redistribución de los recursos atraviesa por la esfera de la discusión política, el lugar en el cual se renueva el pacto liberal, en donde se redefine el velo de ignorancia del que habla Rawls, por lo tanto, sólo los que tienen acceso al espacio de lo político, en términos de Fraser, lograrán incidir en las decisiones públicas que regulan la vida colectiva. Por ello, en esta investigación podemos asumir que la representación política en términos de Justicia para los grupos indígenas, se encuentra en la posibilidad de participar e incidir en la elaboración de las políticas que diseñan las estrategias para el desarrollo, es decir el grado de participación en la formulación e implementación de las políticas para el desarrollo, será el grado de Justicia que tienen los sistemas políticos a partir de la cantidad de mecanismos con los que sus instituciones lo permitan.

---

<sup>47</sup> It is not surprising, therefore, that some consider misframing the defining injustice of a globalizing age.

### **Los conceptos operacionales del desarrollo.**

Como hemos observado a lo largo de este capítulo, las Teorías de la Justicia pueden entenderse como una manera distinta de entender el bienestar de las sociedades. Por un lado Rawls plantea la construcción de instituciones justas que permitan una distribución de bienes en la cual toda la sociedad se encuentre satisfecha, Young y Fraser por su parte, aunque reconocen la gran aportación de Rawls al plantearse una teoría de la justicia, son muy críticas en el sentido de hacer explícita la necesidad de que la Justicia tome en cuenta el reconocimiento de los grupos minoritarios que no han encontrado el bienestar dentro de los postulados de la Justicia como imparcialidad. De esta forma Young señala que las instituciones deben reconocer estas diferencias a partir de la política del reconocimiento, especialmente en el caso de las mujeres, problema que debe abordarse a partir de reconocer las diferencias con el género masculino con el fin de alcanzar la equidad. Por su lado Fraser nos ha permitido entender que las discusiones sobre el reconocimiento de los grupos minoritarios y, sobre todo la redistribución de los recursos a partir de este principio, sólo pueden darse en la medida en que estos grupos se insertan en la arena de la discusión pública y son escuchados, es decir, cuando estas reivindicaciones son representadas en la esfera de lo político, a partir de la *política del enmarque*. Finalmente Sen, no ha llamado a operacionalizar estos principios a partir del desarrollo del enfoque de las capacidades, es decir, que los individuos por igual tengan acceso a los principales satisfactores que les permitan llevar una vida plena, en libertad de decidir.

Aunque los enfoques mencionados pueden parecer contradictorios, es posible rescatar cuatro ideas principales: a) que los fundamentos de la distribución de los recursos en una sociedad justa en mayor medida se encuentran en sus instituciones como plantea Rawls, b) el reconocimiento de los grupos minoritarios por parte de las instituciones debe darse a partir de la política de la diferencia, c) una redistribución de los recursos y el reconocimiento, deben pasar obligadamente por la garantía de representación de estos grupos en la arena de las decisiones públicas, lo político, y c) estos principios de distribución justa, el reconocimiento y la representación, son los ejes rectores que deben guiar los programas enfocados para garantizar las capacidades de los individuos en los términos planteados por Sen.

Por ello, una vez que hemos identificado los ejes que deben guiar las políticas de desarrollo en términos de justicia, tomaremos como base los trabajos del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD) enfocados a la promoción de las capacidades a través del paradigma del desarrollo humano, que es en donde se ha logrado materializar y conjuntar en mayor medida lo anteriormente expuesto. De esta forma, es posible identificar por ejemplo que la redistribución de recursos en términos de capacidades se puede operacionalizar a partir de los programas enfocados al desarrollo humano enfocados a grupos indígenas, estos programas deben formularse entonces a partir de la participación de los propios grupos a los cuales están dirigidos, es decir, su participación en el proceso de la política pública para garantizar el principio de representación.

Aunque no es intención de esta investigación utilizar la metodología de medición de resultados desarrollada por el PNUD, sí se pretende entender y comprender los elementos que componen los conceptos del desarrollo humano con el fin de lograr identificar los programas que se han implementado en Canadá y México. Como se explicó al inicio de este capítulo, una de las perspectivas sobre las teorías del desarrollo que ha permeado en los últimos años en las agencias internacionales encargadas de promover el desarrollo, es la teoría del desarrollo humano. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de su agencia Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han generado los conceptos operativos para recoger y atender las demandas de redistribución de la riqueza y el reconocimiento de grupos minoritarios, con el fin de que los individuos elijan su futuro en libertad. En este sentido la ONU, a través del PNUD explica que este nuevo enfoque del desarrollo se centra en el individuo y su capacidad de acceder al bienestar, así como otro tipo de libertades. Al respecto señala:

El centro del desarrollo debe ser el humano. El objeto del desarrollo es ampliar las oportunidades de los individuos. Una de ellas es el acceso a los ingresos, no como fin sino como un medio de adquirir bienestar humano. Pero también existen otras opciones, incluyendo la vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y desarrollo humano garantizado. (Desarrollo, 1990: 13)

La lógica que antecede una nueva forma de concebir el desarrollo es que el incremento del PIB per cápita no siempre se refleja en el bienestar de la población, es decir, es importante entender cómo es que el crecimiento económico de un país permite que sus ciudadanos accedan a un mayor desarrollo. Esta crítica está enfocada a las formas tradicionales en las que se trató el desarrollo. En este sentido, el desarrollo humano plantea un reto central, la vinculación de las políticas de crecimiento económico y las de redistribución, estas últimas encaminadas a dotar a la

población del acceso a los satisfactores mínimos que le permitan vivir de manera decorosa. Lo anterior debe tomarse muy seriamente, indica el PNUD, ya que “no existe un vínculo automático entre el desarrollo económico y el progreso humano.” De esta forma las políticas enfocadas al desarrollo humano, proveen a las personas de las oportunidades de contar con una vida saludable, un nivel adecuado de educación y un soporte económico mínimo. (19)

De esta forma el Estado recobra un papel protagónico, ya que se requiere de una serie de políticas que permitan una mayor repartición de los beneficios de la producción nacional, con el objetivo de que los más pobres recuperen una posición digna que les permita participar activamente en la generación de riqueza. Asimismo, el PNUD señala que es necesario el uso de subsidios que garanticen una equitativa distribución de ingresos, ya que, sobre todo en los países de primer mundo no hay una correspondencia entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, es decir que el crecimiento económico *per se* no permite “reducir las carencias socioeconómicas de importantes segmentos de la población.” (31) Por ello advierte:

El crecimiento económico muy pocas veces se transfiere a las masas. Los mecanismos de libre mercado pueden ser de importancia crucial para lograr una asignación eficiente, pero no garantiza una distribución justa. Esta es la razón por la cual se requiere la adopción de políticas complementarias para transferir ingresos y otras oportunidades económicas a los muy pobres. (23)

De la misma forma es necesario anotar que el crecimiento económico tampoco es condicionante de las políticas de desarrollo humano, ya que éstas generalmente pueden surgir a partir de una redistribución de eficiencia de los gastos públicos, es decir que “que el bienestar de una sociedad depende del uso que se le da al ingreso, no del nivel del ingreso mismo.”(33) En este sentido “Costa Rica y Chile han demostrado que puede lograrse un dramático progreso humano en corto tiempo e incluso sin un rápido crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB).” (23) En suma, el desarrollo humano se materializa en el aumento de la calidad de vida de la población, a través de beneficios tangibles como:

Mejor nutrición y servicios médicos, vidas más seguras, mejores condiciones de trabajo, protección contra el crimen y violencias física, horas de descanso más gratificantes y un sentimiento de participación [de los individuos] en las actividades económicas culturales y políticas de sus comunidades. (31)

Sin embargo, el PNUD ha señalado que para efectos de una medición del desarrollo humano, se enfocará en tres elementos que resultan importantes para la vida humana, la longevidad, los

conocimientos y niveles de ingreso que permitan un nivel de vida decente. En cuanto al primer elemento, las políticas del desarrollo humano deben enfocarse en aumentar la esperanza de vida al nacer,

la importancia de la esperanza de vida radica en la creencia común de que una vida prolongada es valiosa en sí misma y en el hecho de que varios beneficios indirectos (tales como la nutrición y la buena salud) están estrechamente relacionados con una mayor esperanza de vida. (33)

En el mismo sentido, los conocimientos reflejan la capacidad que tendrán los individuos para participar en los procesos productivos de sus comunidades. Por lo anterior el PNUD señala:

Las cifras sobre alfabetismo son sólo un crudo reflejo de la acción a la educación de buena calidad, tan necesaria para llevar una vida productiva en la sociedad moderna... de manera que las cifras sobre alfabetismo son esenciales en cualquier medición del desarrollo humano. (36)

El último componente de los programas de desarrollo humano es el ingreso mínimo que pueden percibir los habitantes de un país para adquirir una vida decente, es decir, el piso con el que los individuos pueden pagar por satisfactores básico de vida. En suma estos tres elementos son la base del desarrollo humano de las personas, sin embargo, el mismo organismo señala que al medir estos componentes se han encontrado con un grave problema, “las tres medidas de desarrollo humano adolecen de una falla común, son promedios que ocultan amplias divergencias de la población global. En este sentido recalcan que los grupos que componen la población pueden tener distinta esperanza de vida, o diferencias en el alfabetismo en hombre y mujeres, o por región geográfica. (38)

A pesar de que en esta investigación no se pretende utilizar métodos cuantitativos para evaluar algún resultado de las políticas de desarrollo humano, sí es necesario mencionar que el organismo mencionado ha desarrollado un índice que permite contar con una calificación global de los países para conocer el grado de éxito en sus esfuerzos por fomentar el bienestar de sus sociedades. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), comienza con la medición de la esperanza de vida, “la meta es 78 años, el promedio de vida más alto que ha logrado cualquier país, la meta de alfabetización es de 100%... la meta del ingreso el logaritmo del ingreso promedio de la línea de pobreza en los países más ricos.” (40)

Estas metas se plantearon en los años 90's, sin embargo, según las regiones del planeta se ha adicionado a las mediciones elementos que causan diversos estragos en el bienestar de la población. Un ejemplo es que en el año 2000 se incorporó la medición de los efectos demográficos del SIDA, ya que ha afectado la esperanza de vida en países de África del sur.

### **Capítulo 3. Canadá. El reconocimiento de derechos ancestrales para los grupos indígenas.**

En general, en el mundo se tiene la percepción de que Canadá es uno de los países industrializados con mejores condiciones de vida para sus habitantes, sin embargo, enfrenta un grave problema en la falta de desarrollo de sus grupos indígenas. Claude Denis (2005), confirma esta aseveración diciendo: “quienes conocen a este país sólo como una democracia rica del norte quizá se sorprendan al conocer, por un lado, que hay pueblos indígenas en Canadá y, por el otro, que muchos de ellos viven en gran pobreza.” (125)

Pueblos aborígenes es también un nombre con el que se reconoce a los grupos indígenas. Para la constitución canadiense, existen tres categorías, indios, Inuit y Métis. Los Inuit, “son el pueblo del Ártico, del norte polar”, los Métis se definen como “una persona de ascendencia mixta, “sangre” mezclada,” de origen blanco e indígena. La ley federal llamada “Acta India” define quienes son indios por estatus,

Indios de estatus son generalmente miembros de bandas (el equivalente de las tribus en Estados Unidos); tienen derecho a vivir en reservas (reservaciones en los Estados Unidos (y de elegir los consejos y jefes de banda que tienen cierta autoridad para dirigir sus asuntos.

Uno de los problemas, continua Denis, es que algunos “Indios de estatus” viven por un lado dentro de las reservas, que son espacios territoriales destinados para la vida y reproducción cultural de los grupos indígenas pero lejos del desarrollo, o por el otro lado fuera de ellas, provocando su asentamiento en las zonas más pobres de vida urbana. Actualmente hay en Canadá más de 615 comunidades de las llamadas “first nations”, que en compañía con los Métis e Inuit, integran 50 grupos culturales, 11 familias lingüísticas y 50 lenguas aborígenes. (126)

#### *El origen del cuarto mundo en Canadá*

El cuarto mundo, hace referencia a los grupos indígenas que viven en condiciones de “pobreza y marginación” similares a las condiciones del tercer mundo dentro de un país de primer mundo,

El cuarto mundo es el lugar donde los primeros pobladores de un territorio –sus comunidades indígenas– eran marginados y empobrecidos por la opresión colonial que a su vez enriquecía a la mayoría de nuevos pobladores. (Denis, 2000: 410)

En este sentido el origen del problema indígena en Canadá está ligado a que los amerindios han

vivido en una suerte de tutelados del gobierno euro-canadiense. Denis (2005), afirma que durante el siglo XVI hubo una cierta vulnerabilidad militar y demográfica de los europeos en América, es decir no tenían el total control sobre los grupos indios, ni sobre sus territorios. En algún sentido, continúa, los aborígenes pudieron haber vencido a los europeos en el norte del territorio si hubieran decidido no compartir con ellos las tecnologías con las que contaban para la subsistencia en aquel clima y lugar. Sin embargo, intentaron compartir los territorios y establecer una serie de acuerdos y alianzas con los europeos que a la postre se constituirían en tratados que aún hoy son de uso corriente.

En este sentido el historiador George Sioui (2001: 21) afirma que debe entenderse que más que los europeos influenciaron con su estilo de vida a los amerindios, fueron estos los que modificaron con sus costumbres la vida de ellos, “los valores culturales americanos han influenciado más la formación de un carácter euroamericanos, que los valores de estos a los códigos culturales amerindios.”<sup>48</sup> (Trad. a.) Sin embargo, con el paso del tiempo los europeos lograron establecer el dominio y control de lo que hoy es Canadá, superando en mucho el poder aborígen. Hacia finales del siglo XIX se había establecido ya una colonia, en la cual oficialmente el gobierno Canadiense contaba con el control de la política aborígen, “En 1876, Ottawa -el gobierno federal- agrupó una serie de leyes preexistentes en una, el Acta India. A través del Acta India, los pueblos indígenas (a excepción de los Métis no cubiertos por el acta) se convirtieron en protegidos del Estado canadiense.” (Denis, 2005: 129) Esta ley que aún es vigente, sólo ha tenido una enmienda de gran importancia, fue durante los años 50’s en donde los “Indios de estatus” obtuvieron el derecho al voto.

En la mayor parte del siglo XX los indios no tuvieron un gran peso político, de alguna forma se esperaba su asimilación o desaparición, además, “el Acta India estaba y está estructurada para facilitar esta desaparición, esta asimilación,” sin embargo no fue así. Denis sostiene que la explicación del fracaso de las expectativas europeas radica en que éstas eran erróneas, y más bien estaban basadas en un sentido de arrogancia y superioridad europea, y además dice,

Un punto de vista más modesto reconocería que diferentes sociedades se han desarrollado en modos distintos a través del tiempo; que la historia europea no es un punto de referencia para el resto del mundo; que las sociedades indígenas han estado capacitadas para mantenerse a través de los siglos y que

---

<sup>48</sup> Amerindian cultural values have influenced the formation of the Euroamerican’s character more than the latter’s values have modified the Amerindian’s cultural code.



continuarán estándolo en el futuro previsible si no son exterminados por los europeos más poderosos. Resulta, además, que las sociedades indígenas han estado capacitadas para resistir la presión de los Estados colonizadores, tanto así que sobrevivieron -a lo largo de América- décadas y hasta siglos de intentos por eliminarlos. (130)

Sin embargo, advierte, la sobrevivencia y la insurgencia de estos grupos, no era algo previsto, por lo que se causaron graves daños a las “vidas y cultura” de los indígenas, de tal suerte que derivado de las políticas de asimilación, las cuales analizaremos a continuación, actualmente los pueblos indígenas sufren de graves anomias sociales, tienen un mayor índice de alcoholismo, drogadicción y suicidio por encima de la población general, y además, los indicadores del desarrollo humano, esperanza de vida, salud, educación e ingreso son mucho menores. (131)

### **Los primeros encuentros entre los europeos y los grupos aborígenes.**

En estricto sentido, puede decirse que las primeras relaciones gobiernos europeos y grupos indígenas pueden verse como los primeros encuentros entre los representantes oficiales de las coronas europeas establecidas en lo que hoy es Canadá y los jefes aborígenes. En esta relación, se reconoció a los grupos indígenas como los habitantes del territorio conquistado, pero también como una población alejada del progreso europeo, es decir, el reconcomiendo en el sentido actual del término no existió. Las primeras políticas del gobierno canadiense hacia estos grupos fueron las de asimilacionismo, a partir de lo cual se pensaba, obtendrían mejores condiciones de vida al observar la cosmovisión europea.

#### *Los primeros encuentros*

En Canadá como en el resto de América, la historia contemporánea de los grupos indígenas se escribe a partir del contacto con los europeos. La razón es que los contactos anteriores entre Canadá y las comunidades de Asia, tuvieron como primer propósito el comercio, y el contacto con los europeos, la conquista de los territorios. En este sentido, podemos afirmar que la vida de los primero pobladores de América cambió drásticamente a partir de la visión expansionista de los imperios europeos.

El primer contacto entre los europeos y los grupos indígenas en Canadá ha sido largo y continuo, desde tiempos del año 1000 hasta el siglo XX,

En lo que ahora es Canadá, los primeros encuentros, de los cuales hay un registro aceptado que empezaron en el año 1000 d.C. y continuaron hasta 1915, cuando los miembros de la Expedición Canadiense del Ártico encontraron bandas de Inuit aisladas quienes desconocían al gobierno canadiense.<sup>49</sup> (Trad. a.)

Es posible definir los primeros contactos, “first meetings”, a partir de la siguiente tipología: a) “collisions” que refiere a encuentros en los que se transmitieron enfermedades y tratados de esclavitud, b) “relationships” caracterizados por tratados, evangelización y administración colonial y c) “contacts” estos fueron encuentros pacíficos entre europeos y amerindios con

---

<sup>49</sup> In what is now Canada, first meetings for which there is reasonably acceptable record began with the Norse about 1000 BP and continued as late as 1915, when members of the Canadian Arctic Expedition met isolated bands of Inuit who were unknown to the Canadian government.

eventuales relaciones. (Dickason, 2006:10)

Los contactos fueron un tipo de primeros encuentros, en los cuales ninguna de las partes conocía de la existencia de la otra, aparentemente fueron tratados para el intercambio de bienes entre grupos locales. Estos “first meetings” tuvieron lugar en el lado este del ártico. Los primeros europeos en llegar a la costa este de lo que hoy es Canadá alrededor del siglo XVI, tuvieron como empresa la pesca de bacalao. En general, los europeos que llegaron en ese momento fueron presos, criminales condenados enviados a realizar un trabajo forzoso.

Los europeos lograron los primeros acuerdos para el intercambio de tecnologías que les permitieron acceso a comida y adaptabilidad al clima. Esto fue relativamente sencillo debido al cruce cultural relativo a la concepción de riqueza entre los indígenas. Para ellos, la riqueza no sólo se medía en bienes materiales, sino en bienes inmateriales, como las ceremonias, la danza y los cantos, mientras que entre los europeos, la riqueza ya era un concepto relativo a la acumulación de bienes. Por lo anterior, la posición cultural de los indios respecto a la explotación de los recursos naturales, permitió que los europeos iniciaran rápidamente la gran empresa de la apropiación de estos. (27)

En este sentido, Dickason sostiene que existió una fuerte diferencia entre la sociedad amerindia y europea que facilitó la apropiación de los territorios hacia los europeos, “la sociedad amerindia fue, por mucho, igualitaria, su gente vio a los humanos como parte de una evolución del sistema universal. Europa, por el contrario, fue una sociedad de naciones-Estado y capitalismo desarrollado.”<sup>50</sup> (Trad. a.) (29) Posiblemente, en lo sucesivo esto marcó el éxito de la expansión europea, ya que mientras para los amerindios la tierra encontraba su sentido y valoración en beneficio de todos, para los europeos era una propiedad individual, explotable. Al respecto también señala:

Lo que estaba claro para los europeos desde el principio era que los amerindios no tenían la voluntad social para unirse para evitar la invasión y ocupación de sus tierras. La tendencia a la fragmentación había sido eficaz para la supervivencia antes del contacto. Más tarde, los europeos lo utilizarían como un instrumento

---

<sup>50</sup> Amerindian society was, for the most part, egalitarian, Its people viewed humans as part of a transcendent universal system. Europe, on the other hand, was a society of nations-states and developing capitalism.

de su dominación.<sup>51</sup> (Trad. a.) (30)

Los Métis y los amerindios del atlántico norte fueron los que mayormente tuvieron contacto con los europeos. Estos contactos iniciaron temporalmente en coincidencia con el segundo de los viajes de Cristóbal Colón a América. Fueron llamados “Columbian exchange”, ya que el propósito no fue la colonización de los territorios pero si su explotación. Como se ha mencionado, la principal empresa fue la pesca del bacalao, sin embargo a medida que los Inuits fueron expandiéndose por la costa de Labrador, esto ocasionó los primeros desencuentros entre las dos culturas, sin embargo fue posible sostener una tensa relación que permitió la convivencia. (30) Sin embargo, hubo grupos que no tuvieron la misma suerte y fueron perseguidos y exterminados. Los llamados Beothuk, que se dedicaron a la caza y a la pesca fueron descritos por los europeos como inhumanos y salvajes. En este caso los tratados y la cooperación no surtieron un gran efecto como había sucedido con los Inuits, ya que hubo una disputa por los territorios para la pesca que comúnmente utilizaban los amerindios. Estos desencuentros desencadenaron una lucha por el exterminio de los Beothuk, en grado tal, que aquel territorio fue declarado una colonia hasta 1824 cuando el genocidio hubo casi terminado. (33)

Los anteriores, son una muestra de casos en los que se dieron los encuentros entre los primeros habitantes de Canadá y los europeos. En el tiempo en el que se dieron, Dickason afirma, que entonces habitaban al menos 34 grupos culturales o “first nations” en la región de los grandes lagos, en donde en algunos casos se encontraban organizados en confederaciones o en alianzas. (46)

---

<sup>51</sup> What was clear to Europeans from the start was that Amerindians did not have the social will to unite to prevent the invasion and takeover of their lands. The tendency towards fragmentation had been effective for survival before contact. Later, the Europeans would use it as an instrument for their domination.

### **Las primeras políticas hacia los grupos aborígenes.**

Principalmente fueron ingleses y franceses los europeos que poblaron lo que hoy es Canadá. Los ingleses estuvieron seguros de que era preferible mantener buenas relaciones y establecer alianzas con los grupos indígenas del Norte de América. Una vez que en 1792 George III fue proclamado Rey de Acadia, nombre de los territorios ocupados, los ingleses propusieron a los amerindios pactar una ley en la que se comprometieron a compartir pacíficamente sus tierras a cambio de grandes regalos y la no interferencia en sus creencias religiosas. (Dickason, 2006:48) Por su lado, los franceses tuvieron una política dirigida hacia los amerindios con un tratado de grandes consideraciones, que en lo posible evitara la violencia e incitara a convertirlos en franceses. (55)

La lógica del respeto inicial hacia los grupos aborígenes fue la de ganar adeptos en la disputa por el territorio de las coronas europeas. Puede decirse, que las primeras políticas de los reinos europeos, en general fueron tendientes al establecimiento de tratados con fines de explotación de los nuevos territorios. En un primer momento no se planteó, por lo menos *de jure*, el sometimiento cultural.

### *El problema indígena en los siglos XIX y XX*

Dickason, afirma que iniciado el siglo XIX existieron dos percepciones sobre los amerindios durante la dominación de Gran Bretaña: la primera, que estaban desapareciendo, al inicio del siglo habitaban el territorio actual de Ontario y Quebec aproximadamente 18,000 indígenas, sin contar a los amerindios del bosque boreal, mientras que 20 años después, la población descendió a 12,000, y por el contrario, los europeos habían duplicado su población. La segunda fue que los amerindios que no habían desaparecido tenían que, o trasladarse a comunidades aisladas, frecuentemente ubicadas en el norte de Canadá, o ser asimilados.

La visión británica fue que los amerindios debían entrar a un proceso civilizatorio, el cual solo podría darse a cambio de la ocupación de sus tierras en una suerte de intercambio o pago por ser introducidos a la vida colonial, al respecto esta autora nos proporciona el siguiente ejemplo, “Sir John Colborne, teniente-gobernador de Alto Canadá, sugirió en 1829 que la mejor manera de financiar la civilización de los amerindios sería a través del arrendamiento y la venta de sus

tierras. Sir James Kempt, gobernador del Bajo Canadá, 1828-1830, estuvo de acuerdo.”<sup>52</sup> (Trad. a.) (136)

### *Las reservas aborígenes*

Las reservas, fueron reconocidas formalmente hasta 1973 en el sentido actual como espacios de tierra para uso exclusivo de los amerindios y se encuentran alrededor del territorio. Las reservas son “pedazos de tierra frecuentemente colocados convenientemente lejos de áreas etiquetadas para la población “blanca”, representando una fracción de la tierra previamente india y usualmente insuficiente para mantener un desarrollo económico.” (Denis, 2005:129) El haber ubicado a los grupos indios en zonas que no permiten el desarrollo económico es, en algún sentido, la causa de su pobreza y dependencia económica del gobierno canadiense. En general, las reservas no cuentan con electricidad, agua potable y vivienda. (131)

La primera reserva que se registra en la historia de Canadá es la establecida por los franceses en Siellery, en 1637 muy cerca de lo que hoy es la Ciudad de Quebec. La intención, no fue la de reubicar la población amerindia y ser recompensada, sino de otorgar tierra considerada francesa para el uso de los amerindios bajo ciertas condiciones. Asimismo, Francia transfirió la dirección de estos territorios a los Jesuitas con la intención de obtener la lealtad de los amerindios durante las guerras coloniales. Entre las reservas fundadas se encuentran la Village of Odanak, Bétancour, Waga, St Regis, Oka y Lorette. (Dickason, 2006:141)

Hacia 1866, las reservas abarcaron 8, 389 hectáreas albergando a 687 familias indígenas. En estricto sentido, “las reservas fueron la cuna del esfuerzo civilizador de los indios y los medios que garantizaban la libertad de los hombres blancos para explotar las vastas extensiones de una incipiente dominación.”<sup>53</sup> (Trad. a.) Con el tiempo las reservas comenzaron a ser vistas como contraproducentes al encontrarse lejos y aisladas, ya que permitían la reproducción de la vida indígena, por ello se pensó que deberían ser más pequeños y cercanas a los asentamientos europeos con el fin de que los amerindios aprendieran sus estilos de vida. (157) Actualmente

---

<sup>52</sup> Sir John Colborne, lieutenant-governor for Upper Canada, suggested in 1829 that the best way of financing the civilizing of Amerindians would be through the leasing and sale of their lands. Sir James Kempt, governor of Lower Canada, 1828-30, agreed.

<sup>53</sup> Reserves were the cradle of the Indian civilizing effort-and the means of securing the white man’s freedom to exploit the vast reaches of a young domination.

existen 3 000 reservas a lo largo de Canadá con un área de 33 000 kilómetros cuadrados.

### *Las escuelas internado*

Las escuelas internado fueron la medida que, entrado el siglo XX, encontró el gobierno canadiense como una política de *solución final* para lograr la asimilación de los grupos indígenas a la nación dominante. El objetivo fue generar una nueva identidad del indio sometiéndolo a un proceso de aculturación europea. Estas escuelas fueron administradas por la Iglesia católica y anglicana, en ellas, “los niños asimilaban a la fuerza el inglés (a veces el francés), el cristianismo y los modales europeos, mientras se les prohibía hablar sus propios idiomas, los niños no podían tener el cabello largo y en trenza, etcétera.” (Denis, 2005:131)

La labor de estas instituciones fue la de asimilar a los indios jóvenes a la cultura europea modificando su etnicidad y la identificación con el grupo de origen, contraponiendo los valores morales reconocidos en la nueva sociedad con la de su cultura originaria. A manera de testimonio George Sioui (2004) recuerda las palabras que escuchaban comúnmente en un internado:

Tus antepasados, dijo la imponente madre superiora que nos enseñó la historia, eran los salvajes que no tienen conocimiento de Dios. Ellos eran ignorantes y no les importó nada acerca de su salvación Y luego, con una sinceridad que a veces tenía su punto de llorar: El rey de Francia se apiadó de ellos y envió misioneros que trataron de convertirlos, pero tus antepasados, los salvajes, mataron a esos misionarios, que se convirtieron en los beatos mártires canadienses. Ahora, gracias a Dios y a su Iglesia, ustedes son gente civilizada. Tu debes pedir perdón a Dios todos los días por los pecados de tus antepasados, y darle las gracias por la introducción a la fe católica, para arrebatar de las manos del diablo a los que mantuvieron a tus antepasados en una vida de la idolatría, el robo, la mentira y el canibalismo.<sup>54</sup> (Trad. a.) (XIX)

El resultado fue tan grave y negativo el resultado que tuvo la asimilación de los aborígenes canadienses, que al respecto el Minister of Indian Affairs and Northern reconoció,

Muchos niños indígenas fueron separados de sus familias y enviados a escuelas residenciales indias ubicadas lejos de sus comunidades. A estos niños a menudo se prohibió hablar su propio idioma y practicar

---

<sup>54</sup> Your ancestors, said the imposing mother superior who taught us history, “Were savages with no knowledge of God. They were ignorant and cared nothing about their salvation. And then, with a sincerity that sometimes had her close to tears: “The King of France took pity on them and sent missionaries who tried to convert them, but your ancestors, the savages, killed those missionaries, who became the blessed Canadian martyrs. Now, thanks to God and his Church, you are civilized people. You must ask God's pardon every day for the sins of your ancestors, and thank him for introducing you to the Catholic faith, for snatching you from the hands of the Devil who kept your ancestors in a life of idolatry, theft, lying, and cannibalism.

sus culturas. Si bien los intentos de asimilación finalmente fracasaron, ayudaron a contribuir a la decadencia política, cultural y económica de muchas comunidades aborígenes.<sup>55</sup> (Trad. a.) (Canada, 2010)

### *Los primeros tratados*

Como “tratados” comúnmente se conoce a los acuerdos que se establecieron entre los europeos y los indígenas en Canadá. De estos tratados, algunos desaparecieron y otros se encuentran aún vigentes. En la historia de las relaciones y acuerdos entre el mundo europeo y amerindio, es que se puede entender por qué hoy se tiene una relación especial entre los aborígenes y el gobierno canadiense, de la cual no gozan los canadienses no indígenas, hay “una relación constitucional única que no existe entre los otros canadienses en Canadá.”<sup>56</sup> (Trad. a.) (Macklem, 2001: 5)

Antes y después de haberse signado la confederación canadiense en 1867 se llevaron a cabo diversos tratados. Franceses y británicos, establecieron a través de ellos alianzas estratégicas con diversos grupos aborígenes con el fin de lograr un mayor control de los territorios. Era entonces preferible tener aliados en la mayor parte de los territorios que se disputaban Francia y Gran Bretaña, por ejemplo, “en lo que ahora es New Brunswick y Nova Scotia, los ingleses firmaron tratados de amistad y paz los cuales restablecieron las relaciones y tratados entre ingleses, mik’maq y Malisset después de los conflictos coloniales dados entre 1725 y 1779.”<sup>57</sup> (Trad. a.)

Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, ya con la dominación británica consumada, se estableció una política que permitió el control y monopolio de la compra y uso de las tierras aborígenes, la proclama real de 1763, “The Royal Proclamation”, otorgaba a la Corona Británica el exclusivo derecho de adquirirlas. Asimismo estableció las bases para el establecimiento y firma de acuerdos con los grupos indígenas sobre numerosos temas. A partir de este momento, se generó una relación directa entre los asuntos indígenas de Canadá y la soberanía Británica, dando como resultado una fructuosa relación hacia el uso y destino de las tierras. (Canada, 2010)

---

<sup>55</sup> Many indigenous children were removed from their families and sent to Indian Residential Schools located away from their communities. These children were often forbidden to speak their own languages or to practice their cultures. While attempts at assimilation were ultimately unsuccessful, they helped contribute to the political, cultural and economic decline of many Aboriginal communities.

<sup>56</sup> A unique constitutional relationship that does not exist between other Canadians and Canada.

<sup>57</sup> In what is now New Brunswick and Nova Scotia, the British formed Peace and Friendship Treaties which reestablished normal relations and trade between the British and mik’maq and Malisset peoples after colonial conflicts between 1725 and 1779.



Entre el establecimiento de la Proclama Real y la erección de la federación canadiense, se firmaron distintos tratados a través de los cuales los indígenas intercambiaban tierras por diversos beneficios, como pagos y permisos para la pesca y la caza, “hubo 48 tratados (de 70 reconocidos) concretados entre 1763 y 1867, los cuales en su mayoría fueron concluidos entre 1764 y 1862.”<sup>58</sup> (Trad. a.) Posteriormente, entre 1871 y 1921 Gran Bretaña firmó diversos tratados con los grupos aborígenes con la intención de obtener grandes extensiones de tierra para poblar los territorios del norte, entre ellos, Alberta, Manitoba, el norte de Ontario, Saskatchewan, la Colombia Británica y parte del

Yukón. Estos tratados se conocen como tratados numerados, “Numbered Treaties,” debido sus nombres eran los números del uno 1 al 11,

Bajo los Tratados numeradas, los grupos aborígenes que ocuparon estos territorios cedieron vastas extensiones de tierras a la Corona. A cambio, los tratados les otorgaron tierras de reserva y otros beneficios, tales como maquinaria agrícola y ganadera, anualidades, municiones, gratificaciones, ropa y derechos específicos [...] La Corona también hizo promesas en relación con el mantenimiento de las escuelas en las reservas, o la prestación de los maestros o asistencia educativa a los grupos aborígenes.<sup>59</sup> (Trad. a.) (Canada, 2010)

---

<sup>58</sup> There were 48 treaties (of the 70 recognised) concluded between 1763 and 1867, which the majority of treaties being concluded between 1764 and 1862.

<sup>59</sup> Under the Numbered Treaties, the Aboriginal groups who occupied these territories ceded vast tracts of land to the Crown. In exchange, the treaties provided for reserve lands and other benefits such as agricultural equipment and livestock, annuities, ammunition, gratuities, clothing and specific rights [...] The Crown also made promises regarding the maintenance of school on reserves, or the provision of teachers or educational assistance to the Aboriginal groups.

### **La búsqueda del reconocimiento de los derechos aborígenes.**

La búsqueda por el reconocimiento de derechos por parte de los grupos indígenas en Canadá, puede decirse, atraviesa por tres momentos deben ser observados con detenimiento para contar con un mejor entendimiento del fenómeno. La primera es los primeros contactos, como ya se ha mencionado, durante esta etapa se buscó establecer una serie de alianzas a partir de ciertos acuerdos que después tomaron la forma de tratados. La segunda, el rompimiento y la asimilación, que como también ya se mencionó, fue un proceso que se presentó una vez que Gran Bretaña hubo logrado establecer su soberanía en el territorio que canadiense, en particular después de la firma del Acta de la América del Norte Británica en 1867. Entonces, una vez establecido el dominio, se inició la empresa de la asimilación de los grupos indios a la vida europea. Aunque, de jure se habían establecido ciertas prerrogativas para estos grupos, de facto se implementaron políticas tendientes a la incorporación de los indígenas al “mundo civilizado”. Un ejemplo de lo anterior, son las escuelas internado de las cuales también ya se habló en el subíndice anterior. La tercera y última etapa, y que es foco de nuestra atención en este momento, es la inaugurada en el siglo XX, conocida como la etapa del resurgimiento o reivindicaciones indígenas. Parece ser que el siglo XX trajo no sólo para Canadá sino para el resto de Latinoamérica el desvelo de los reclamos de 500 años atrás, sobre los derechos a la existencia y reproducción de sus culturas.

El caso de Canadá es particular del resto de América Latina. En este país la búsqueda del reconocimiento se ha dado al margen de las prerrogativas del multiculturalismo, el cual ha sido el marco en el cual se busca la convivencia de los grupos indígenas en los países latinoamericanos y que paradójicamente tiene inspiración en la política del multiculturalismo canadiense. En Canadá la movilización política en busca de reconocimiento de sus derechos se ha dado a partir del activismo de las organizaciones sociales.

El movimiento por el reconocimiento de los derechos indígenas inició en Canadá en la segunda mitad del siglo XX, en 1969, entonces la Primera Nación Nisga'a, con su líder el Jefe Frank Calder a la cabeza, dieron un gran paso llevando a la Suprema Corte el caso de su comunidad. La Nación Nisga'a llevaba varios años intentando negociar con el gobierno provincial y federal el reconocimiento de ciertos derechos que les permitieran autonomía cultural y política, en esos años, no se llegó a ningún acuerdo. La Suprema Corte concedió que esta Nación indígena era poseedora de derechos ancestrales. El falló, fue el primer paso para poner fin a las políticas de

asimilacionismo que se habían venido implementando, el gobierno tuvo entonces que reconocer culturalmente a los grupos indígenas,

El caso Nisga'a o Calder eventualmente llegó a la Suprema Corte de Canadá, que confirmó que los nisga'a poseían ciertos derechos aborígenes aunque no los definió. Esta pionera decisión forzó al gobierno canadiense, bajo el primer ministro Pierre Elliot Trudeau, a abandonar su política asimiladora y gradualmente reconocer que los derechos aborígenes si existen. (Denis, 2005: 132)

Claude Denis, Apunta que en a partir de los años 70's, quizás después del caso nisga'a, una serie de organizaciones indígenas ganaron legitimidad y atención por parte de la sociedad canadiense. De tal suerte, que se creó una federación que albergó a más de 600 grupos indígenas, los cuales habían venido luchando activamente bajo el nombre de Hermandad India Nacional, ahora se constituían en la Asamblea de las Primeras Naciones (APN). Entre otras organizaciones se crearon el Consejo Aborigen de Canadá (CAC) y el Consejo Nacional de Métis (MNC). De esta forma, la coalición formada por diversas organizaciones permitió que en 1982 se incluyera en la recientemente sancionada constitución canadiense un apartado de derechos aborígenes, la sección 35.

Sin embargo, apunta Denis, al igual que el fallo de la Suprema Corte no se definió cuáles eran esos derechos, “tres conferencias constitucionales se celebraron entre 1983 y 1987 a fin de lograr un acuerdo entre todos los gobiernos y las organizaciones indígenas principales sobre cuáles serían esos derechos; pero estos esfuerzos fracasaron.” (133)

Después de una serie de confrontaciones entre grupos indígenas y el gobierno de Quebec, en el marco de la ratificación del Acta Constitucional de 1982, conocido como el Acuerdo del Lago Meech, los grupos indígenas lograron posicionar sus reclamos en las asambleas constitucionales de 1991, caso conocido como el “Acuerdo de Charlottetown”. Este acuerdo fue fundamental en el reconocimiento del derecho al autogobierno de los grupos indígenas,

Este concepto se basa en las nociones de que: a) los pueblos indígenas ocuparon América primero, y eran pueblos autogobernados al momento de la llegada europea; y que b) en Canadá, los pueblos indígenas nunca habían entregado su soberanía ni habían sido conquistados, lo cual significa que siguen siendo soberanos y autogobernados. (134)

A decir de Denis, para diversos grupos el acuerdo constituía la “domesticación” de acuerdos de carácter internacional que se habían suscrito con la Corona Británica en el siglo XIX, por lo que

fue rechazado a través del referéndum. Después de que fracasó el acuerdo de Charlottetown, el gobierno comenzó a tratar los asuntos indígenas de manera bilateral con cada una de las Primeras Naciones, situación en la cual apunta el autor, el gobierno canadiense obtiene gran ventaja. En 2001, el gobierno intentó reformar el Acta India a través de proponer el Acta de Gobernabilidad de las Primeras Naciones con la intención de establecer ciertos “controles democráticos y rendición de cuentas sobre bandas indias,” sin embargo no se logró. Muy por encima de lo que pudiera parecer, las luchas de estos grupos por el reconocimiento de sus derechos indígenas, han sido más que infructuosa, al respecto el autor señala:

A pesar de las dificultades, la última década del siglo XX produjo significativas ganancias para los pueblos indígenas que pueden ser agrupadas en tres categorías: decisiones de la Suprema Corte de Canadá que afirmaron derechos de tratado y “derechos aborígenes”, la firma del Tratado Nisga’a y la creación del nuevo territorio de Nunavut donde la mayoría de la población es Inuit. Junto con estos acontecimientos, y en la resaca de la crisis de Oka, el gobierno canadiense creó la Real Comisión sobre los Pueblos Aborígenes (RCPA), una encuesta mayúscula que abrirá el camino de una relación entre Canadá y sus “pueblos aborígenes.” (135)

Las demandas fundamentales de los pueblos aborígenes es el autogobierno, y en consecuencia, el desarrollo social y económico de sus comunidades. Al parecer el lograr la autonomía está en función de la negociación que realice cada una de las comunidades. Por ejemplo en acuerdo por el que se otorga el autogobierno de la nación Nisga’a las potestades jurídicas han sido transferidas del gobierno provincial y federal, sin embargo, esta situación los sigue dejando lejos de una relación dual con el régimen federal, “en vez de establecer un tercer orden plenamente autónomo, sujeto sólo a las provisiones constitucionales, el acuerdo existe en función de la legislación provincial y federal, dejando a los nisga’a en una posición similar al gobierno regional municipal.” El desarrollo económico de la nación nisga’a esta entonces sujeto a una serie de restricciones federales y locales, a decir de Denis, esto probablemente fue aceptado en las negociaciones con el gobierno porque era preferible tomar este acuerdo a no tenerlo, sabiendo que lo difícil que sería que los gobiernos local y federal aceptaran la cantidad de temas en la mesa de negociación, lo cierto es que aún no se ha logrado el tan anhelado autogobierno en su carácter total. (136)

A pesar de que el caso nisga’a fue en un inicio recibido como un modelo para el establecimiento de acuerdos entre los pueblos aborígenes y el gobierno canadiense, Denis afirma que tal éxito se

debió a la buena voluntad que en su momento expresaron los gobiernos provincial y federal, aún con las fuertes restricciones impuestas al acuerdo. Sin embargo, la suerte de las reivindicaciones indígenas en la Columbia Británica no ha sido del todo buena, a finales de los 90's fue electo un gobierno que ha denunciado el acuerdo y en 2002 lo llevó a referéndum, el cual ganó, con el fin de disminuir las expectativas que había traído para otros grupos la firma del tratado, “como consecuencia, el modelo (imperfecto) que el Tratado Nisga'a debiera ser ha sido desconocido por uno de los socios necesarios.” (137)

Debido al fracaso del caso Nisga'a que buscaba el autogobierno por la vía de la negociación y del acuerdo de Charlottetown, por la vía de la reforma constitucional, la tercera vía por la cual los grupos indígenas han buscado que sean reconocidos sus derechos, ha sido la Corte Suprema, “los años noventa y principios de los dos mil han presenciado varias decisiones históricas de la Suprema Corte de Canadá que a la vez promueven y limitan la agenda legal-política de los pueblos indígenas,” estas resoluciones se basan en la Sección 35 de la Constitución Canadiense la cual establece que “los derechos aborígenes y tratados existentes de los pueblos aborígenes de Canadá son ahora reconocidos y afirmados.” Las decisiones de la Corte han establecido una especie de jurisprudencia en lo referente a “títulos y derechos aborígenes, y derechos de tratados.” Esta jurisprudencia en algunos casos ha permitido la promoción de los derechos indígenas pero otros los ha limitado. Al respecto Denis reflexiona:

Por un lado, por ejemplo, la Suprema Corte ha revertido décadas y siglos de práctica colonialista al reconocer que varios pueblos indígenas tienen el derecho a pescar y a cazar, sea para su propio consumo o para venta, en territorio del gobierno federal o provincial y sin tener que obedecer las leyes ordinarias correspondientes. Como resultado, las posibilidades de desarrollo económico han mejorado significativamente en muchas comunidades indígenas. Por otra parte, la corte ha interpretado la cláusula constitucional de “derechos aborígenes” como excluyente de temas de autogobierno; afirma en cambio, una especie de derecho cultural o étnico que puede aplicarse a prácticas culturales específicas de un pueblo específico en un territorio específico, fundado en una estabilidad cultural que es inimaginable para las sociedades contemporáneas en general. (138)

Finalmente Denis señala que existe un rasgo distintivo en el tratamiento de los “derechos aborígenes” para que se reconozca como derecho vigente que es “la continuidad histórica” de las costumbres o prácticas indígenas. Es decir, que durante un juicio la parte Actora, por lo regular son las comunidades indígenas, debe demostrar que el derecho que se reclama constituye un

“componente distintivo” de su cultura desde antes del arribo de los europeos. Muchas veces esto conlleva un conflicto, dice, ya que la lógica de la Corte Suprema conlleva la prohibición del cambio social de estos grupos, si las costumbres cambian, los derechos se pierden. (139) Al respecto, muestra un caso en el que una comunidad logró que sus derechos de caza fueran reconocidos a partir de demostrar sus prácticas ancestrales:

Por ejemplo en el caso Suoi (1990), tres hermanos, miembros del pueblo huron-wendat, fueron de caza a un parque provincial donde la casa estaba prohibida por el gobierno de Quebec. El gobierno de Quebec procesó a los hermanos Suoi, quienes argumentaron –presentando evidencia histórica- ante la corte que tenían un derecho de tratado remontado 200 años atrás para cazar lo que necesitan con propósitos ceremoniales. La Suprema Corte eventualmente confirmó que los miembros de la comunidad de hermanos Sioui sí tienen el derecho de tratado a cazar. (138)

### *El derecho inherente al autogobierno*

Como se ha comentado, la búsqueda por el reconocimiento de los derechos aborígenes ha venido acompañada por movimientos sociales que pretenden influir en la agenda política de Canadá. Los logros han sido bastos, sin embargo no envuelven la totalidad demandada. Entre las peticiones de las Primeras Naciones, el autogobierno es el principal tema. Puede decirse, que es a partir de las negociaciones de los tratados de Charlottetown que en general, los gobiernos federales y provinciales reconocieron un “derecho inherente para autogobernarse”, es decir, aunque el acuerdo fue rechazado en el referéndum, el resultado político para los indígenas canadienses fue el reconocimiento público de la existencia de ciertos derechos que debían ser reconocidos. Denis (2000) lo describe de la siguiente forma, “a pesar de la derrota, “el derecho inherente” pareciera haber sido aceptado en Canadá como el estándar a través del cual debían comenzar las negociaciones entre los gobiernos y las comunidades indígenas.” (411)

El origen del “derecho inherente” se encuentra en el espíritu adoptado por la Asamblea de las Primeras Naciones, cuyo líder señala:

Nuestro derecho de autogobernarnos no proviene de proclamaciones no tratados europeos; ellos sólo reconocieron algo que ya estamos haciendo. La proclamación de 1763 no creó derechos indígenas para poseer la tierra, sino que los reconoció como algo que ya existía. Creemos, como nos contaron nuestros ancianos, que nuestras comunidades fueron puestas en esta tierra por el Creador y que tenemos la responsabilidad de cuidar y de vivir en armonía con toda su creación. (412)

Denis afirma que esta declaración es un argumento con base en una perspectiva histórica y otra cultural, por un lado advierte lo que sucedía antes del arribo de los europeos a América y por el otro la asignación divina. Lo importante señalar es que la base legítima del autogobierno está en la historia, “el origen del autogobierno como derecho inherente es la procedencia histórica.” (412)

De lo anterior puede entenderse, que el reconocimiento de los derechos al autogobierno se encuentra sustentado en una visión que, primero atañe al reconocimiento de una cultura étnica capaz de convivir dentro de un Estado multinacional, pero que, identifica un mito de origen y un destino que debe ser protegido por el mismo Estado. En el caso canadiense, el reconocimiento del derecho al autogobierno, lo convierte en un caso peculiar y distante al caso mexicano, en el cual aún las comunidades indígenas están insertas en la dinámica del Estado nacional. Lo que es importante señalar es que este hecho, es la llave con la que se modifican en adelante las políticas de desarrollo indígena que eventualmente crucen por las comunidades autogobernadas. A continuación revisaremos el reconocimiento de la diversidad indígena en la constitución canadiense, el grado de pluralidad consagrado, las políticas para el desarrollo implementadas hacia estos grupos y los mecanismos con los que cuentan para participar en su formulación e implementación.

**La constitución canadiense. Entre el reconocimiento de los derechos aborígenes y el criterio multiculturalista de la Corte Suprema.**

Como hemos estudiado, desde el inicio de las relaciones entre los grupos indígenas y el gobierno de Canadá ha existido un expreso reconocimiento de ciertos derechos hacia los grupos indígenas por el hecho de haberse encontrado en territorio canadiense antes del arribo de los europeos. Estos derechos fueron reconocidos en los tratados que se firmaron a lo largo del tiempo, y que en mayor medida, tuvieron que ver con la posesión de la tierra y el autogobierno. Es posible afirmar, que en la historia de las instituciones políticas de Canadá, a diferencia de los países de América Latina, hubo cierta disposición de conservar para los grupos indígenas un estatus civil distinto al de cualquier otro ciudadano. En la mayoría de los casos, el criterio para definir los derechos especiales fue el hecho de ser los primeros pobladores de América.

Se ha mencionado también, que el activismo político de los últimos años del siglo XX logró la constitucionalización de los derechos indígenas, es decir, el Acta Constitucional de 1982 reconoció los derechos aborígenes como una minoría no perteneciente a la cultura dominante. Como afirma Claude Denis (2005:133), el problema fue que la Constitución no definió cuáles eran esos derechos, por lo que después de tres intentos fallidos en convenciones constitucionales por llegar a un acuerdo para definirlos, la Corte Suprema ha tenido que sentar los criterios para su definición a partir de tesis jurisprudenciales derivadas de casos particulares. Lo anterior ha generado un grave problema, la confrontación del espíritu con el que se habían venido tratando los derechos aborígenes y el criterio de la Corte Suprema para definirlos a partir del reconocimiento de la diversidad cultural, el espíritu del multiculturalismo.

Michael Lee Ross (2009) afirma que en este sentido la Corte Suprema ha mostrado un enfoque discriminatorio sobre la aboriginalidad, “excluyendo casi por completo su carácter de pueblos y los elementos constitutivos comunes con los pueblos no indígenas.” (1)

*El Acta Constitucional de 1982*

El 17 de abril de 1982, entró en vigor el Acta Constitucional de Canadá, la cual es una renovación de la constitución de 1867. Entre las reformas relevantes, fue la inclusión de la Carta



de Derechos y Libertades, en la cual se establecieron los derechos humanos y libertades de los canadienses, y la incorporación de la sección 35 que significó, afirma Michael Hudson (2004), “la introducción del reconocimiento expreso y la protección de los derechos aborígenes existentes derivados de los tratados que corresponden a los pueblos aborígenes de Canadá.” Hay un espíritu, continúa, en la historia de la legislación canadiense de reconciliación entre las sociedades aborígenes y la Corona. (171) Una vez constitucionalizados los derechos aborígenes, las expectativas de estos grupos fueron mayúsculas quienes esperaban que se diera certidumbre y protección a sus derechos y tratados históricos. Sin embargo pronto los ánimos se esfumaron, ya que no se otorgó certeza jurídica en la definición de los derechos.

En relación al reconocimiento de grupos y derechos aborígenes, la sección 35 de la constitución canadiense dice textualmente:

## PARTE II

### DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS EN CANADÁ

#### LEY CONSTITUCIONAL

- 35. (1) La existencia de aborígenes y tratados sobre los derechos de las personas aborígenes de Canadá son reconocidos y afirmados por este medio.
- (2) En esta Ley, “las personas aborígenes” incluye a las personas Indias, Inuit y Métis de Canadá.
- (3) Para dar mayor certeza de la fracción (1), “los tratados de derechos” incluye los derechos derivados de tratados por los reclamos territoriales o quizá los que fueron adquiridos.<sup>60</sup> (Trad. a.) (Canada, 1982)

A decir de Lee Ross (2009) la defensa constitucional de los derechos aborígenes se refiere a aquellos surgidos antes del arribo de los europeos y los negociados a partir de tratados con la corona, es decir, que se protegen los ya aceptados en el derecho común. Sin embargo como él

---

## 60 PART II

### RIGHTS OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA

#### CONSTITUTIONAL ACT

- 35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.
- (2) In this Act, “aboriginal peoples of Canada” includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.
- (3) For greater certainty, in subsection (1) “treaty rights” includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

mismo afirma y también Claude Denis (2005) la ambigüedad en la definición de los derechos aborígenes, ha sido causa de graves problemas de interpretación, por ello el método para dirimir la defensa de estos derechos ha sido que cada grupo aborígen acuda ante la Corte Suprema a promover casos particulares. Con el objetivo de sentar un criterio para la definición de los derechos aborígenes, la Corte Suprema, generó tesis jurisprudenciales que permitan la aplicación de la sección 35 de la constitución. La segunda tesis que interpretó el texto constitucional fue derivada del caso *Van Der Peet* en 1996 y fue la que otorgó el criterio, dice al respecto:

Con el fin de realizar el propósito subyacente a la Sección 35 (1) –esto es, la protección y reconciliación de los intereses que emanan del hecho de que, con anterioridad a la llegada de los europeos a América del norte, los pueblos aborígenes vivían en el territorio en sociedades distintas, con sus propias prácticas, costumbres y tradiciones- la prueba para identificar los derechos aborígenes reconocidos y afirmados por la Sección 35 (1) debe dirigirse a identificar los elementos cruciales de esas sociedades distintas preexistentes. Debe, en otras palabras, orientarse a identificar las prácticas, tradiciones y costumbres centrales a las sociedades aborígenes que existían en América del norte con anterioridad al contacto con los europeos. (Párrafo 44 de la Tesis Jurisprudencial)

Además,

Para satisfacer el criterio “parte integral de una cultura”, el reclamante aborígen debe hacer algo más que demostrar que una práctica, costumbre o tradición era un aspecto o tuvo lugar en la sociedad aborígen de la que forma parte. El reclamante debe demostrar que esa práctica, costumbre o tradición era una parte central y significativa de la cultura específica de la sociedad. Debe demostrar, en otras palabras, que la práctica, costumbre o tradición era uno de los elementos que hacía específica la cultura de esa sociedad –que era uno de los elementos que verdaderamente convertía a esa sociedad en lo que era. (Párrafo 55 de la Tesis Jurisprudencial)” (Lee, 2009:13-14)

Lee Ross sostiene que la doctrina aplicada por la Corte Suprema en la defensa de los derechos aborígenes dio un giro a las expectativas de los aborígenes que esperaban que constitucionalmente se reconocieran los derechos que históricamente se habían conquistado. En lugar de ello, la Corte Suprema se desvió de la tradición legal de la defensa de los derechos aborígenes y se limitó a resolver el carácter que los define como indígenas y la defensa de sus derecho con un criterio pluriculturalista rompiendo con el reconocimiento aborígen *per se*. Lee Ross señala que la Corte Suprema rechazó la posibilidad de dotar de un enfoque global la definición de los derechos aborígenes, por tanto no es posible hablar de derechos aborígenes de los pueblos indígenas ya que estos han tenido que definirse caso por caso. Al respecto señala:

La Corte Suprema de Canadá limitó la promesa de la Sección 35 a la protección de lo que los define como aborígenes. La promesa no se extendió a lo que los constituye como pueblos, independientemente de que tales factores constitutivos los definan como aborígenes o no. En efecto, la Corte intentó trasladar el centro de los derechos aborígenes y su jurisprudencia: de su concepción como derechos atribuidos a pueblos que se gobernaban a sí mismos y sus territorios en el momento en que los europeos se establecieron en Norteamérica pasó a concebirlos como derechos atribuidos a grupos culturales diferenciados cuyas culturas se remontan al periodo previo a la llegada de los europeos... El intento de la Corte Suprema de Canadá supone un desvío con respecto a la tradición legal anterior y un estrechamiento del espacio jurídico del que previamente disponían los pueblos indígenas. (2)

En este sentido es posible afirmar, que existe un criterio multiculturalista basado en la reconciliación de la cultura diferente en la doctrina con la que se interpreta la constitución canadiense respecto a la protección de los derechos aborígenes. Sin embargo debe reconocerse que esta doctrina ha echado por tierra, la doctrina jurídica histórica con la que se había venido reconociendo a los grupos aborígenes por el simple hecho de serlo y haber sido los primeros poseedores del territorio canadiense.

Por lo anterior es posible decir, que aunque el texto constitucional de 1982 reconoce la existencia de derechos indígenas, no explica cuales son y tampoco observa un espíritu multiculturalista para su definición, pero la tesis jurisprudencial para su interpretación sí, de tal suerte que aunque la constitución canadiense no es multiculturalista respecto a la protección de los derechos aborígenes, la Corte Suprema a través de sus tesis jurisprudenciales la ha dotado con un grado alto del espíritu multiculturalista. Esto es posible explicarlo a partir del siguiente cuadro en el cual se analizan dos variables independientes que explican una variable dependiente, el carácter multiculturalista de cada uno de los textos analizados. La variable X1 si el texto observa un espíritu pluriculturalista en su definición y X2 si el texto reconoce la existencia de derechos aborígenes expresos.

**La dimensión multiculturalista en la Ley Constitucional de Canadá**

<b>Texto</b>	<b>Variable X1</b>	<b>Variable X2</b>	<b>Variable Y</b>
Acta Constitucional de 1982. (Sección 35)	NO	NO	NO MULTICULTURALIST A
2a Tesis Jurisprudencial caso Van Der Peet	SI	SI	MULTICULTURALIST A

## **Las políticas para el desarrollo de grupos aborígenes desde el paradigma de las teorías de la justicia.**

### *Políticas de educación*

Como se mencionó en las primeras líneas de este capítulo, durante la primera mitad del siglo XX se implementó una política de asimilacionismo hacia los grupos indígenas que tuvo como estrategia el monopolio de la educación, el fin fue suplantarse su identidad étnica al asumir la cultura dominante y rechazando y avergonzándose de su origen étnico. Esto fue posible a través de la instauración de las Escuelas - Internado en las cuales se recluyeron una gran cantidad de grupos indígenas, los cuales sufrieron una serie de abusos emocionales, físicos y sexuales.

Según la investigación realizada por la Red de investigación y de Conocimientos Relativos a los Pueblos Indígenas (2002), los cambios en la política educativa hacia los grupos indígenas pueden entenderse como un proceso que se fue configurando en el último cuarto del siglo. Fue hasta 1969, durante la administración de Pierre Trudeau, que se modificó la política de asimilacionismo, “en materia educativa se propuso a los gobiernos que asumieran la misma responsabilidad para los autóctonos que para con el resto de los ciudadanos,” ya que estos pretendían seguir con el asimilacionismo. Asimismo, en 1972, la *Fraternité des Indiens du Canada*, demandó que la educación indígena fuera controlada por los propios indígenas, “se abogaba por el establecimiento de unas nuevas relaciones con el gobierno en tanto la educación autóctona sería formalizada por ciudadanos autóctonos.” (14)

Ya en 1973 el gobierno acordó que las escuelas fueran financiadas por el Ministerio de Asuntos Indígenas, ello ocasionó una situación caótica que puede ser descrita de la siguiente manera:

Para este momento, los niños autóctonos podían frecuentar tres tipos de escuelas: Las escuelas federales, en el seno de las comunidades amerindias, las escuelas provinciales, administradas por los sistemas provinciales de educación y las escuelas de bandas, administradas directamente por los autóctonos. (14)

La misma investigación señala que es precisamente este momento en el que el progreso hacia una educación que tome en cuenta las particularidades culturales se volvió lento debido a que los

programas de las escuelas de las primeras naciones se circunscribieron a las normas de las provincias, lo cual continúa vigente, es decir, que aún no ha sido posible un verdadero control de los aborígenes sobre la educación en sus comunidades. Asimismo, la Asamblea de las Primeras Naciones ha denunciado lo insuficiente que resulta el presupuesto asignado a la educación primaria, secundaria y universitaria. Por esto el Chief regional en Quebec de la Asamblea en 1992 aseguró que al permitir que las escuelas indígenas se encuentren en la precariedad lo que se busca es desacreditarlas. (15) Es posible afirmar que hasta el presente las reivindicaciones indígenas han sido dirigidas a lograr el pleno control de la implementación y contenidos de la educación indígena por parte de ellos mismos. Lo que pretenden los grupos indígenas es formalizar un sistema educativo basado en la propia cosmovisión para la reproducción de su cultura.

En relación a la legislación actual, la Ley o Acta India establece la política de educación del gobierno canadiense, la cual se encuentra contenida en las secciones que van de la 114 a la 119. Es posible afirmar que en la 114 y la 115 se encuentra establecido lo referente a la administración y regulación de la educación indígena. En esta legislación es posible notar que corresponde al gobierno federal el control de los recursos. Asimismo en la sección 115 (a), es posible notar que también le corresponde el establecimiento de los contenidos de la educación, es decir que no hay lugar para la inclusión de la cosmovisión indígena que permita la reproducción de su cultura. La legislación tampoco contempla mecanismos para que los grupos indios puedan participar en la elaboración de los programas educativos. A Continuación, se presenta el texto de la sección 114 y 115.

#### LEY INDIA

##### Sección 114

- 114. (1) El Gobernador en el Consejo podrá autorizar al Ministro, de conformidad con esta Ley, para celebrar acuerdos en nombre de Su Majestad para la educación de acuerdo con esta Ley de los niños indios, con
  - a. El gobernador de la provincia;
  - b. El comisionado del Yukon;
  - c. El comisionado de los Territorios del Noreste;
  - d. El comisionado de Nunavut;
  - e. Una escuela pública o local; y

- f. Una organización religiosa o de caridad
  - (2) El Ministro puede, apegado a esta Ley, establecer, operar y mantener, las escuelas para los niños indios.

Sección 115

- El Ministro puede,
  - a. otorgar y dictar reglamentos con respecto a las normas para los edificios, el equipo, la enseñanza, la educación, la inspección y la disciplina en relación con las escuelas;
  - b. otorgar la transportación escolar de los niños;
  - c. Establecer convenios con organizaciones religiosas para apoyo y manutención de los niños que son educados en las escuelas operadas por estas organizaciones; y
  - d. pagar el total o una parte del dinero que de otra forma sea pagable a nombre de un niño que asista a una escuela residencial para el mantenimiento de aquel niño en esa escuela.<sup>61</sup> (Trad. a.) (Canada, 1985)

En abril de 2014 el Ministro de Asuntos Indígenas de Canadá presentó un proyecto de ley de educación indígena, en la cual el gobierno ha señalado que las primeras naciones podrían ganar el control efectivo de los consejos escolares y recibir financiamiento. Sin embargo, los jefes

---

<sup>61</sup>INDIAN ACT

Section 114

- (1) The Governor in Council may authorize the Minister, in accordance with this Act, to enter into agreements on behalf of Her Majesty for the education in accordance with this Act of Indian children, with
  - (a) the government of a province;
  - (b) the Commissioner of Yukon;
  - (c) the Commissioner of the Northwest Territories;
  - (c.1) the Commissioner of Nunavut;
  - (d) a public or separate school board; and
  - (e) a religious or charitable organization.
- (2) The Minister may, in accordance with this Act, establish, operate and maintain schools for Indian children.

Section 115.

- The Minister may,
  - (a) provide for and make regulations with respect to standards for buildings, equipment, teaching, education, inspection and discipline in connection with schools;
  - (b) provide for the transportation of children to and from school;
  - (c) enter into agreements with religious organizations for the support and maintenance of children who are being educated in schools operated by those organizations; and
  - (d) apply the whole or any part of moneys that would otherwise be payable to or on behalf of a child who is attending a residential school to the maintenance of that child at that school.

indígenas señalan que esto significa que el gobierno central siga manteniendo el control aunque ellos tengan la administración

La propuesta de la Ley de educación, se encuentra integrada por 41 secciones. Respecto al gobierno, las secciones 10, 11 y 12 del tema “governance” señalan:

Proyecto de Ley de Educación Indígena C-33

Sección 10

- El Consejo de las Primeras Naciones puede administrar una o más escuelas en una reserva de alguna primera nación.

Section 11

- (1) Sujeto a las regulaciones, el Consejo de las Primeras Naciones debe, respecto a cada una de las escuelas que administra,
  - a. Establecer un presupuesto anual y enviarlo al Ministro;
  - b. Establecer políticas y mecanismos de administración financiera;
  - c. Contar con un director;
  - d. Establecer el programa de educación, el cual debe incluir la oportunidad de estudiar una lengua y cultura aborigen;
  - e. Establecer las políticas escolares, incluyendo mecanismos de registro y asistencia.
  - f. Aprobar el plan de éxito escolar al que se hace referencia en el párrafo 24 (1) (a), someterlo al Ministro, hacerlo público y supervisar su aplicación;
  - g. Monitorear la calidad de la educación en la escuela;
  - h. Administrar la propiedad escolar;
  - i. Aprobar el plan de seguridad escolar que se refiere el párrafo 24 (1) (i); y
  - j. Preparar el informe anual de la escuela y cualquier otro informe requerido por las normas, se someterá al Ministro se pondrán a disposición del público, haciendo disponible cualquier otra información que deba ser hecha según la Ley.

Sección 12

- El consejo de una Primera Nación podrá, en relación con cualquier escuela que administre, celebrar contratos para la prestación de los servicios previstos en los artículos 20 y 21 haciendo disponible cualquier otra información que deba ser hecha según la Ley.<sup>62</sup> (Trad. a.) (Canada, 2014)

---

<sup>62</sup> Indian Act Education Bill C-33

Section 10.

- The council of a First Nation may administer one or more schools situated on a reserve of the First Nation.
- Section 11



Aunque el Acta de educación indígena representa un gran esfuerzo y nuevas oportunidad para los Indios, el fondo de esta reforma es no la de promover la reproducción de su cosmovisión, de sus modos pre-modernos de vida, sino la de insertarlos en el sistema productivo del mundo occidental, “Esta llamada para la acción ha sido escuchada una y otra vez de una amplia gama liderazgos de las Primeras Naciones, padres, estudiantes, maestros y expertos en educación como una forma de combatir la pobreza y aumentar su participación en la fuerza laboral.”<sup>63</sup> (Trad. a.) (Canada, 2013A)

Es posible observar que en la propuesta, la sección 11 inciso d), señala la posibilidad de que los consejos de la Primera Nación, puedan promover planes de estudio que contemplen el estudio de una lengua o cultura, sin embargo a decir de la Asamblea de las Primeras Naciones, de lo que se trata es solamente de la enseñanza adicional de la lengua indígena y de la cultura, es decir, que el gobierno federal seguirá manteniendo el monopolio de la educación indígena desde la visión occidental. (First Nations, 2014:7)

- 
- (1) Subject to the regulations, the council of a First Nation must, in respect of each school that it administers,
    - a) establish an annual budget and submit it to the Minister;
    - b) establish policies and procedures related to financial management;
    - c) employ a principal;
    - d) establish the education program, which may include the opportunity to study an Aboriginal language or culture;
    - e) establish the school policies, including registration and attendance policies;
    - f) approve the school success plan referred to in paragraph 24(1)(a), submit it to the Minister, make it public and monitor its implementation;
    - g) monitor the quality of education in the school;
    - h) manage the school's property;
    - i) approve the school safety plan referred to in paragraph 24(1)(i); and
    - j) prepare the school's annual report and any other report required by the regulations, submit them to the Minister and make them available to the public, and also make available any other information required to be made public by the regulations.

Section 12.

- The council of a First Nation may, in relation to any school it administers, enter into contracts for the provision of services referred to in sections 20 and 21. available any other information required to be made public by the regulation.

<sup>63</sup> This call for action has been heard over and over again from a broad range of First Nation leadership, parents, students, teachers and education experts as a way to address poverty and increase participation in the workforce.

La propuesta de ley contempla la participación de las organizaciones indígenas en la operación y administración de los servicios educativos. Lo que es importante señalar es que la elaboración de la propuesta incluyó la participación de las organizaciones indias para la defensa de sus derechos, *de facto y no de jure*, ante la falta de mecanismos legales para la participación.

### *Políticas de Salud*

El estudio del sistema de salud canadiense es por demás complejo debido a la gran cantidad de autoridades que intervienen en su implementación, por un lado el gobierno federal, provincial, municipal y aborígen. Asimismo, debido a la intervención de los autogobiernos indígenas, “el cuidado de la salud de los aborígenes en Canadá ha llegado a ser incluso más complejo como resultado de los tratados del autogobierno y otros mecanismos que relacionan a las personas aborígenes con los servicios y programas locales.”<sup>64</sup> (Trad. a.) (Lavoie, 2011)

Las primeras políticas de salud que se dirigieron hacia los grupos indígenas se pueden rastrear en el Acta Británica para América del Norte de 1867, ahí los servicios de salud fueron delegados en la jurisdicción provincial, el gran problema fue que el Acta también delegó al gobierno federal el cuidado de las relaciones aborígenes, lo cual ha generado una gran laguna que hoy en día aún subsiste.

En 1876 cuando se redactó el Acta India, tampoco se hizo referencia a cuál de los niveles de gobierno era el responsable de proporcionar los servicios de salud a los grupos indígenas, por ello en 1936 un tribunal federal emitió un fallo en el que le atribuye esa responsabilidad al gobierno federal. Por lo tanto el gobierno central participa en la prestación de los servicios de salud a partir de la salud pública limitada y de la Oficina de Prevención de las Primeras Naciones, así como servicios de salud no asegurados como prescripción de drogas, servicio dental y oftalmológico.

Al respecto el Acta India en su sección 73 señala:

---

<sup>64</sup> Aboriginal health care in Canada has become even more complex as a result of self-government agreements and other mechanisms to extend aboriginal peoples involvement the provision of locally needed services and programs.

Ley India

Sección 73

- (1) El gobernador del Consejo puede hacer las normas:
  - g. Para otorgar tratamiento médico y servicios de salud para los indios;
  - h. Para otorgar hospitalización obligatoria y tratamiento por enfermedades infecciosas entre los indios;<sup>65</sup> (Trad. a.) (Canada, 1985)

Asimismo, en el caso de que sea necesario la atención de un médico y servicio hospitalario en una provincia, este servicio es proporcionado por los gobiernos provinciales y territoriales, de tal suerte que la atención médica es resultado de una serie de intervenciones de las distintas agencias gubernamentales. Al respecto los investigadores señalan:

Como resultado de la histórica vaguedad legislativa, y la multiplicidad de autoridades que esto dio como resultado, el marco de la legislación y la política de salud aborígen es muy complejo, lo que resulta en una gran diversidad respecto a la provisión de servicios de salud en todas las provincias y territorios.<sup>66</sup> (Trad. a.) (Lavoie, 2011)

Asimismo, el Acta India, ha causado controversia y motivado las reivindicaciones indígenas sobre el control de los servicios de salud, ya que en la sección 81 señala que los jefes de banda, pueden realizar reglamentos sobre estos servicios. El texto menciona lo siguiente:

Ley India

Sección 81

- (1) El consejo de una banda puede hacer normas apegadas a esta ley o a alguna hecha por el Gobernador

---

<sup>65</sup> Indian Act

Section 73

- (1) The Governor in Council may make regulations:
  - (g) to provide medical treatment and health services for Indians;
  - (h) to provide compulsory hospitalization and treatment for infectious diseases among Indians;

<sup>66</sup> As a result of historical legislative vagueness, and the multiplicity of authorities that resulted, the aboriginal legislation and health policy framework is very complex, resulting in a great deal of diversity in health services provision across provinces and territories.

del Consejo o el Ministro, para alguno o el total de los siguientes propósitos,

- a. Para procurar la salud de los residentes de la reserva y para prevenir la propagación de enfermedades contagiosas e infecciosas.<sup>67</sup> (Trad. a.) (Canada, 1985)

La búsqueda del control de la salud por parte de los grupos aborígenes encuentra estrechamente entrelazada con las reivindicaciones por el reconocimiento de los derechos aborígenes, que como ya se expuso al inicio del capítulo se ha venido dando en la segunda mitad del siglo XX a partir de una serie de negociaciones por parte de los representantes de las Primeras Naciones. Así, en 1979 el gobierno federal reconoció que las Primeras Naciones e Inuits, podrían tener responsabilidad para administrar los servicios de salud. Lo anterior, fue el primer paso hacia la política de transferencia,

el movimiento hacia la transferencia de control se inició con la Política de Salud Indígena del gobierno federal en 1979, que reconoció que las Primeras Naciones y los Inuit podría asumir la responsabilidad de administrar cualquiera o la totalidad de sus programas de salud comunitaria.<sup>68</sup> (Trad. a.) (Lavoie, 2011)

La política de transferencia, “Policy Health Transfer”, iniciada en 1988 tiene como propósito que los grupos indígenas tengan una mayor participación en la política de salud. Esta política intenta garantizar también que los servicios de salud sean acordes a los principios de libre determinación y autonomía. De esta forma las comunidades indígenas pueden iniciar el proceso de transferencia con el fin de fortalecer el autogobierno, “una vez involucrados en la transferencia, las comunidades están en posición de tomar el control de las responsabilidades y programas de salud en un ritmo determinado por sus circunstancias individuales y capacidades de gestión de la salud.”<sup>69</sup> (Trad. a.) (Canada, 2013B)

Existen tres fases para transferir los servicios de salud a las comunidades indígenas, estas son: planificación, extrapolación e implementación de la transferencia. Las comunidades están

---

<sup>67</sup> Indian Act

Section 81

- (1) The council of a band may make by-laws not inconsistent with this Act or with any regulation made by the Governor in Council or the Minister, for any or all of the following purposes, namely,
  - (a) to provide for the health of residents on the reserve and to prevent the spreading of contagious and infectious diseases.

<sup>68</sup> the movement towards transfer of control began with the federal government’s 1979 Indian Health Policy, which recognized that First Nations and Inuit could assume responsibility for administering any or all of their community health programs.

<sup>69</sup> Once involved in transfer, communities are able to take control of health program responsibilities at a pace determined by their individual circumstances and health management capabilities.

obligadas a cumplir con algunos programas obligatorios como: el control de las enfermedades de transmisión, programas de salud ocupacional y algunos tratamientos.

De esta forma los grupos aborígenes pueden tener el control de los servicios de salud si reúnen los requisitos de elegibilidad,

Las comunidades de las Primeras Naciones y los Inuit interesados en tener más control de sus servicios de salud puede decidir entre los Servicios de Salud de transferencia, Servicios Integrados de Salud de base comunitaria, y el autogobierno, con base en su elegibilidad, los intereses, las necesidades y la capacidad.<sup>70</sup>  
(Trad. a.) (Canada, 2013B)

### *Política de soporte económico.*

En general la sociedad canadiense cuenta con una serie de apoyos económico por parte de los gobiernos provinciales y federal que tienen como fin la redistribución del ingreso para buscar la equidad social en materia económica. Dentro de la redistribución, existe por ley, una serie de programas para hacer llegar a los indígenas la asistencia financiera que requieren. En especial hay dos programas relacionados con los objetivos de análisis de esta investigación:

El primero es la asistencia de ingreso, “Income Assistance (IA)”, que tiene como objetivo el incrementar la autonomía financiera de los habitantes de las reservas con el fin de satisfacer necesidades primarias. El programa consiste en transferencias directas en especial a los habitantes que se encuentran afectados por no tener un empleo. Son cuatro los componentes del programa: a) ayuda para comprar alimentos y ropa b) ayuda para el bienestar social, c) ayuda para la capacitación del empleo y d) ayuda a los administradores de la reserva. La evaluación de impacto realizada a los programas sociales hacia grupos indígenas describe estos beneficios:

Los cuatro componentes principales del programa de asistencia de ingreso son:

1. *Necesidades Básicas* - asistencia financiera para cubrir el costo de comida, vestido y abrigo.
2. *Necesidades especiales* - asistencia financiera para necesidades especiales como subsidios para alimentos

---

<sup>70</sup> First Nations and Inuit communities interested in having more control of their health services can decide from among Health Services Transfer, Integrated Community-Based Health Services, and Self-Government, based on their eligibility, interests, needs and capacity.

y servicios que son esenciales para el bienestar físico y social de los beneficiarios del programa pero no incluye necesidades básicas tales como alimentos especiales.

3. Apoyo de pre-empleo - puede otorgarse asistencia para el apoyo de actividades que pueden incluir consejos y habilidades para la vida, entrenamiento en habilidades esenciales, transferencias de dinero para el entrenamiento y trabajo de experiencia.
4. Prestación de servicios - se otorgan fondos a los administradores de las Primeras Naciones, como el Consejo Tribal, Jefes y Consejos de las provincias/territorios para cubrir los servicios prestado.<sup>71</sup> (Trad. a.) (Canada, 2004)

El segundo es el Programa Nacional de Beneficios para la Reinversión de los Niños, “National Child Benefit Reinvestment (NCBR),” es parte de un programa más grande que realiza transferencias directas a los niños de bajos recursos llamado National Child Benefit (NCB) el cual logra una cobertura universal. El NCBR es aplicado en las reservas indígenas para reforzar los programas operados por los gobiernos provinciales.

Hay cinco componentes que atiende el programa en las reservas: 1) el cuidado de los niños, 2) nutrición en la infancia, 3) apoyo a los padres, 4) apoyo en la transición hacia el trabajo y 5) recreación cultural. El objetivo del programa es reducir los efectos de la pobreza en la infancia y evitar que los padres pasen mayor tiempo en el trabajo.

Al respecto the Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, en la evaluación de impacto realizada a los programas sociales hacia grupos indígenas describe estos beneficios:

Los objetivos del programa, en términos de sus beneficiarios indigentes en las reservas son:

Para ayudar a prevenir y reducir la profundidad de la pobreza infantil, para proporcionar incentivos para trabajar basados en que las familias de bajos ingresos con niños siempre estarán mejor como resultado de trabajar, y para reducir la superposición y duplicación a través de la simplificación de la administración de

---

<sup>71</sup> The four main funding components of the IA program are:

1. *Basic needs* - financial assistance to cover food, clothing and shelter;

2. *Special needs* - financial assistance for special needs allowances for goods and services that are essential to the physical and social well-being of an IA client but not included as items of basic needs, such as special diets, etc.;

3. *Pre-employment supports* - assistance may be provided to support activities that may include counselling and life skills, training in essential skills, transfers of income assistance entitlements to training and work experience projects; and

4. *Service delivery* - funding provided to First Nations administrators such as Tribal Councils, Chief and Council or the host province / territory to cover service delivery.

beneficios para los niños. El programa intenta cumplir con estos objetivos a través de la provisión de fondos para direccionar los intereses en las cinco áreas siguientes:

- Cuidado de niños - Programas que mejoren las instalaciones de cuidado de niños para permitir que más familias de bajos ingresos accedan al espacio de cuidado para sus hijos;
  - Nutrición de los niños - Programas para elevar la salud y el bienestar de los niños a través de darles alimentos nutritivos en las escuelas así como educación nutricional a los padres. Estas actividades incluyen la entrega de despensas para familias de bajos ingresos.
  - Apoyo a los padres - Programas para ayudar a los padres a dar a sus hijos un buen comienzo en la vida, incluida la formación en habilidades de crianza y centros de acogida;
  - Capacitación para el trabajo- Programas destinados a mejorar las perspectivas de empleo, tales como los proyectos de trabajo de desarrollo de competencias y de verano para los jóvenes; y
  - Enriquecimiento cultural - Una amplia categoría para enseñar la cultura tradicional, proporcionan a los grupos de pares y apoyo a la familia, reunir a los ancianos de la comunidad, los niños y jóvenes.<sup>72</sup>
- (Trad. a.) (Canadá, 2004)

### *La justicia y las políticas para el desarrollo en Canadá*

Como hemos podido estudiar las políticas de desarrollo implementadas en Canadá, en general han sido enfocadas hacia los grupos indígenas, y en la mayoría de los casos, han existido mecanismos para la participación de estos grupos. En el caso de la política de educación podemos constatar

---

<sup>72</sup> The program's objectives, in terms of its indigent residents on-reserve are: 'to help prevent and reduce the depth of child poverty, to provide incentives to work by ensuring that low income families with children will always be better off as a result of working, and to reduce overlap and duplication through the simplified administration of benefits for children.

The program attempts to meet these objectives through the provision of funds to address interests in the five following areas:

- *Childcare* - Programs that enhance child care facilities to enable more low-income families to access space for their children;
- *Child Nutrition* - Programs to improve the health and well-being of children by giving them nutritious meals in school and nutritional education for their parents. This activity includes the delivery of food hampers for low-income families;
- *Support to Parents* - Programs to help parents give their children a sound start in life, including training in parenting skills and drop-in centers;
- *Home-to-Work Transition* - Programs intended to improve employment prospects, such as skills development and summer work projects for youth; and
- *Cultural Enrichment* - A broad category to teach traditional culture, provide peer and family support groups and bring together community elders, children and youth.

que se encuentra dentro de una ley diseñada especialmente para los grupos indígenas, el Acta India, y en estos momentos el gobierno canadiense se encuentra trabajando con la asamblea de First Nations en la formulación de una ley de educación indígena.

En el caso de la política de salud, esta se encuentra en un proceso de transición hacia las comunidades indígenas. Actualmente, como se ha mencionado son tres los niveles de gobierno los que participan en la implementación de la política de salud. La política de transferencia permitirá que los indios canadienses administren los servicios de salud. La política de apoyo económico, aunque no se encuentra expresamente en la ley, el NCBR corresponde un programa pensado para los indios que habitan las reservas.

En el caso de la política de educación, salud y apoyo económico, es posible decir que hay un reconocimiento de los indios, ya que son leyes y/o programas diseñados para ellos, asimismo en la política de educación y salud se puede decir que existe el espacio para la discusión política y defensa de los derechos. No lo es en el caso de la política de apoyo económico.

También debe señalarse que a pesar de que existe un reconocimiento de los indígenas canadienses al tener políticas diseñados para ellos, los indios siguen si tener la libertad de elegir y diseñar esas propias políticas, es decir, son políticas diseñadas por no indios y por lo tanto no permiten la reproducción de su cultura.

Con el fin de definir si estas políticas de desarrollo son justas en los términos debatidos en el segundo capítulo por Iris Marion Young y Nancy Fraser, en el sentido de que debe de reconocerse la diversidad cultural y garantizarse un espacio para la representación política, en el siguiente cuadro se analiza las variables X1 que corresponde al reconocimiento de la diferencia cultural y X2 la representación política en la elaboración de las políticas de desarrollo, el resultado es una variable dependiente Y, que clasifica como políticas de desarrollo Justas o políticas de desarrollo injustas en los términos que ya se han discutido.



**La Justicia en las políticas para el desarrollo de los grupos indígenas en Canadá.**

<b>Política</b>	<b>X1</b>	<b>X2</b>	<b>Y</b>
Política de Educación	SI	SI	JUSTA
Política de Salud	SI	SI	JUSTA
Política de Apoyo Económico	SI	NO	MEDIANAMENTE JUSTA

#### **Capítulo 4. México, el multiculturalismo como reconocimiento de la diversidad cultural.**

El descubrimiento del hombre de Tepexpan arrojó luz sobre los primeros habitantes del territorio mexicano, aproximadamente 2000 años de antigüedad. Sin embargo la tesis mayormente aceptada al respecto es la de que el hombre cruzó de Asia a América por el Estrecho de Bering una vez que se hubo congelado en la última glaciación, y cuando el mar descendió varios metros. Entonces, los dos continentes se unieron por una llanura conformada por unas montañas conocidas ahora como Islas Diómedes. A decir del historiador José Luis Lorenzo (2000),

Cuando el mar alcanzó su nivel más bajo, afloró una masa terrestre de más de mil kilómetros en su eje norte sur, la que se ha dado de nombre Beringia, la cual unió Asia con América en un mismo ecosistema. Con ello, el tránsito del lado Asiático, habitado por seres humanos, al americano [fue posible]. (105)

Una vez que los habitantes de Asia cruzaron hacia el continente Americano, habitaron la zona del Yukon y después, con la desaparición del hielo, fueron descendiendo por el territorio hacia el sur en busca de un clima más amable. Es posible afirmar que entonces que fueron nómadas y que transcurrieron muchos años para que logaran establecerse en un sólo sitio. En general contaban con una división del trabajo muy básica, a la cual siguió la construcción de una propiedad común sobre las armas. Por lo anterior, Lorenzo afirma que “existen pruebas fehacientes de la presencia del hombre en la parte norte de América hace 40 000 años, quizá más todavía, y concretas de que estaba en México hace unos 30 000 años.” (110)

Es posible decir entonces, que durante este periodo los primeros habitantes de América tardaron aproximadamente 10 000 años en llegar al territorio mexicano y establecerse a partir del conocimiento de la agricultura. Los primeros lugares en los que se asentaron fueron las zonas que hoy se conocen como San Luis Potosí, Tlapacoya y el estado de México.

## **El pasado mesoamericano y la conquista de México.**

Al periodo y extensión geográfica en los que se encontraron las culturas que habitaron el territorio mexicano antes del arribo de los europeos se conoce Mesoamérica. Territorialmente abarcó desde lo que hoy es el estado de Sinaloa y los ríos Lerma y Pánuco hasta Costa Rica. José Luis Lorenzo lo describe de la siguiente manera:

[En el periodo de Mesoamérica] el hombre de estas regiones llega a ser un agricultor sedentario que cultiva el maíz, el frijol y otras plantas comestibles o útiles. Hace cerámica, teje telas y cestos, labra piedra, entierra a sus muertos y ha creado una magia que aún no es religión. (131)

Una de las primeras civilizaciones fue la Olmeca perteneciente al siglo XIII a.C. y se establece en la costa del Golfo sur de Veracruz, norte de Tabasco y los alrededores. El número de habitantes en esta región fue de 350 000. “Entre los sitios olmecas fuera del Golfo de México destacan, por la amplitud y riqueza de sus zonas ceremoniales, Teopantecuanitlán, en Guerrero y Chalcatzingo en Morelos.” Ya en el año 500 a.C., la hegemonía Olmeca pierde fuerza y es reemplazada por las culturas regionales que fueron surgiendo por aquel tiempo. (Escalante, 2008: 38)

Hacia el año 100 y 200 d.C. se construyeron las pirámides del sol y la luna, así como el templo a Quetzalcóatl en Teotihuacán, dando inicio a la etapa de urbanización en el México antiguo, “si en algún asentamiento prehispánico podemos hablar con propiedad de una ciudad, es en Teotihuacán... La mayor parte de la población de Teotihuacán ocupó conjuntos habitacionales de mampostería y muy poca gente vivía en chozas de adobe.” Teotihuacán era el centro organizador de la actividad económica del Valle de México y de Toluca, su población étnica fue compuesta por dos grupos: los nahuas y los otomíanos. (53)

Hay evidencia de una fuerte influencia de los Teotihuacanos en la cultura maya y zapoteca, “estamos seguros que hubo un vínculo que duró vario siglos y fue bastante estrecho. Muchos artefactos teotihuacanos llegaron a Oaxaca y a la región maya, y muchas formas teotihuacanas fueron imitadas por los artesanos del sur.”(62) Hacia el año 600 y 700 d.C. la cultura teotihuacana pierde su influencia en las regiones mayas y zapotecas.

A decir de Octavio Paz (1994), la hegemonía teotihuacana en otras regiones responde al desarrollo de un imperio de carácter helenístico, el cual pretendió ser un imperio universal. Paz lo describe de la siguiente forma:

Es difícil determinar cuál fue el elemento unificador de las sociedades indígenas. Una hipótesis que no tiene más valor que el de apoyarse en una simple reflexión, hace pensar que el papel realizado por la cultura griega en el mundo antiguo fue cumplido en Mesoamérica por la cultura sin nombre propio, que floreció en Tula y Teotihuacán, y a la que no sin exactitud, se le llama Tolteca. La influencia de las culturas de la Mesa Central en el sur, especialmente en el área ocupada por el llamado segundo imperio maya, justifica esta idea. Es notable que no exista influencia maya en Teotihuacán. Chichén Itzá, por el contrario, es una ciudad Tolteca. (100)

Es indudable continúa, que las culturas del centro de México en ciertos momentos se expandieron. Con la caída de Teotihuacán las civilizaciones mayas lograron un gran auge, “las ciudades mayas se volvieron más prósperas: la arquitectura, la escultura y la manufactura de objetos rituales y suntuarios alcanzó una variedad y riqueza sin precedentes. (Escalante, 2008: 70) Los mayas también iniciaron una empresa expansionista hacia Xochicalco y Cacaxtla, sin embargo no alcanzaron la grandeza Teotihuacana. Hacia el año 900 d.C. estas ciudades quedaron despobladas y darán paso a la formación del último gran imperio que subsistió hasta la conquista española.

Pablo Escalante (2008), apunta que en la era pos teotihuacana existieron migraciones del norte de Mesoamérica hacia el centro, lo que provocó una etapa de confrontación y conflicto, “los guerreros aparecen investidos de atributos religiosos; las batallas emprende en nombre de los dioses, y los sacrificios humanos que se practican después de la contienda se consideran como necesarios para el funcionamiento del orden cósmico.” Entonces, el dominio se realizaba por el establecimiento de alianzas que eran triple o cuádruples, “mientras ellas se pretendía organizar el dominio político de las regiones, reconociendo a cada uno de los reinos aliados su influencia sobre una zona y una población específicas.” (82)

En el Valle de México, se estableció la alianza entre Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan, precisamente el imperio más poderoso antes del arribo de los europeos a Mesoamérica. Los mexicas fueron parte de las provincias del reino tolteca, establecidos cerca de lo que actualmente es el estado de Querétaro. Cerca del 1200 d.C., su ciudad cayó en decadencia e iniciaron la marcha en búsqueda de la formación de una nueva etapa de su vida cultural, “los mexicas se consideraban herederos directos de Tula, y a Teotihuacán la ubicaban en el tiempo más remoto, en el tiempo de la creación del mundo.” (92)

En la Triple alianza, Los mexicas tenían una posición igual con Tezcoco, pero Tlacopan ocupaba una posición menor. Escalante afirma que la Alianza era una necesidad, más que de carácter administrativo, de reconocimiento de los liderazgos establecidos en el Valle de México por aquella época con el fin de mantener y controlar las rutas de mercancías. La hegemonía alcanzada es descrita por el historiador de la siguiente manera:

Para la época de la conquista española, la Triple Alianza, con Tenochtitlán a la cabeza, había logrado extender sus dominios hasta territorios de ambas costas, y, en dirección de norte a sur, desde Querétaro hasta Oaxaca, además de controlar la zona del Soconusco, en Chiapas. (106)

Es posible afirmar, que la dinámica étnica en el México antiguo se hizo presente a partir de la dominación y conquista de los pueblos más fuertes hacia los más débiles. Esto permitió en mucho sentidos el florecimiento y relevancia de tres culturas en específico, la Olmeca, la Teotihuacana y la Mexica. La naturaleza guerrera de Mesoamérica a la postre se reprodujo con el establecimiento del dominio español. Como estudiaremos más adelante, los europeos lograron establecer alianzas con los pueblos sometidos con el fin de derrocar el Imperio Mexica,

los Totonacos vieron en Cortés un aliado aceptable para sacudirse del imperio mexica, y sería un disparate reprocharles esa alianza... Los Tlaxcaltecas cesaron su resistencia inicial y optaron por aliarse a los españoles porque les pareció que esa alianza garantizaba, precisamente, la integridad de sus territorios. (109)

En síntesis apunta Escalante, la victoria de Cortés sobre el Imperio mexica es la victoria de los Tlaxcaltecas, los Totonacos y los Tezcocanos, dándose así la última batalla entre grupos indígenas del México prehispánico. Octavio Paz (1994) afirma que lo que sucedió fue que “la llegada de los españoles parece una liberación a los pueblos sometidos por los aztecas. Los diversos Estado-Ciudades se alían a los conquistadores o contemplan con indiferencia la caída de sus rivales.” (102)

La caída de Tenochtitlán, se dio en 1521, sin embargo el periodo de la conquista puede entenderse como una serie de batallas que se desarrollaron hasta 1560. Para Bernardo García (2008),

la conquista entendida así, cubrió poco más de 40 años, tras los cuales hubieron de pasar todavía otros cincuenta para que el producto de la conquista, o sea la Nueva España, dejará atrás los años formativos de su periodo fundacional, para entrar en una fase de madurez.” (113)

El contacto entre el imperio Mexica con los Españoles en principio fue pacífico, sin embargo en el poco tiempo el ejército español inició una ofensiva con el fin de ocupar la ciudad y someter a los mexicas a España. Ignacio García Ramírez (2008) señala que "la ocupación duró siete meses, de noviembre de 1519 a junio de 1520", episodios como el de la aparición de la viruela negra, enfermedad introducida América por los europeos y las alianzas entre Hernán Cortés y los pueblos indios sometidos, generaron las condiciones para la caída del imperio el 13 de agosto de 1521. Después de esta fecha existieron batallas aisladas e insurrecciones sin éxito hasta 1526. (121)

De esta forma al término del conflicto armado las relaciones entre Indígenas y europeos culminaron en el sometimiento y al Reino de España, "el resultado directo del proceso referido fue el establecimiento de una relación formal de dominio entre los españoles y cada uno de los señoríos."

## **Las primeras políticas hacia los grupos indígenas.**

### *La colonia*

En estricto sentido, debemos hablar de las primeras políticas hacia los grupos indígenas durante la colonia española como las acciones que se tomaron en la Nueva España por mandato de Reino de España con el fin de organizar la vida pública de los indios. En primera instancia se organizó la vida política a través de la figura de la encomienda, "que consistía en la asignación formal de cada señorío a un conquistador en particular, el cual quedaba como encomendero de ese señorío." El mayor de los señoríos, se estableció precisamente sobre las ruinas sociopolíticas del imperio mexica, es decir, los conquistadores establecieron con gran simbolismo el gobierno central, representante de la Corona de España, en el espacio geográfico e imaginario del otrora gran imperio. (García, 2008: 124)

El fin y objetivo de los Señoríos, fue el de dotar de una estructura política que pudiera direccionar el quehacer colectivo de la población indígena. Los señoríos en su mayor parte fueron una réplica del mecanismo con el que controlaba el imperio mexica a los pueblos conquistados, a decir de García Ramírez, esto fue porque los españoles eran numéricamente menores que los indios y necesitaban instaurar una sistema de gobierno con sobre un andamiaje ya construido.

Quizá una de las consecuencias de nueva conformación política de la sociedad indígena es el reacomodo en la identidad indígena al modificarse la estructura social, Gutiérrez Chong (2012) lo describe de la siguiente manera:

El efecto de la unificación colonial también se observó en la disolución de los estratos internos de las sociedades nativas que habían estado divididas en elites, por un lado y por el otro, el resto de la gente; pero a medida que estas categorías se fueron eliminando por la uniformización de la división del trabajo, los mayas, independientemente de que fueran batab (nobleza) o macehual (trabajadores), se convirtieron en labriegos y fueron arrojados al fondo de la estructura social. (71)

La mayor y más importante acción que llevó a cabo la Corona hacia los indios en México fue la evangelización, medida por la cual se legitimaba la edificación de un imperio de carácter mundial, "los frailes, o los frailes doctrineros, realizaron su labor con el apoyo de los

encomenderos y, sobre todo, de los señores nativos." En este sentido se instauró el culto cristiano entre los indios, fueron bautizados e instruidos en el catecismo y la asistencia a la celebración eucarística. (García, 2008: 126)

Respecto a la lengua, a decir de diversos historiadores durante la Colonia no hubo una política firme de la Corona Española para implantar una sola lengua en el territorio mexicano; en 1550, el rey Carlos V declaró: "No parece conveniente ejercer presión sobre los Indios para que abandonen su propia lengua, pero los misioneros podrán disponer de maestros para aquellos que deseen aprender el Castellano". (Sánchez, 2002:3)

Héctor Díaz Polanco (1979) asegura que durante el periodo colonial lo que existió más bien fue una política de segregación y que lo que se buscó fue una dependencia en todos los sentidos generando con ello una sociedad de castas. Al respecto señala:

Tanto los fines que se procuran, como los medios que se usan, determinan la segregación de los indígenas, en la medida en que se ponen en funcionamiento "mecanismos dominicales (de dominación), tales como "la discriminación ración la dependencia económica, el control político la distancia social y otros más que construyen una barrera étnica que estructura la sociedad colonial como una sociedad dividida en castas. (18)

### *La construcción de la identidad nacional.*

Hacia finales XVIII, la sociedad novohispana había logrado consolidarse como una de las más grandes empresas de la Corona Española. El número de españoles nacidos en América se había incrementado en gran medida, los cuales comenzaron a construir un fuerte nacionalismo criollo. Los criollos representaban "el grupo más educado y 5% era propietario de grandes fortunas, algunos hasta con títulos nobiliarios; pero la mayoría la representaban rancheros, comerciantes, funcionarios, religiosos y militares medios." (Zoraida, 2008: 247)

Los criollos asumían que por el hecho de haber nacido en América, les otorgaba el derecho legítimo para administrar para sí los recursos de la Nueva España, el cual estaba exclusivamente reservado para los peninsulares. El nacionalismo criollo fue creciendo y alcanzó su clímax cuando en 1808 llegaron a América las noticias de que Napoleón había tomado España. Los criollos aprovecharon la oportunidad para ganar terreno y disputar el control político con las



elites españolas. Aún no se ha esclarecido entre los historiadores las verdaderas razones que llevaron a un grupo ilustrado de criollos y militares a iniciar la insurrección. Una vez que la independencia de México fue consumada, los criollos se dieron a la tarea de buscar la forma de hacer convivir y conciliar las graves diferencias entre ellos, los mestizos y los indios, con el fin unificar el país independiente. Hay tres elementos que dan continuidad cultural a la sociedad mexicana después de la independencia de España, "la grandeza de los aztecas, la aversión a los españoles y la protección espiritual de la Virgen de Guadalupe," sin embargo, la búsqueda de una identidad nacional, tal como se mencionó en el primer capítulo, tendiente a la homogeneización cultural, llevó a los liberales, tal como advierte Gutiérrez Chong (2012) a terminar con esta continuidad,

Los fundadores del estado liberal, rompieron, primero con el pasado tan glorificado, y segundo, con la empresa católica y como tal empresa estaba manifiesta de manera tan prominente en la cultura de los indios, eso significó que aumentara la subordinación de las sociedades nativas en el surgimiento del proyecto nacional. (77)

Lo anterior, señala, es verificable en las rebeliones de indios por todo el país, que mostraron la tensión étnica resultante. Gutiérrez Chong señala que la construcción de la nación, puede entenderse a partir de cuatro rutas:

a) una referencia explícita y elogio al pasado, b) un rechazo al pasado y un desprecio a su evidencia, c) una negación de tal pasado y d) un rechazo del pasado, porque recordarlo significa validar un acto de conquista realizado por pueblos vecinos. Estas cuatro rutas han interactuado desde la fundación del Estado Liberal en el siglo XIX hasta el presente, como componentes vitales de la construcción de la nación y de la identidad nacional. (63)

Existió, una continua apropiación del pasado étnico, en particular una mitificación del imperio mexica con el fin de construir el mito de la nación. Sin embargo, a la par de la construcción del pasado unificador hay una tendencia a la desaparición de todo lo relacionado en ese presente con lo indígena. Se trata de homogeneizar, incluyendo un elemento de la identidad indígena, con el fin de construir una nueva. La construcción de la identidad nacional se complementó con la integración de los mitos y símbolos, que son una serie de rituales que permiten la generación de lazos de identidad entre la nueva nación. La fiesta, la ofrenda, el culto y los honores a los héroes y símbolos patrios, son los pilares que sostienen la identidad homogénea que sustituye con el tiempo a las viejas identidades indígenas. Quizá el elemento fundamental que permite que el

proyecto de homogeneización germine es el establecimiento de la lengua oficial, el castellano, el cual a la postre, permitirá la irrupción de la transmisión oral de la otrora etnicidad.

Como se ha mencionado ya en el primer capítulo, la creación de la nación, según la teoría modernista del nacionalismo, descansa en la capacidad que tiene la cultura dominante, para establecer un sistema de valores a partir de la educación pública. Es probable que con la masificación de la educación, a la cual los indios hasta antes de la independencia no tenían acceso, se contará con dispositivos eficaces para la construcción de la nación. Gutiérrez Chong lo explica de la siguiente manera, “con la creación de una estructura educativa dio inicio un proceso por el cual el Estado buscaba absorber la familia o las lealtades locales, y reemplazarlas con obligaciones cívicas y de lealtad dirigidas a una comunidad más amplia.” (100)

### *El indigenismo mexicano*

El indigenismo señala Gutiérrez Chong (2012), es “una política gubernamental nutrida por una ideología que racionaliza y apuntala las políticas y acciones dirigidas hacia los indígenas desde una perspectiva no indígena.” Es la política hacia los grupos indígenas que pretende su integración a la cultura dominante. (147) El indigenismo mexicano, aparece en escena después de la revolución mexicana, los “principios indigenistas”, pertenecen a la llamada Escuela Mexicana de Antropología. La política del indigenismo tuvo una fuerte influencia en toda la relación del gobierno hacia los indígenas. El fin de la política del indigenismo, señala la autora, fue el de “Crear e inculcar una cultura nacional compartida; un intento de integrar -”mexicanizar”- a los pueblos indígenas a la vida nacional, así como poner en práctica medidas dirigidas a mejorar los niveles de vida de la población indígena.” El impulsor del indigenismo fue el antropólogo Manuel Gamio, quien generó una estrategia de integración para los grupos indígenas desde la Secretaría de Gobernación. (148)

La lógica en la cual se basó el trabajo de Gamio fue la siguiente:

Gamio, al igual que sus predecesores positivistas, censuraba la “gran heterogeneidad” y las “diferencias extremas” de la población; las premisas de esa diferenciación se basaban en los antecedentes históricos, las características raciales, “las modalidades de cultura material e intelectual” diferentes y una diversidad de idiomas y dialectos... Para Gamio, la multiethnicidad de México de la década de 1920 era el factor central

que impedía el progreso, sólo las oficinas de gobierno y un programa congruente de homogeneización podrían rectificar tal heterogeneidad. (149)

Lo que se buscó fue eliminar todo lazo de unión de las comunidades indígenas con elementos que los ligara con su identidad prehispánica. Hacia 1940, prosigue Gutiérrez Chong, el indigenismo tuvo un viraje que buscó aliviar la tensión provocada por los primeros años de esta política, se intentaba una introducción del indio a la cultura nacional reconociéndole algunos rasgos culturales a partir de “enaltecer el pasado indio” y “reivindicar la indianidad,” “esta segunda fase de indigenismo introdujo la noción de respeto a la personalidad de los indios.” (155)

Es con el gobierno de Lázaro Cárdenas en donde esta segunda fase del indigenismo encuentra eco, surge entonces “una fórmula ideológica que planteaba que debía promoverse la integración, mientras que al mismo tiempo respetaba la “raza”, la “conciencia” y la “identidad” de los indios.” Es entonces que surge una de las instituciones más fuertes y representativas del indigenismo, el Instituto Nacional Indigenista, el cual tendrá como misión el establecer las políticas para la integración de los grupos indígenas. La última etapa del indigenismo fue impulsada por los trabajos de Gonzalo Aguirre Beltrán, los cuales se centraron en la idea de que las culturas indígenas se encuentran dentro de un sistema constituido por un núcleo central que es la cultura nacional en donde los grupos de indios se encuentran situados alrededor. “se trata de la versión incipiente de su idea de “regiones refugio”: asentamientos étnicos localizados en zonas periféricas no accesibles a la modernización o industrialización.” Estos grupos aislados a menudo eran “subyugados” por grupos mayormente aventajados tecnológicamente. (160)

El proyecto de Aguirre Beltrán buscó la “integración regional” con el fin de promover el cambio “cultural o aculturación.” El indigenismo fue perdiendo fuerza en la medida que se presentaron reivindicaciones indígenas y a partir de los hechos que serán tratados en el siguiente apartado.

### *El indigenismo, antesala del multiculturalismo*

Es necesario advertir que durante la Colonia, no hubo una política firme de la Corona Española para asimilar a los indios a la cultura dominante. Es posible decir, que hubo una política de atención para preservar su identidad. Por ejemplo, como ya se ha comentado, no existió una política firme para implantar una sola lengua en el territorio mexicano. En 1550, el Rey Carlos V

declaró: “No parece conveniente ejercer presión sobre los Indios para que abandonen su propia lengua, pero los misioneros podrán disponer de maestros para aquellos que deseen aprender el Castellano”. (Sánchez, 2002: 3)

Asimismo, hay que destacar que durante el periodo novohispano se expidieron algunas leyes que, pueden inferirse, como las primeras políticas que reconocieron la diversidad étnica en la Nueva España. La expedición de las Leyes de las Indias Orientales, puede dar cuenta de esta política que buscó, sino la convivencia cultural o algún beneficio para los indígenas, si un trato diferenciado al de la población europea o criolla. Sin embargo, después de la consumación de la independencia de México, la doctrina del liberalismo hizo desaparecer cualquier política que estuviera encaminada a dar un trato diferenciado a los indios mexicanos. Como se ha explicado en el apartado anterior, la igualdad jurídica, base de esta doctrina, llevó a la construcción del Estado Nación, en la que, por el principio de igualdad, y todo lo que conlleva, los indígenas dejaron la esfera pública para dirimir sus diferencias culturales en la esfera privada.

De este modo, el indigenismo pos-revolucionario, aunque es una política de asimilación, puede ser considerada como un regreso al reconocimiento novohispano de los indígenas. Es un terreno que en algún sentido retoma la importancia del indígena y lo reconoce como una otredad de la nación mexicana. Es posible decir, que el indigenismo preparó, durante el siglo XX, el terreno para el arribo del multiculturalismo en el sentido de desvelar la existencia de las culturas indígenas que en los años 70's y 80's, a nivel continental, buscaron el viraje del reconocimiento hacia la preservación su identidad y cultura. En este contexto, es posible afirmar que el indigenismo mexicano, resultaría ser un proto multiculturalismo si nos atenemos a aceptar que los dos paradigmas, indigenismo y multiculturalismo, en México, tuvieron como base el reconocimiento de los grupos indígenas como una cultura distinta con necesidad de un trato diferente al de la mayoría dominante.

### **La búsqueda del reconocimiento de los derechos indígenas.**

Las políticas del indigenismo mexicano dieron un giro radical a partir de dos hechos principalmente: Las influencias de los cambios internacionales y la formación de una gran coalición ideológica que en los albores del siglo XXI logró impulsar grandes cambios hacia una política multicultural. El primer hecho se puede entender analizando las presiones internacionales que se presentaron a partir de la redacción de la *Convención de Pueblos Indígenas y Tribales* por parte de la Organización Internacional del Trabajo en 1989 y su ratificación por México en 1990, que en su artículo 28 expresa: “Los niños que pertenezcan a los pueblos en cuestión serán enseñados, siempre que sea posible, a leer y escribir en su propia lengua indígena o en la lengua más comúnmente usada por el grupo al que pertenecen,” y de la *Declaración Sobre los Derechos de las Personas que Pertenecen a Minorías Nacionales, Étnicas , Religiosas y Lingüísticas* aprobada por la ONU en 1992, que obliga al Estado a permitir y garantizar el uso de las lenguas indígenas en las actividades públicas y colectivas.

Es importante comprender que al obligar a los estados a garantizar el uso de la lengua indígena representaba un cambio sin precedentes en la política indigenista, históricamente, se había buscado que los indios dejaran sus lenguas y asumieran el español como lengua materna. De hecho, el español como lengua oficial, como se ha mencionado, data del proyecto criollo y no del proyecto novohispano. El segundo hecho es la conformación de un movimiento de organizaciones de la sociedad civil, que buscaban un cambio en la política indigenista así como el expreso reconocimiento de las lenguas y culturas de los pueblos indígenas. Asimismo, los propios indios encontraron en el movimiento armado de Chiapas en 1994 la oportunidad de influir en la toma de decisiones nacionales. Las organizaciones internacionales al surgir el conflicto encontraron también el medio de impulsar sus propias agendas.

Con el triunfo del PAN en el año 2000 y la llegada del gobierno del cambio al poder, se generaron diversas expectativas y circunstancias en las que se vio la oportunidad de incluir en la agenda las políticas de corte multicultural. En 2001 el movimiento por los derechos indígenas logró una alianza con gobierno del presidente Vicente Fox y lograron generar una fuerte hegemonía para formular una política de reconocimiento multicultural basada en los acuerdos de San Andrés Larráinzar, así se reformó el artículo 2º constitucional explicitando el reconocimiento de la multiculturalidad del país.

A partir de lo anterior, en marzo de 2003 se aprobó la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, que reconoce y garantiza “los derechos lingüísticos individuales y colectivos de los pueblos indígenas; asimismo, asume la obligación de promover el uso y la práctica de las lenguas indígenas”. Con la finalidad de dar cabal cumplimiento a la política implementada, se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas como organismo descentralizado del gobierno federal.

## **La Constitución Mexicana. El reconocimiento de la Nación pluricultural.**

Como hemos logrado estudiar la historia del reconocimiento de los grupos indígenas en México, es un tema que tiene que ver más con el periodo novohispano que con el del país independiente, es decir, como ya se ha dicho, la Corona Española no tuvo un gran proyecto de unificación cultural de los indios con la población española o criolla. Es en el periodo posterior a la independencia de México y sobre todo al de la revolución, que se identifica una política explícita tendiente a la homogeneización cultural. Las políticas indigenistas, fueron las acciones que buscaron esta unificación a través de la construcción de una identidad nacional, ello posteriormente dio origen a una serie de reivindicaciones que buscaron el reconocimiento de la diversidad étnica, que culminó con el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural.

### *La reforma constitucional de 2001*

La reforma constitucional llevada a cabo en agosto de 2001, modificó el artículo 1º, 2º, 4º, 18 y 115. A decir de Francisco López Bárcenas (2002) los alcances de esta reforma no tienen precedentes:

Se trataba de reconocer por primera vez desde que se formó el Estado Mexicano a los pueblos indígenas como parte fundante de la nación y sus derechos colectivos. En otras palabras, no se trataba de un proceso para reformar una ley que otorgara más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocer nuevos sujetos de derecho, con derechos específicos. (8)

De la reforma constitucional, es la modificación al artículo 2º el que permite entender el reconocimiento de los derechos de los grupos indígenas y el carácter con el que se asumen estos derechos. Al respecto el texto constitucional señala:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

- Artículo 2º

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican

las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Fracción 1 Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

1. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
2. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
3. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.
4. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
5. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
6. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
7. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los



Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

8. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. (México, 1917)

López Bárcenas (2002), señala que el legislador al modificar el artículo 2o en primera instancia decidió garantizar la indivisibilidad de la nación dominante, esto, explica, en relación al “reconocimiento de los pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación en su modalidad de autonomía.” Asimismo, señala que la importancia de la reforma fue el reconocimiento de derechos a los individuos y a las comunidades. Al respecto afirma:

La primera referencia específica a los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 2º y es la referida a los sujetos titulares de derechos que, de acuerdo con la reforma, no sólo son los pueblos indígenas sino también las comunidades en que se organizan, los individuos que las integran y aun cualquier comunidad que se asemeje a ellas. (10)

Además el reconocimiento a la diversidad cultural fue un gran acierto, a pesar de que reconoce la composición pluricultural de la nación, y que esta se encuentra sustentada en los pueblos indígenas, no describe cuáles son los elementos que permitirían reconocer a los grupos indígenas, “En esta fracción no se define lo que hay que entender por pueblos indígenas, sólo se establecen algunas de las características que deben llenar las poblaciones indígenas para ser considerados como tales.” (11) De tal suerte la reforma constitucional optó por otorgar el criterio de auto-adscripción para el reconocimiento de los indígenas en tanto individuos. López Bárcenas señala:

El criterio más aceptado es el cultural, también denominado de la auto-adscripción, lo que se traduce en que una persona es indígena si acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena al que se adscribe la reconoce como parte de él. A eso se refiere la reforma introducida en la Constitución Federal cuando afirma que la conciencia de su identidad debe ser el criterio fundamental para determinar qué personas forman parte de un pueblo indígena y cuáles no. (12)

Lo anterior cobra importancia al tratarse de casos en los que el individuo debe reconocerse parte de una comunidad indígena y por ende de un pueblo, ya que la constitución le otorga a este cuerpo social ciertos derechos. Sobre los derechos expresamente reconocidos en la Constitución Federal, lo primero que habría que señalar es que el texto deja muy en claro cuáles son los derechos que le reconoce a los pueblos y comunidades indígenas. En específico, “derechos autonómicos se encuentran los que los pueblos pueden ejercer por ellos mismos, de acuerdo a su propia cosmovisión.” (16)

Entre ellos se encuentra el derecho a la forma en la que organizarán la vida interna de las comunidades, López Bárcenas lo interpreta así:

Pueden mantener las estructuras que por años han conservado para estructurar su organización social, como el parentesco y el compadrazgo; política, como los sistemas de cargos, reconocimiento de “principales” y Consejo de Ancianos; económica, entre las cuales se encuentra el tequio, la mano vuelta y la gozona; cultural, como las mayordomías. (17)

Entre otros derechos de gran importancia están los normativos, es decir, los sistemas de justicia para resolución de conflictos, la elección de autoridades por usos y costumbres y los derechos de lingüísticos. Por lo anterior es posible decir, que la constitución mexicana tiene un espíritu pluriculturalista al tratar el tema de sus poblaciones indígenas y que reconoce y define explícitamente los derechos de estos grupos. Esto es posible explicarlo a partir del siguiente cuadro en el cual se analizan dos variables independientes que explican una variable dependiente, el carácter multiculturalista y de reconocimiento de derechos. La variable X1 si el texto observa un espíritu multiculturalista en su definición y X2 se refiere a si el texto reconoce la existencia de derechos Indígenas.

#### **La dimensión multicultural en la constitución mexicana.**

<b>Texto</b>	<b>Variable X1</b>	<b>Variable X2</b>	<b>Variable Y</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 2o)	SI	SI	MULTICULTURALIST A

## **Las políticas de desarrollo de grupos indígenas desde el paradigma de las teorías de la justicia.**

En México, las políticas para el desarrollo de los grupos indígenas pueden explicarse a partir de dos vertientes: a) las instituciones políticas nacionales y b) el programa para el desarrollo humano Oportunidades. En estricto sentido, Oportunidades es la política social más importante de los últimos tres sexenios que busca elevar el desarrollo humano de los grupos más desfavorecidos, y como veremos más adelante, aunque no está diseñado para la población indígena, en su mayoría son beneficiarios de este.

Para fines de esta investigación, mencionaremos las políticas de desarrollo vigentes en materia de educación y salud, ya que no hay una política definida de soporte económico, y posteriormente, nos centraremos en el análisis del programa oportunidades.

### *La política de educación*

México no cuenta con una política de educación indígena sólida, es decir, no existe un proyecto educativo diseñado para, y con la participación de, los grupos indígenas. Aunque han sido variados los esfuerzos de diversos intelectuales indígenas de proveer para sus comunidades el monopolio de la educación, este sigue siendo el principal instrumento de la del Estado, no sólo para conservación de la homogeneidad cultural, sino para el direccionamiento político de las comunidades indígenas. Lo anterior, puede decirse, es lo que explica que no se cuente con una ley de educación indígena. La falta de un proyecto de educación indígena puede comprenderse si atendemos al señalamiento de Elisa Ramírez (2010):

La educación indígena en nuestro país jamás ha sido tal; nunca ha sido planeada ni ejercida autónomamente por los propios interesados, éstos se limitan a la educación informal de sus miembros por carecer de los recursos para crear una infraestructura escolarizada. (3)

Asimismo, señala que la educación indígena permanentemente ha sido diseñada fuera de los intereses indígenas, “apropiándose de los valores y culturas en provecho de la nación –no de los indios- o simplemente anulándolos, devaluándolos o utilizándolos en su afán de homologar a todos los ciudadanos”. (3) Por este motivo, es posible entender que la Ley de Educación hace

referencia a los grupos indígenas, no en el sentido de una educación que permita reproducir su cultura, sino de acceso a la educación de la cultura dominante.

Un primer esfuerzo por incluir las particularidades culturales de los grupos indígenas, fue la creación de la Coordinación de Educación Intercultural Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de llevar la educación primaria en la lengua indígena de los educandos. Para ello se llevó a cabo la traducción a las lenguas indígenas de los libros de texto.

Asimismo, y como consecuencia de la reforma constitucional de 2001, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, señaló que los grupos indígenas tienen el derecho de recibir la educación pública en su propia lengua. Esto fue un cambio importante ya que, puede decirse, esa ley se convertía *de facto*, en la ley reglamentaria del artículo 2o constitucional. A partir de lo anterior, en marzo de 2003 se modificó la Ley General de Educación para incluir una fracción del Artículo 7o referente a la educación indígena y a la inclusión de la enseñanza de la diversidad cultural en la educación básica. El texto de referencia es el siguiente:

#### Ley General de Educación

Artículo 7o.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

Fracción IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español. (México, 1993)

Es posible afirmar que la política de educación del Estado Mexicano no reconoce la diferencia cultural de los grupos indígenas en los términos de justicia que se han planteado y tampoco contempla los mecanismos para la participación de estos en la discusión de la política educativa.

### *Política de Salud*

Los servicios de salud en México son proporcionados por el Gobierno Federal a través del Sistema Nacional de Salud. En el mismo sentido que en la política de educación, no es posible hablar de una política de salud indígena, es decir que garantice la reproducción de su cultura. En general es poco lo que se ha avanzado en la materia. La Ley General de Salud, hace referencia al impulso de las sociedades indígenas y su potencialidad de acuerdo a su diversidad cultural, así como a la vinculación con la medicina tradicional. Textualmente señala:

#### Ley General de Salud

Artículo 6o. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

Fracción IV Bis. Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social.

Fracción VI Bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas. (México, 1984)

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2007), ha señalado que a pesar de los esfuerzos aún hay problemas derivados de la ambigüedad en la regulación legal. En mayor medida hay un grave problema en la convivencia entre la medicina tradicional y la proporcionada por el Sistema Nacional de Salud, al respecto señala los graves problemas en la materia: “la creación de mecanismos eficaces para el desarrollo de la medicina tradicional y las lenguas indígenas; la ausencia de regulación que acredite los métodos de la medicina tradicional.” (47)

Hay otros dos graves problemas que se enfrentan, la falta de médicos capacitados para brindar atención en una lengua indígena o la falta de un traductor que permita establecer la relación entre el médico y el paciente, tema ausente en la legislación de salud, es decir que la ley de salud no garantiza el derecho a recibir atención médica en lengua indígena. Sin embargo el tema ha sido atendido a partir del Programa para la formación del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

A partir de la construcción del Padrón, las agencias prestadoras de los servicios de salud, han

firmado acuerdos a través de los cuales logran tener acceso a los traductores certificados para atender casos de emergencias médicas en las cuales el paciente no habla el español. Es posible decir que la política de salud de México no cuenta con el reconocimiento de la diversidad cultural de los grupos indígenas y tampoco contempla los mecanismos para la participación en la elaboración de las políticas de salud.

### *Programa Oportunidades*

El programa Oportunidades es una de las acciones de la política social del Gobierno Federal que tiene como fin elevar el desarrollo humano en las comunidades marginadas de México. La importancia de su análisis dentro de esta investigación tiene dos razones fundamentales: 1) Es el programa diseñado específicamente para elevar el desarrollo en los términos tratados en el segundo capítulo y 2) La mayor parte de la población indígena se encuentran en estado de marginación y son sujetos de este programa.

Al respecto, baste señalar que el 75% de la población indígena de México reciben los beneficios del programa al ser parte de los 1.5 millones de hogares atendidos. El programa cuenta con promotores bilingües con el fin de ser atendidos en su lengua materna. El principal objetivo del programa es el de terminar con el ciclo intergeneracional de la pobreza que existido en México desde tiempos remotos, derivado de la mala distribución del ingreso, y que mantienen en la postración a 53.3 millones de personas. Al respecto en el “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa de desarrollo humano Oportunidades,” se señala:

Esta desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades ha generado un círculo vicioso, en el que las y los integrantes de las familias enfrentan mayores dificultades para desarrollar el pleno potencial de sus capacidades, lo que imposibilita que las nuevas generaciones superen la condición de pobreza. (México, 2014: 2)

Adicionalmente, observa que en condiciones de pobreza se presenta en la población una serie de malestares como desnutrición, analfabetismo, enfermedades y deserción escolar entre la población de menor edad. El programa Oportunidades, tiene correspondencia directa con la definición de la libertad de los trabajos de Amartya Sen tratados en el segundo capítulo de esta investigación, que es el de garantizar las oportunidades en términos de capacidades de la

población, así para el programa sobre el incremento del desarrollo humano es señala:

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades desde sus orígenes ha tenido como objetivo incrementar las capacidades en educación, salud y alimentación de las y los integrantes de los hogares en condición de pobreza, quienes con su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y de los tres órdenes de Gobierno, accedan a mejores niveles de bienestar. (2)

De esta forma son tres los rubros en los cuales se enfoca el programa:

Alimentario, promoviendo el acceso a una alimentación correcta, que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable y promoción de estilos de vida saludable. Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad, y Educativo, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar. (3)

### *Componente educación*

El programa oportunidades en su componente educación tiene como principal propósito fomentar la educación básica de las niñas y niños de los hogares inscritos. Para lograr este fin se otorgan becas educativas y apoyos para la compra de útiles escolares, entre los beneficios se destaca:

Adicionalmente, con el propósito de incentivar el logro educativo de las becarias y becarios de educación media superior se les otorga un incentivo monetario para que concluyan este nivel de estudios. En lo que respecta a las y los jóvenes que concluyen la secundaria y/o el bachillerato, mediante la acreditación a través del reconocimiento de saberes adquiridos, se les podrá otorgar un apoyo monetario a la certificación de dichos niveles. Asimismo a las becarias y becarios de media superior se les podrá otorgar un apoyo de transporte. (5)

### *Componente Salud*

El componente sobre el cuidado de la salud se desarrolla bajo la base de la prevención y atención de las enfermedades que tradicionalmente son curables pero que por razones de pobreza en muchas ocasiones impactan en la esperanza de vida de la población. El programa propicia la salud a partir de tres estrategias en específico, un paquete básico de atención a la salud, evitar la desnutrición y el autocuidado. El acuerdo para la creación del programa lo detalla de la siguiente

manera:

a) Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES, el cual constituye un beneficio, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona. b) Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la mala nutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas desde la etapa de gestación, a través de la vigilancia y el seguimiento del estado de nutrición, así como de la entrega de suplementos alimenticios a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y del control de los casos de desnutrición. c) Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y el apego a los tratamientos de pacientes crónicos. (3)

Asimismo, el paquete básico de salud es construido con criterios geográficos, dado que las características de la población son distintas en los lugares en donde es aplicado.

### *Componente ingreso*

EL programa contempla diversos apoyos económicos para la población objetivo. Para los adultos mayores de 70 años en los hogares inscritos. Existe también una ayuda económica para la adquisición de alimentos, “el Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía mejorar su estado de nutrición, mediante una alimentación correcta.” También se otorga un monto mensual a las familias que acrediten que entre sus integrantes se encuentren niños de entre 0 y 9 años, “podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.” (8)

### *Población objetivo*

Como se mencionó desde un inicio el programa oportunidades no está diseñado para la atención de la población indígena, es decir, no tiene como fin promover el desarrollo indígena. Tampoco es de carácter universal, no es una ley que garantice un monto de ingreso de la población indígena y los sujetos del programa no sólo los individuos sino las familias. Las reglas de



selección de la población objetivo son las siguientes:

#### Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

##### Criterios y Requisitos de Elegibilidad

Las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM).

Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa incorporará aquellas para las que se cuente con capacidad de atención de los servicios de salud y accesibilidad a los servicios de primaria y secundaria, aplicando las prioridades siguientes:

- 1) Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan integrantes menores a 22 años.
- 2) Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan mujeres en edad reproductiva. Asimismo, son elegibles para permanecer en el Programa los hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado sea menor a la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS).

Tanto para el ingreso, reingreso y permanencia en el Programa, es requisito para las familias proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta como se establece en estas Reglas de Operación. (8)

Es posible afirmar que México no cuenta con una política de desarrollo para grupos indígenas y con lo que se cuenta son adaptaciones de las políticas de desarrollo de la cultura dominante hacia estos grupos. Debe decirse también, que después de la reforma constitucional de 2001, se debió haber transitado hacia la elaboración de una la elaboración de leyes indígenas que los doten de los instrumentos necesarios para elevar su desarrollo humano preservando la reproducción de su cultura. En general, la Ley General de Educación, La Ley General de Salud y el programa Oportunidades, no tienen un reconocimiento por la diversidad cultural en los términos que se entienden en esta investigación y tampoco contemplan los mecanismos necesarios para que los indígenas participen en la elaboración de las políticas que pretenden elevar su desarrollo humano.

Con el fin de definir si estas políticas de desarrollo son justas en los términos debatidos en el

segundo capítulo por Iris Marion Young y Nancy Fraser, en el sentido de que debe de reconocerse la diversidad cultural y garantizarse un espacio para la representación política, en el siguiente cuadro se analiza las variables X1 que corresponde al reconocimiento de la diferencia cultural y X2 la representación política en la elaboración de las políticas de desarrollo, el resultado es una variable dependiente Y, que clasifica como políticas de desarrollo Justas o políticas de desarrollo injustas en los términos que ya se han discutido.

### **La Justicia en las políticas para el desarrollo de grupos indígenas en México**

<b>Política</b>	<b>X1</b>	<b>X2</b>	<b>Y</b>
Política de Educación	NO	NO	INJUSTA
Política de Salud	NO	NO	INJUSTA
Política de Ingreso	NO EXISTE	NO EXISTE	NO APLICA
Oportunidades	NO	NO	INJUSTA

Es posible decir que en México aunque se cuenta con una constitución pluralista por hacer un reconocimiento explícito de su diversidad cultural y observar un espíritu de convivencia cultural conocido como multiculturalismo, no cuenta con políticas de desarrollo justas, ya que estas no se encuentran diseñadas específicamente para promover la reproducción de la cultura indígena y tampoco observan mecanismos para que los grupos indígenas participen en el diseño y formulación de estas mismas.

## **Conclusiones**

El objetivo de este trabajo de investigación fue el de explicar la forma en la que las políticas para el desarrollo implementadas desde la lógica del multiculturalismo se constituyen como los mecanismos indispensables para distender las tensiones causadas por la crisis del Estado Nación. Es decir, que es una cuestión de reconocimiento de la diversidad cultural y compartimiento del poder, lo que permite solucionar los conflictos étnicos. Asimismo, esta investigación tuvo como propósito analizar las políticas para el desarrollo implementadas en Canadá y México, y evaluar, desde el debate actual de las teorías de la justicia, si actualmente se toma en cuenta la diversidad cultural existente y si han generado mecanismos para que los grupos indígenas participen en el proceso de formulación de estas políticas.

I En el primer capítulo se expusieron los principales debates teóricos que definen algunos de los conceptos que fueron utilizados a lo largo de la investigación. Así, comprendimos que una definición de grupo étnico, puede ser el de una colectividad que comparte ciertos lazos que unen a sus miembros tales como la lengua, la raza, el territorio, la historia, el mito de origen y la solidaridad, y que adicionalmente, puede asumirse en la explicación del cambio social, como formas a través de las cuales se organizan los individuos para identificarse e interactuar entre ellos dentro de un mismo ambiente social.

Asimismo, fue necesario aclarar, que la etnicidad se encuentra definida en los rasgos culturales que define a los grupos étnicos, y además, que esta puede ser elegida o manipulada en contextos en los que los individuos se organizan socialmente para interactuar en su entorno. Dentro de las tipologías existentes para clasificar a los grupos étnicos, fue posible encontrar, que la definición de grupos que más se adecua a los sujetos de las políticas para el desarrollo de grupos indígenas fue la proporcionada por Thomas H. Eriksen (1992), quien los define como grupos de habitantes aborígenes que no son el grupo políticamente dominante y que no están totalmente integrados en estado-nación. También señala que los grupos indígenas no siempre están en busca de erigirse como una nación-Estado, sino que realizan grandes esfuerzos para que sus particularidades culturales sean permitidas y en cierta medida también su sistema político. Actualmente los indígenas, son aquellas personas que en el mundo actual conservan un sistema de creencias y

tradiciones que los relacionan culturalmente con los primeros pobladores, además de un fuerte componente genético.

Dos conceptos que fue necesario exponer con claridad fueron los de nación y nacionalismo. Puede decirse que la nación es objeto y preocupación del nacionalismo, de esta forma debe ser entendida entonces a partir de dos puntos fundamentales: primero, que no es un Estado, ya que éste conlleva un andamiaje institucional, y segundo, que no es una comunidad étnica, ya que ésta usualmente no cuenta con un referente político, una cultura pública, ni la posesión física de un territorio.

Los nacionalismos, entonces, deben entenderse como un fenómeno de la modernidad, ya que el Estado hace su aparición de manera más consolidada a partir de la etapa industrial de la humanidad. Las naciones, afirma Ernest Gellner (2001), sólo pueden entenderse o definirse atendiendo a la era de los nacionalismos y no al contrario cómo habría de esperarse.

Una idea fundamental que fue necesario tener presente es la forma en la que los Estado construyen la nación y la identidad nacional, como la forma de hacer convivir diversas culturas, una homogeneización de la cultura. Así, tomamos como premisa fundamental la afirmación de Natividad Gutiérrez Chong (2012) en el sentido que los Estados son capaces de generar o manipular las identidades étnicas a partir de instrumentos de gobierno como la educación pública con el fin de generar un nacionalismo unificador, un nacionalismo oficial, sin embargo a ello subsisten diversas identidades étnicas que buscan ser reconocidas. El éxito del Estado frente a las otras minorías que buscan el reconocimiento es su capacidad de cohesión hacia las otras minorías.

Las vías por las cuales las minorías que se han resistido a la asimilación, usualmente se manifiestan a través del conflicto étnico, por ello fue necesario tener en presente como señala Gutiérrez Chong, que la propia modernidad ha dado lugar al surgimiento de elites intelectuales de estas minorías que han iniciado una gran reclamo por el reconocimiento. Del mismo modo, fue necesario comprender que el origen de estos conflictos se halla en la confrontación del contenido homogeneizante de las políticas de Estado y la defensa de las identidades étnicas en resistencia, de tal suerte que el resultado ha sido comúnmente el etnocidio, la marginación o la represión de estos grupos, que en respuesta logran fortalecerse o diseminarse.

Un elemento que es necesario comprender a cabalidad, es el señalado por Stefan Wolff (2006), cuando asegura que los hechos de violencia entre los grupos étnicos no siempre están relacionados con problemas de la etnicidad, los temas están más relacionados con legitimación política, social, cultural y problemas económicos, así como las posiciones de estos grupos hacia las agendas de los Estados y sus elites en el poder. De esta forma, para Wolff, los conflictos son producto de elecciones que hacen los integrantes de los grupos étnicos dirigidos a ciertos objetivos por la vía de la violencia.

Lo interesante de la perspectiva de Wolff, fue que nos permitió entender a los grupos étnicos como agentes que son capaces de definir objetivos y jugar en la arena política para alcanzarlos, es decir, que buscan un espacio político para influir en la construcción de políticas públicas, esto da fuerza y sentido a la búsqueda de la representación de la que habla Nancy Fraser.

Otro concepto que fue muy importante dejar en claro es el del multiculturalismo, que es un término reciente y que tiene como esencia ser un resorte para dirigir y reducir las tensiones entre los diversos grupos étnicos que son parte de un Estado o territorio, a partir del reconocimiento de las diferencias que entraña la etnicidad de estos grupos. Comprendimos que la multiethnicidad es una condición en la que conviven diversas etnicidades en el mundo, y que el multiculturalismo, es la forma de regular esta relación dentro de los Estados, a partir de las políticas del reconocimiento, que son uno de los brazos operativos del multiculturalismo.

Es importante advertir tal como lo hace Claude Denis (2014), que el término multiculturalismo es percibido y tratado en diferentes sentidos en distintas partes del mundo. Asimismo, que se ha llegado a entender el mismo significado entre multiculturalismo y pluriculturalismo, este último acuñado en la provincia de Quebec.

Es importante señalar que la política del multiculturalismo no es el marco con el que se estudian las relaciones Estado-grupos indígenas en Canadá como lo es en México y el resto de América Latina. En Canadá, el multiculturalismo se reserva a la relación de las minorías como los franceses en Quebec o los grupos étnicos migrantes. En México, por el contrario, el marco para analizar estas relaciones es multiculturalismo, aun cuando como afirma Denis, la constitución habla de pluriculturalismo.

Lo anterior planteó un gran problema metodológico para lograr hacer una comparación de dos

sistemas políticos en los cuales el concepto multiculturalismo tiene significados distintos. Si bien afirma Denis que ambos conceptos tienen como fin la convivencia de diversas culturas en las democracias liberales, la salida de este dilema se resolvió dejando en claro que cuando nos referimos a políticas multiculturales, en ambos sistemas, estaremos hablando de aquellas que tienen como fin el reconocimiento de la diferencia cultural de los grupos indígenas. De esta forma entendimos el multiculturalismo como una nueva relación entre el Estado y los grupos étnicos, en la cuál, se transita de una relación jerárquica a una más horizontal, del monoculturalismo a la pluralidad de culturas, del Estado-nacional al Estado-pluriétnico o multinacional. Asimismo, fue necesario mencionar, las críticas y advertencias que diversos autores han hecho sobre el multiculturalismo, resultando la de mayor atención, el que algunos grupos indígenas no desean aceptar este paradigma porque considera que los pone en la misma balanza y con los mismos pesos que los otros grupos étnicos, que en su mayoría tienen que ver con migraciones a sus territorios.

II Con el fin de encontrar la mejor forma de abordar el estudio del desarrollo, se expusieron las teorías de la justicia de dos teóricos que han influenciado en mayor medida la elaboración de las teorías del desarrollo humano. John Rawls y Amartya Sen. Asimismo, se ha puesto a debate dos de las más fuertes críticas a las teorías de la justicia, llevadas a cabo por dos de las más reconocidas estudiosas de la filosofía política en los Estado Unidos de América, Iris Marion Young y Nancy Fraser.

Con el fin de realizar lo anterior, fue necesario comprender que la definición del desarrollo ha pasado por diversas etapas, una de ellas sustentada en la teoría del capital humano, derivada de la concepción del desarrollo como la capacidad de los individuos para elegir en libertad el tipo de vida que deseen llevar, enfoque desarrollado en mayor medida por Amartya Sen. Por ello fue necesario mencionar que el origen de este enfoque se encuentra en la teoría de la justicia desarrollada en primera instancia por John Rawls. (2006)

Para efectos de esta investigación se definió como premisa de la teoría de la justicia la cooperación social, que es lo que permite acceder a la satisfacción de los intereses de los integrantes de la sociedad, por lo que en una sociedad justa es necesario establecer una serie de

principios que permitan establecer cómo serán repartidos los frutos de aquella cooperación. Este principio es el que nos permite hablar de redistribución, que es la forma en la que el estado debe recompensar a los grupos que por su propio esfuerzo no logran acceder a una medida acordada de los bienes que produce una sociedad. Esto es posible a partir del establecimiento de los principios de justicia que es la manera en la que se puede asignar la participación y el disfrute de las obligaciones y derechos dentro de las instituciones básicas de la sociedad.

Con el fin de entender la manera en que la teoría de la justicia ha influenciado los modelos de desarrollo a partir del paradigma del desarrollo humano, se expuso la crítica de Amartya Sen (2006) a la teoría de Rawls y la visión del desarrollo en términos de capacidades. Sen critica a Rawls por buscar la elaboración de sociedades justas a partir de la construcción de instituciones que regulen la distribución de cargas y beneficios, en su mayoría, dice Sen, se adscribe a la herencia del pensamiento contractualista expuesto por Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant principalmente, cuyos trabajos pueden entenderse como “enfoques de justicia basados en esquemas.” Sen, busca contribuir a la configuración de la sociedad justa a partir de incidir en la conducta de los individuos, basada en realizaciones, más que en la confección de instituciones justas. Sin embargo, en esta investigación fue necesario comprender que aunque el paradigma del desarrollo humano se basa en el postulado de Sen, las decisiones de cuánto redistribuir, y como señala Fraser a quienes, son ajustes que se siguen dirimiendo al momento del diseño de las políticas públicas que regulan la vida colectiva.

Por lo anterior fue necesario incluir en nuestro análisis sobre el desarrollo dos dimensiones planteadas por Iris Marion Young y Nancy Fraser, el reconocimiento de la diversidad cultural y la representación política con el fin de hablar de políticas para el desarrollo en términos de justicia. De esta suerte, se introdujo en el análisis dos variables que pudieran ser analizables en la política de desarrollo basada en el paradigma del desarrollo humano. La primera, fue la política del reconocimiento, lo cual significa replantearse la idea de justicia como imparcialidad, en este sentido Young afirma que es necesario que las políticas de la diferencia moldeen la idea de justicia, primariamente en el reconocimiento de la existencia de grupos en la sociedad que comparten desventajas culturales, de raza, género y condición económica, y secundariamente, un tratamiento distinto en búsqueda de la igualdad. Asimismo, Young señala que el reconocimiento de la diferencia debe materializarse a partir de la ciudadanía diferenciada, a través de la cual

pueden eliminarse los mecanismos que causan la injusticia. La segunda, la política del enmarque, lo político. Fraser afirma que es el espacio en donde se lleva a cabo la discusión sobre la distribución y el reconocimiento, ahí se define a quien se reconoce como miembro y quién queda excluido de una justa distribución y reconocimiento. Por lo tanto la participación política en la elaboración de las políticas de desarrollo es lo que permite a los grupos indígenas ganar terreno hacia la búsqueda de la sociedad justa.

Por lo tanto, la evaluación de las políticas para el desarrollo en términos de Justicia, fue atravesada por dos variables, X1 el reconocimiento y X2 la participación política, las cuales darían como resultado una variable dependiente Y, políticas justas, medianamente justas o injustas. Finalmente, en el segundo capítulo, antes de terminar de construir el marco teórico que permitió el análisis de las políticas para el desarrollo en Canadá y México, se definieron los conceptos operativos del paradigma del desarrollo humano la educación, la salud y el ingreso mínimo.

III El análisis de los países elegidos para probar nuestras hipótesis, inició en el capítulo tercero con el caso canadiense. Canadá es uno de los países más ricos e industrializados del mundo que a la par de la población de origen francés e inglés, convive con una población de más de 615 comunidades de las llamadas First Nations, que en compañía con los Métis e Inuit, integran 50 grupos culturales, 11 familias lingüísticas y 50 lenguas aborígenes. Muchas de estas comunidades aborígenes se encuentran en pobreza a decir de investigadores como Claude Denis (2005). Muchos de estos indígenas viven por un lado dentro de las reservas, que son espacios territoriales destinados para la vida y reproducción cultural de los grupos indígenas pero lejos del desarrollo, o por el otro lado fuera de ellas, provocando su asentamiento en las zonas más pobres de vida urbana.

El origen del problema indígena en Canadá se remonta a la llegada de los europeos al territorio y de las primeras políticas que se implementaron hacia ellos. Es posible decir que los indígenas en Canadá desde un inicio gozaron de un trato diferente al que recibieron los indígenas en México, mientras en México fueron conquistados, en Canadá se firmaron acuerdos para mantener ciertos privilegios de autonomía, ello podría explicarse por el intercambio de tecnología para la



sobrevivencia en un territorio con clima tan extremo, el acceso a la comida y también por la finalidad de establecer alianzas por el control del territorio.

Es muy importante resaltar que estas alianzas, fueron relativamente sencillas de realizar probablemente debido al cruce cultural relativo a la concepción de riqueza entre los indígenas. Para ellos, la riqueza no sólo se media en bienes materiales, sino en bienes inmateriales, como las ceremonias, la danza y los cantos, mientras que entre los europeos, la riqueza ya era un concepto relativo a la acumulación de bienes. Lo anterior, a juicio de historiadores como Dickason (2006), fue lo que hizo relativamente fácil la apropiación de los territorios.

Durante el tiempo de la ocupación francesa y posteriormente la inglesa, fue posible identificar una política de conciliación. Por un lado, los ingleses propusieron a los amerindios pactar una ley en la que se comprometían a compartir pacíficamente sus tierras a cambio de grandes regalos y la no interferencia en sus creencias religiosas, y por el otro, los franceses tuvieron una política dirigida hacia los amerindios basada en un tratado de grandes consideraciones, que en lo posible evitara la violencia e incitara a convertirlos en franceses.

Se ha podido identificar que es hasta el siglo XIX y XX cuando se presenta una política asimilacionista, de la misma forma y tiempo que en México, una explicación podría ser el auge en el surgimiento y desarrollo de los Estados Nacionales. La visión británica fue que los amerindios debían entrar a un proceso civilizatorio, el cual solo podría darse a cambio de la ocupación de sus tierras en una suerte de intercambio o pago por ser introducidos a la vida colonial.

Otra de las políticas hacia los grupos indígenas fue el establecimiento de reservas, que son extensiones de tierra para uso exclusivo de vivienda de las comunidades indígenas. Para estudiosos del tema como Claude Denis, el haber ubicado a los grupos indios en zonas que no permiten el desarrollo económico es, en algún sentido, la causa de su pobreza y dependencia económica del gobierno canadiense. En general, las reservas no cuentan con electricidad, agua potable y vivienda.

Una de las políticas más férreas del gobierno canadiense que tuvo como fin el asimilacionismo, fue la implementación de escuelas-internado, una especie de *solución final* para lograr la asimilación de los grupos indígenas a la nación dominante. El objetivo fue generar una nueva

identidad del indio sometiéndolo a un proceso de aculturación europea.

La política que se hemos identificado que en mayor medida tuvo un gran reconocimiento hacia la población indígena en el siglo XX fue el haber llevado a la constitución los derechos derivados de los tratados que históricamente se habían firmado con los distintos grupos en Canadá.

Uno de los graves problemas que se encontraron derivados de la constitucionalización de los derechos indígenas, fue que la constitución no define cuales son estos derechos y mucho menos les otorga un carácter universal. En la constitución se hace referencia únicamente a los derechos que derivan de los tratados que se firmaron en la historia de Canadá con estos grupos, es decir, que estos derechos se ha particularizado a cada una de las comunidades en circunstancias específicas. La ambigüedad en la definición de los derechos aborígenes, ha sido causa de graves problemas de interpretación, por ello el método para dirimir la defensa de estos derechos ha sido que cada grupo aborígen acuda ante la Corte Suprema a promover casos particulares, lo cual ha generado una serie de tesis jurisprudenciales que han sentado las bases para la definición de estos derechos.

El hecho de que la Corte Suprema tenga que definir los derechos aborígenes, es que lo hace desde un criterio cercano a la lógica del multiculturalismo, cuando hasta este momento, se puede afirmar que en Canadá el multiculturalismo no ha sido el marco para tratar el problema indígena. La constitución Canadiense y su derecho común otorgan un status distinto de ciudadanía al indio distinto al de cualquier otro ciudadano canadiense.

En este sentido, es posible afirmar, que existe un criterio multiculturalista basado en la reconciliación de la cultura diferente en la doctrina con la que se interpreta la constitución canadiense respecto a la protección de los derechos aborígenes. Sin embargo debe reconocerse que esta doctrina ha echado por tierra, la doctrina jurídica histórica con la que se había venido reconociendo a los grupos aborígenes por el simple hecho de serlo y haber sido los primeros poseedores del territorio canadiense.

Por lo anterior, se puede inferir, que aunque el texto constitucional de 1982 reconoce la existencia de derechos indígenas, no explica cuales son y tampoco observa un espíritu multiculturalista para su definición, pero la tesis jurisprudencial para su interpretación sí, de tal suerte que aunque la constitución canadiense no es multiculturalista respecto a la protección de

los derechos aborígenes, la Corte Suprema a través de sus tesis jurisprudenciales la ha dotado con un grado alto del espíritu multiculturalista.

Del mismo modo, se analizaron las políticas para el desarrollo de grupos indígenas que se han implementado en Canadá. Lo primero que habría que decir es que no se encontró una relación entre la política de educación, salud y soporte económico que tuviera como objetivo incrementar el desarrollo humano, es decir, no como el caso del programa Oportunidades en México. Sin embargo, se encontró evidencia para sostener que las tres políticas están desarrolladas y enfocadas específicamente para grupos aborígenes, a través de la oficina Aboriginal Affairs and Northern Development, el cual es un ministerio encargado de los asuntos indígenas en Canadá, es decir, que si hay un reconocimiento de los grupos étnicos y se cuenta con instituciones particulares para atender sus asuntos.

En el caso de la educación, esta se encuentra mayormente delineada en el Acta India, una ley diseñada específicamente para regular la vida de los indígenas. Actualmente se transita hacia la elaboración de la Ley de educación indígena, que le otorgaría a las comunidades indígenas la posibilidad de administrar los servicios educativos. Sin embargo ello no significa que podrán desarrollar un modelo educativo acorde a su cultura. Asimismo, en el caso de la salud, aunque Canadá cuenta con un grave problema sobre la responsabilidad financiera en la prestación de estos servicios, a través de la política de transferencia, se avanza hacia el control y prestación de los servicios de salud por parte de las comunidades indias. La política de soporte económico, aunque es administrada por la oficina de Aboriginal Affairs and Northern Development, se plantea con los mismo criterios que se otorgarían a cualquier otro ciudadano en estado de pobreza, es decir, es una medida para el sustento de necesidades básicas, pero que, adicionalmente está pensada en para los indios en estado de desempleo.

En general las políticas de desarrollo en Canadá han sido enfocadas hacia los grupos indígenas, y en la mayoría de los casos, han existido mecanismo para la participación de estos grupos. En el caso de la política de educación, salud y apoyo económico, es posible decir que hay un reconocimiento de los indios, ya que son leyes y/o programas diseñados para ellos, asimismo en la política de educación y salud se puede decir que existe el espacio para la discusión política y defensa de los derechos. No lo es en el caso de la política de apoyo económico. Sin embargo debe señalarse que a pesar de que existe un reconocimiento de los indígenas canadienses al tener

políticas diseñados para ellos, los indios siguen si tener la libertad de elegir y diseñar esas propias políticas, es decir, son políticas diseñadas por no indios y por lo tanto no permiten la reproducción de su cultura.

IV En el análisis del caso mexicano, puede comprenderse a partir de un país que cuenta con una gran diversidad cultural. Actualmente, 15.7 millones de personas se consideran indígenas y 6.6 hablan una de las 364 variantes de las 68 lenguas indígenas. Es posible decir que Mesoamérica fue el territorio mayormente poblado del continente Americano antes del arribo de los europeos.

El México prehispánico estaba integrado por un gran número de pueblos en constante lucha por la dominación de los más fuertes hacia los más débiles. A decir de algunos historiadores, la llegada de los españoles y la conquista de México fue relativamente llevada a cabo con facilidad debido a que los españoles reprodujeron el sistema de dominación. Las políticas hacia los grupos indígenas antes del reconocimiento de la diversidad cultural pudieron entenderse en tres momentos históricos, las políticas novohispanas, las del México independiente y las del México posrevolucionario.

Dentro de las primera políticas hacia los grupos indígena identificadas en México esta la encomienda como un sistema de dominación hacia los grupos indios. A diferencia de Canadá, en donde se firmaron tratados para acordar una mediana autonomía de estos grupos, a través de la encomienda se modificó el sistema social con el que se estructuraba una sociedad de clases. Asimismo, la política hacia los indígenas que contó con un mayor impacto fue la evangelización, se instauró el culto cristiano entre los indios, fueron bautizados e instruidos en el catecismo y la asistencia a la celebración eucarística.

Una de las políticas identificadas que mayormente han llamado la atención en esta investigación, es que la Corona española no tuvo la intención firme de que los indígenas dejaran sus lenguas para adherirse exclusivamente al español. Respecto al periodo novohispano, se detectó, bajo la evidencia de los trabajos de Héctor Díaz Polanco, que durante el periodo colonial lo que existió fue una política de segregación y que lo que se buscó fue una dependencia en todos los sentidos generando con ello una sociedad de castas.

Es hasta la independencia de México cuando comienza a ser evidente la intención de asimilar a los indios en una sola comunidad cultural. Los criollos se dieron a la tarea de buscar la forma de hacer convivir y conciliar las graves diferencias entre ellos, los mestizos y los indios, con el fin unificar el país independiente. Hay un elemento simbólico a partir del cual se buscó esta homogeneización, el enaltecimiento y mitificación del pasado indígena. Sin embargo, a la par de la construcción del pasado unificador hay una tendencia a la desaparición de todo lo relacionado en ese presente con lo indígena. Se trató de homogeneizar, incluyendo un elemento de la identidad indígena, con el fin de construir una nueva.

Es posible afirmar que la construcción de la identidad nacional se complementó con la integración de los mitos y símbolos, que son una serie de rituales que permiten la generación de lazos de identidad entre la nueva nación. Esta labor de construcción de la identidad nacional, concluye el autor a partir de los trabajos de Natividad Gutiérrez Chong, (2006) se llevó a cabo a través de la educación pública impartida por el Estado. En el periodo del México posrevolucionario se logró identificar la más feroz política tendiente a la asimilación indígena, la política indigenista. Esta política tuvo como fin que los indígenas eliminaran las barreras de la cultura y el lenguaje para entrar a una etapa de modernización y superación de la pobreza. La política del indigenismo tuvo una fuerte influencia en toda la relación del gobierno hacia los indígenas hasta los años 80's cuando los activismos políticos de una elite indígena comenzaron a pugnar por un mayor reconocimiento. Sin embargo, el indigenismo puede interpretarse como un proto multiculturalismo, ya que representa un reconocimiento de la diferencia cultural de los indios, lo cual había quedado borrado en el periodo liberal comprendido desde la independencia de México hasta la revolución.

Es posible decir, que es en la coyuntura del levantamiento zapatista en Chiapas, y en la dinámica internacional en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, que el Estado mexicano se vio forzado al reconocimiento del Estado multiétnico o multicultural. Esto pudo constatar en la reforma constitucional de 2001. Actualmente, la constitución mexicana reconoce la existencia de una diversidad cultural, y además, reconoce la existencia de derechos indígenas y los detalla textualmente. Se reconoce el derecho y autonomía para organizarse social, económica, política y culturalmente. Asimismo, la constitución reconoce el derecho de auto-adscripción, esto es un gran logro en la materia, en la constitución canadiense, como se ha mencionado no se detallan los

derechos aborígenes y la Corte suprema los define a partir de un criterio de identificación indígena. Es posible decir, que la constitución mexicana dado que reconoce la pluralidad indígena como integrantes de la comunidad nacional, y al reconocer los derechos indígenas, cuenta con un alto grado de multiculturalismo. En cuanto a las políticas de desarrollo se identificó que pueden explicarse a partir de dos vertientes: a) las instituciones y políticas derivadas de las políticas nacionales y b) El programa para el desarrollo humano Oportunidades. En estricto sentido, Oportunidades es la política social más importante de los últimos tres sexenios que busca elevar el desarrollo humano de los grupos más desfavorecidos.

En México no existe una política de educación diseñada para los grupos indígenas, lo que pudo identificarse, es una adaptación de la política nacional hacia los grupos indígenas, a partir de la creación de la Coordinación de Educación intercultural y bilingüe. Este programa, aunque pretende llevar la educación básica en lengua indígena a estos grupos, sin embargo no existe una ley de educación indígena, no hay una participación de estos grupos en la prestación y administración de los servicios educativos, y tampoco una participación política en su formulación. Es posible afirmar que la política de educación del Estado Mexicano no reconoce la diferencia cultural de los grupos indígenas en los términos de justicia que se han planteado y tampoco contempla los mecanismos para la participación de estos en la discusión de la política educativa. Los servicios de salud en México son proporcionados por el Gobierno Federal a través del Sistema Nacional de Salud. En el mismo sentido que en la política de educación, no es posible hablar de una política de salud indígena, es decir que garantice la reproducción de su cultura. En general, es poco lo que se ha avanzado en la materia. La Ley General de Salud, hace referencia al impulso de las sociedades indígenas y su potencialidad de acuerdo a su diversidad cultural, así como a la vinculación con la medicina tradicional. Sin embargo no son palpables los esfuerzos por incorporar a estos grupos al reconocerlos a partir de una ley de salud hacia ellos, incorporarlos en la administración de los servicios y en la formulación de las políticas.

Es posible identificar que México cuenta con un programa diseñado específicamente para el incremento del desarrollo humano, el programa oportunidades. Este programa puede decirse que ha sido visto como uno de los más exitosos de la política social. Hay que resaltar que el programa no está diseñado para atender a la población indígena, sin embargo, el 75% es beneficiario del programa.

En general, la Ley General de Educación, La Ley General de Salud y el programa Oportunidades, no tienen un reconocimiento por la diversidad cultural en los términos que se entienden en esta investigación y tampoco contemplan los mecanismos necesarios para que los indígenas participen en la elaboración de las políticas que pretenden elevar su desarrollo humano. Es importante resaltar que en los términos que buscaba evaluar esta investigación, las políticas de desarrollo en México son injustas.

Finalmente es posible concluir que Canadá y México son dos sistemas políticos con grandes diferencias económicas y políticas, el primero es una Monarquía constitucional con un tipo de Estado confederado, mientras que México es una República con un tipo de Estado federal. Sin embargo comparten una historia y problema similar, los dos fueron en algún momento colonias Europeas, y como tales, implementaron una serie de políticas dirigidas a resolver el problema de la convivencia con los habitantes que ya se encontraban en el territorio. En Canadá como ya se ha mencionado, privó una tendencia hacia la negociación con los grupos indios, mientras en México se presentó un sometimiento y dominación cultural desde el principio de las relaciones.

En los dos países, pudo identificarse la intensificación de las políticas asimilacionistas durante el siglo XIX y la primera mitad del XX. Como se ha mencionado, esto puede deberse al auge en el surgimiento de la modernización y de la industrialización, fenómeno que se expresó a través de la consolidación de los Estados Nacionales. Sin embargo, la historia previa a este periodo permitió que los grupos indios en Canadá logaran un status de ciudadanía distinto al de cualquier otro ciudadano canadiense, mientras que en México los indígenas cuentan con una ciudadanía similar a la de cualquier otro.

Tanto en Canadá y México se reconocieron a los grupos indígenas y se constitucionalizaron sus derechos. En el caso canadiense la constitución no detalla cuáles son estos derechos y se ha tenido que recurrir a la interpretación jurisprudencial, como ya se ha detallado, la constitución canadiense no observa un espíritu multiculturalista ya que el problema indígena se ha tratado en el marco de la convivencia multinacional y no pluricultural. En el caso mexicano la constitución si menciona cuales son estos derechos lo cual ha evitado la ambigüedad del caso canadiense, pero limita el reconocimiento y la definición de estos derechos al marco del pluralismo cultural, lo que limita en algún sentido el tránsito hacia un status de ciudadanía distinta a la de la nación dominante.

Por lo anterior se ha decidido clasificar de acuerdo a las variables establecidas en el apartado metodológico de esta investigación, a la constitución canadiense como no multiculturalista en los relativo al tratamiento de los grupos indígenas, aun haciendo la observación de que la doctrina jurídica con la que la Corte Suprema la interpreta si es de carácter multiculturalista. La constitución mexicana ha sido clasificada como multiculturalista.

### **La dimensión multicultural en los marcos jurídicos de Canadá y México**

<b>Constitución</b>	<b>X1</b>	<b>X2</b>	<b>Y</b>
Canadiense	SI	NO	NO MULTICULTURALISTA
Tesis Jurisprudencial	SI	SI	MULTICULTURALISTA
Mexicana	SI	SI	MULTICULTURALISTA

Puede afirmarse que el hecho de que la constitución mexicana sea clasificada como multiculturalista, es por causa de una doctrina a partir de la cual se reconoce la diversidad cultural y los derechos indios en un intento de hacer convivir distintas culturas. En el caso canadiense, la constitución no se considera multiculturalista debido a que el reconocimiento de la diferencia y de los derechos deriva de un proceso jurídico-social en el que estos se han reconocido por el simple hecho de que los grupos indígenas ya se encontraban en el territorio antes del arribo de los europeos, y eso, ya los hace poseedores de un derecho distinto.

Asimismo, respecto a las políticas de desarrollo analizadas, se concluye que las que son implementada en Canadá cuentan con un reconocimiento explícito de la diferencia cultural al ser, en su mayoría, contempladas en el Acta India, una ley diseñada exclusivamente para los Indios canadienses, lo cual no existe en México, ya que en este caso lo que abundan son adaptaciones de las leyes diseñadas para la cultura dominante. Por lo anterior puede decirse que en Canadá hay una política de reconocimiento de la diferencia y en México no la hay.



Del mismo modo después de analizar la forma en la que en Canadá han participado los grupos indígenas en el tránsito hacia la creación de una Ley de Educación Indígena y la política de transferencia en materia de salud, en la cual participen los grupos indígenas en la administración y prestación de servicios, puede afirmarse que en general cumplen con los requisitos del reconocimiento de la diferencia y la política del enmarque, variables que nos llevan a determinar que Canadá cuenta con políticas para el desarrollo que cumplen los criterios de justicia que se establecieron en esta investigación. En el caso mexicano no hay una participación de los grupos indígenas en la elaboración de políticas para el desarrollo con criterios de justicia, porque simplemente no las hay. Se puede decir entonces, que México no cuenta con políticas de desarrollo que cumplan con las políticas del reconocimiento y el enmarque, por lo que pueden clasificarse como políticas de desarrollo injustas en los términos planteados en esta investigación.

#### **La Justicia en las políticas para el desarrollo de grupos indígenas en Canadá y México**

<b>Políticas de desarrollo</b>	<b>X1</b>	<b>X2</b>	<b>Y</b>
Canadá	SI	SI	JUSTAS
México	NO	NO	INJUSTAS

Finalmente, es posible generalizar que en ambos países el hecho de nacer y asumirse como indígena es una fuerte determinante para vivir una crisis de identidad étnica y de reproducción cultural, y sobre todo, vivir en estado de pobreza.

El autor desea que esta investigación contribuya al debate sobre el tratamiento de los derechos indígenas. Por ello, es importante señalar que el reconocimiento de la diferencia cultural y de la representación política, pueden tratarse en un marco que no necesariamente es el multiculturalismo como se ha venido haciendo hasta ahora, sino que se puede transitar, en el debate, hacia la ciudadanía diferente o indígena, basándose en la premisa de que por el simple hecho de que los indígenas ya se encontraban el territorio de Canadá y México antes de la llegada de los europeos, pueden considerarse como los legítimos poseedores de ciertos derechos

que les garanticen la reproducción de su cultura, identidad étnica y cosmovisión.

Lo anterior puede sustentarse, como se mencionó en el primer capítulo, en que en muchos casos los grupos indígenas no han aceptado adherirse al multiculturalismo porque no desean subirse en la misma balanza y con los mismos pesos que las demás minorías étnicas. Lo anterior, bajo el razonamiento de que antes del arribo de los europeos ellos ya contaban una organización política y social, la cual en algún sentido debe restablecerse, lo cual los hace completamente diferentes a los demás grupos étnicos.

En este sentido, Will Kymlicka (2003) señala por qué el problema indígena debe tratarse en marco distinto al resto de los grupos,

Sin duda parte de la explicación hay que buscarla en un deseo de reparar pasadas injusticias, pero sospecho que otra razón todavía más importante radica en la creencia de que las diferencias culturales entre las mayorías y los pueblos indígenas son mucho mayores que las diferencias entre las mayorías y las naciones sin Estado. Los pueblos indígenas no sólo son culturas distintas, sino que constituyen formas de cultura enteramente diferentes, civilizaciones distintas arraigadas en una forma de vida premoderna que debe ser protegida de las fuerzas de la modernización, secularización, urbanización, occidentalización, etc. (179)

Por ello, al plantearse un status de ciudadanía diferente para grupos indígenas, es pertinente atender las razones que señala Iris Marion Young, (1989) al formular el concepto de ciudadanía diferenciada. La autora afirma que esto permitiría a los grupos minoritarios acceder a ciertos derechos que les permita la defensa y la reproducción de su identidad, y en algún sentido, la eliminación de las condiciones que promueven la dominación. Del mismo modo, Saúl Velasco, (2004) señala que dado que las necesidades y reivindicaciones indígenas hacen referencia a un componente cultural, los derechos demandados no corresponden al concepto de una ciudadanía común, sino de una ciudadanía diferenciada. Para Velasco, lo señalado por Young, tiene que ver con el “planteamiento de proteger las culturas de manera compensatoria para garantizar la competencia equitativa a la hora que los ciudadanos de distintos orígenes culturales buscan su integración a la comunidad política,” en el fondo, también afirma, “la ciudadanía diferenciada es una “modalidad de ciudadanía en función de grupos de pertenencia para permitir a los miembros de estos grupos incorporarse plenamente a la comunidad política.”

Velasco también advierte, que en el caso mexicano, la ciudadanía diferenciada es un modelo inacabado, por lo que no debe perseguirse como un fin, sin embargo es útil como un medio para

comprender y procesar las demandas de los grupos étnicos en líneas de interés. Asimismo, afirma que el debate de la ciudadanía étnica puede servir como una alternativa para la integración de los grupos indígenas a la política mexicana.

En este mismo sentido, en el caso canadiense, es posible afirmar que aunque las personas indígenas gozan de un status de ciudadanía distinta, aún hay vacíos jurídicos que los alejan de ejercer una verdadera ciudadanía indígena. Por ello, la constitucionalización expresa de los derechos aborígenes, permitiría un real reconocimiento de derechos ancestrales inherentes a estos grupos con el fin de que estos no sean particularizados a partir de juicios interpuestos ante la Corte Suprema por cada una de las comunidades, ya que como menciona Claude Denis, (2002) “en un estricto sentido legal el trabajo de la Corte de reconocer (o denegar) los derechos aborígenes no va en la dirección de que la construcción de la ciudadanía indígena sea posible.”<sup>73</sup> (Trad. a.) Asimismo, Denis afirma que el camino hacia la construcción de la ciudadanía indígena en Canadá debe pasar por la vía de la voluntad política más que por la vía jurídica.

---

<sup>73</sup> In a strictly legal sense the courts’ work of recognizing (or denying) Aboriginal rights is not going in the direction of making Indigenous citizenship possible

## **Bibliografía**

Aguilar, L. F. (2007). "Marco para el análisis de las políticas públicas." En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México: Porrúa.

Almond, G. (1978). *Política Comparada: una concepción evolutiva*. Barcelona: Paidós.

Barth, F. (1969). *Ethnic groups and Boundaries*. Norway: Bergen-Oslo Universitets Forlaget.

Bartolomé, M. A. (2002). *Movimientos indios en América Latina: los nuevos procesos de construcción nacionalitaria*. Brasíla: Serie Antropológica, núm 321.

Baumann, T. (2004). Defining Ethnicity. *The SAA archaeological record*.

Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.

Campbell, T. (2002). *Justicia: los principales debates contemporáneos*. Barcelona: 2002.

Cohen, A. (1974). *Introduction: The lesson of Ethnicity, in Urban Ethnicity*. London: Tavistock Publications.

Cross, M. (1998). Multicultural policies and the state: a british paradox. En M. Martinello, *Multicultural policies and the state: a comparison of two european societies*. Netherlands: European Center on Migration and Ethnic Relations, Utrecht University.

Cypher, J. M. (2004). *The process of economic development*. London: Routledge.

Denis, C. (2005). "La política de los derechos indígenas." En: *Canadá: política y gobierno en el*

*siglo XXI*. México: ITAM, Camara de Diputados, M.A. Porrúa.

Denis, C. (2002). "Indigenous citizenship and history in Canada: between denial and imposition." En R. Adamoski, D. Chunn, and R. Menzies (Editors), *Contesting Canadian Citizenship. Historical Readings*. Ontario: Broadview Press.

Denis, C. (2000). "El autogobierno como derecho inherente de las comunidades indígenas." En Canadá: el Acuerdo Nisga'a en Columbia Británica. En: *Canadá un Estado posmoderno*. México: Plaza y Valdés.

Desarrollo, P. d. (1990). *Desarrollo Humano Informe*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas.

Desarrollo, P. d. (2008). *Empoderadas e iguales: estrategia de igualdad de género 2008-2011*. New York: Dirección de políticas de desarrollo.

Desarrollo, P. d. (2013). *Informe sobre desarrollo humano Paraguay 2011*. Asunción: Organización de las Naciones Unidas.

Díaz, P. H. (1979). *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*. México: Centro de Investigación para la Integración Social.

Dickason, O. P., 2006. *A concise history of Canada's first nations*. Canadá: Oxford University Press.

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics, Vol. 9, Núm.3*, 383-400.

Escalante, G. P. (2008). El México antiguo. En *Nueva historia mínima de México*. México: COLMEX.

Eriksen, T. H. (1992). *Us and them in modern societies. Ethnicity and nationalism in Mauritius, Trinidad and Beyond*. Oslo: Scandinavian University Press.

Fraser, N. (2010). *Scales of justice*. New York: Columbia University Press.

García, R. B. (2008). La época colonial. En *Nueva historia mínima de México*. México: COLMEX.

Gellner, E. (2001). *Naciones y nacionalismo*. España: Alianza Universidad.

Gertz, C. (1963). *Old societies and new states*. Free press.

Gutiérrez, C. N. (2012A). *Mitos nacionalistas e identidades étnicas. Los intelectuales indígenas y el Estado Mexicano*. México: IISUNAM.

Gutiérrez, C. N. (2012B). “El uso del pasado y el origen étnico en la construcción de la identidad política del pueblo indígena.” En E. J. Baeza, *Pueblos indígenas: Retos y perspectivas*. México : UNAM.

Gutiérrez, C. N. (2011). “El origen étnico en la construcción de la identidad política del pueblo indígena y la nación dominante.” En E. J. Baeza, *Pueblos indígenas: debates y perspectivas*. México: UNAM.

Gutmann, A. (1993). “Introducción.” En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hudson, M. (2004). “El desarrollo y obligación de tener en cuenta los derechos indígenas por parte del Estado.” En: *Derechos humanos y pueblos indígenas. Tendencias internacionales y derecho chileno*. Chile: Instituto de Estudios Indígenas.

Hutchinson, J. A. (1996). *Ethnicity*. New York: Oxford University Press.

Iverson, D. (2010). “Introduction.” In *The Ashgate research companion to multiculturalism*. Australia: University of Sydney.

Kerr, R. (2010). *Public policy. An introduction*. Winnipeg: Center for Public Policy.

Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Argentina: Paidós.

Kymlicka, W. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía." En *Ágora*, núm 7. France.

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Argentina: Paidós.

Lavoie, J. (2011). *Looking for aboriginal legislation and policies 1970 to 2008*. Canada: National Collaborating Center for aboriginal Health.

Lee Ross, M. (2009). Un espacio constitucional para los pueblos indígenas. La ambivalencia de la experiencia canadiense. *RIFP* 33, pp. 39-70.

Leifel, P. (2013). Major policy change in the advocacy coalition framework: a discourse network analysis of german pensions politics. *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, No 1.

López, B. F. (2002). *Reforma constitucional y derechos indígenas en México: Entre el consenso y la legitimidad*. México: Centro de Orientación y Asesoría Pueblos Indígenas A.C.

Majeed, G. (2013). "Ethnicity and conflict: A theoretical perspective." *Journal of political studies*, XXII. UK: Political Studies Association.

Macklem, p. (2001). *Indigenous difference and the constitution of Canda*. Toronto: University of Toronto Press.

Martucceli, D. (2006). "Las contradicciones políticas del multiculturalismo." En D. Gutiérrez, *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas*. México: UNAM-Siglo XXI.

Modood, T. (2007). *Multiculturalism*. United Kingdom: Polity Press.

Nederveen, P. J. (2007). *Ethnicities and global multiculturalism*. USA: Rowman and Littlefield Publishers.

Noël, R.-A. (2006). Cambio de política pública: una aplicación del modelo advocacy coalitions. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá.

Oliveras, Neus. (2001). "El multiculturalismo." En E, Mitjans. *Canadá, introducción al sistema político y jurídico*. España: Publicacions de la Universitat de Barcelona.

Poliány, K. (2003). *La gran transformación: Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Peters, B. G. (1998). *Comparative Politics*. New York: New York University Press.

Poglia, M. F. (2006). *Théories de l'ethnicité*. Switzerland: Université de Fribourg.

Ramírez, C. E. (2010). *La educación indígena en México*. México: UNAM.

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rojas, C. (2001). "Development: What's in a word? Views from the paradigm." *Canadian Journal of development studies*, volume XXIII, No.3, 571-596.

Sabatier, P. A. (2007). "Advocacy coalitions framework." In: *Theories of the policy process*. USA: University of California.

Sánchez A., D. M. (2002). *Language planning in the spanish speaking world*. USA: Euren.



Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política*. México: Taurus.

Sioui, G., 2001. *For an amerindian autohistory*. Canadá: McGill-Queen's.

Smith, A. D. (2004). *Nacionalismo: teoría, ideología, historia*. Madrid: Alianza.

Stavenhagen, R. (1992). "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales." *Nueva Antropología*, vol. 8, núm. 43.

Stavenhagen, R. (1991). "Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional." *RICS, Vol. XLIII, No. 1*.

Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

Trabajo, O. I. (2006). *Américas: una agenda hemisférica 2006-20015*. Brasilia: Reunión regional americana.

Unidas, O. d. (1995). *Declaración y plataforma de acción de Beijing*. Beijing: Cuarta conferencia mundial sobre la mujer.

Valdivieso, C. S. (2006). Nuevos aires de la teoría del desarrollo. *Revista latinoamericana de economía*, No. 37, núm 144, 11-31.

Velasco, S. (2014). "De la autonomía a la ciudadanía étnica. La agenda pendiente del movimiento indígena de México." En *Revista Científica de UCES, Vol. VIII No 1*. México.

Vertovec, S. (1998). "Multi-multiculturalism." In M. Martinello, *Multicultural policies and the state: a comparison of two european societies*. Netherlands: European Research Center on Migration and Ethnic Relations, Utrecht University.

Wieviorka, M. (2006). "Cultura, sociedad y democracia." En D. Gutiérrez, *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas*. México: UNAM-Siglo XXI.

Wolff, S. (2006). *Ethnic conflict: a global perspective*. United Kingdom: Oxford University Press.

Young, I. M. (2004). "Responsibility and global labor justice." *The Journal of Political Philosophy: Volume 12, Number 4*, 365-388.

Young, I. M. (2001). *Justice and the politics of difference*. Princeton, New Jersey. United State of America: Princeton University Press.

Young, I.M. (1989). "Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship." *Ethics, no 99*, 250-274.

Zoraida, V. J. (2008). "De la independencia a la consolidación republicana." En *Nueva historia mínima de México*. México: COLMEX.

Zizek, S. (1988). "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional." En *Estudios culturales: Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

## **Documentos Oficiales Consultados**

### *Canadá*

Canada, Government (2013A). *Developing a First Nation education Act*. Canada: Indian and Northern Affairs Branch.

Canada, Government (2013B). *Ten years of health transfer first nation and inuit control*. Canada: Indian and Northern Affairs Branch.

Canada, Government (2004). *Impact evaluation of their income assistance national child benefit program*. Canada: Indian and Northern Affairs Branch.

Canada, M. o. I. a. N. A. (2010). *Resolving aboriginal claims*. Canada: Indian and Northern Affairs Branch.

Canada, M. J. (1982) *Constitution Act 1982*. Disponible en Justice Law Website: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.htm#h-38>

Canada, M. J. (1985) *Indian Act*. Disponible en Justice Law Website: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-5/page-1.html>

Canada, Parliament, H. C. (2014) *Bill C-33*. Disponible en Parliamentary Business: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=6532>  
[106](#)

Canada, Parliament, S. (2007). *Taking section 35 rights seriously*. Canada: Senate Committee Legal and Constitutional Affairs.

First Nations, A. (2014). *Analysis: Bill C-33 – First Nation Control of First Nation Education*. Canada: FNA

*México*

CDI. (2007). *La vigencia de los derechos indígenas en México*. México : Gobierno Federal.

México (2013). “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa de desarrollo humano Oportunidades.” En *Diario Oficial de la Federación*, disponible en SEGOB: <http://www.dof.gob.mx/reglas2014.php>

México (1993). *Ley General de Educación*. Disponible en H. Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>

México (1984). *Ley General de Salud*. Disponible en H. Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>

México (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en H. Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

México (2014). *Evaluación externa del programa Oportunidades*. Disponible en SEDESOL: [http://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/otrainfo/docs\\_art.php](http://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/otrainfo/docs_art.php)

