

26

**Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática**

**MULTICULTURALISMO
Y DEMOCRACIA**

Lourdes Morales Canales

26

**Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática**

**MULTICULTURALISMO
Y DEMOCRACIA**

Lourdes Morales Canales

Lourdes Morales Canales

**MULTICULTURALISMO
Y DEMOCRACIA**

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

MULTICULTURALISMO Y DEMOCRACIA

Lourdes Morales Canales

Primera edición INE, 2016

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-9218-44-7

ISBN: 978-607-8510-16-0

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México *Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	7
INTRODUCCIÓN	11
LA POLÍTICA DE LA DIFERENCIA: ORIGEN Y CONCEPCIONES	15
LAS “CONTROVERSIAS” Y LOS CONSENSOS MULTICULTURALISTAS	25
CIUDADANÍA MULTICULTURAL Y DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES	35
DERECHOS POLÍTICOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA	43

REFLEXIONES FINALES	55
Bibliografía	59
Anexo	65
Sobre la autora.	69

Presentación

México es una de las naciones con mayor diversidad cultural. Más del 12% del total de su población está conformada por pueblos indígenas. La Constitución, en su artículo 2º, reconoce esta composición pluricultural “[...] sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...] que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, y garantiza el derecho de estos pueblos indígenas a la libre determinación en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional. También por mandato constitucional todos tenemos derecho a la igualdad y a la no discriminación, sin importar origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, religión, opinión, preferencia o condición social.

Con el reconocimiento de la diversidad cultural y del derecho a la igualdad, la demanda de derechos por parte de grupos minoritarios obliga a reflexionar sobre cómo hacer que las diferencias culturales sean compatibles con las prácticas y valores de la democracia sin que se vulneren derechos.

En este trabajo la doctora Lourdes Morales Canales analiza la importancia de la relación entre el multiculturalismo y la democracia, con la convicción de que si bien existen distintos enfoques sobre el primero, todos han llegado a conclusiones irrefutables: salvaguardar las culturas constituye un derecho fundamental; sin importar el sexo, origen o preferencia sexual, todos los seres humanos tienen derecho a un trato justo y deben ser defendidos ante el estereotipo, la discriminación o el abuso, y no se puede tratar igual a los desiguales y no puede haber equidad si no hay igualdad de condiciones.

Sin embargo, llegar a un acuerdo no ha sido suficiente. En las instituciones políticas aún no hay representación de todos los grupos que coexisten en una sociedad determinada, como es el caso de los grupos indígenas, cuya demanda y el principal cuestionamiento, dice Morales Canales “[...] es la capacidad de incorporar a las instituciones representantes legítimos de los pueblos indígenas que tengan la capacidad de promover esquemas de decisión de carácter colectivo”.

Y mientras continúa la discusión sobre el multiculturalismo y la convivencia entre diferentes en las sociedades democráticas contemporáneas, se han buscado pautas legales para garantizar derechos. México, como otros países, ha dado pasos para lograr una mayor y mejor representatividad en el Congreso de la Unión de los diversos grupos que conforman nuestra sociedad. La autoridad electoral clasificó 28 distritos electorales indígenas –por contar con más del 40% de su población perteneciente a algún grupo étnico–, para garantizar su participación política y con la representatividad adquirida mejorar la atención a sus aspiraciones y problemas específicos.

Esto es un primer acercamiento, pues como señala la autora, “la lucha por obtener derechos político-electorales y poder ganar espacios de poder parece constituir el eje central del debate actual sobre el multiculturalismo y derechos indígenas”.

Sólo siendo diferentes podrá pervivir la democracia, pues un pensamiento único destruye las bases del sistema democrático y lleva al autoritarismo a ultranza. Los valores democráticos, como la tolerancia y el respeto, dan la posibilidad de convivir juntos con nuestras diferencias.

Instituto Federal Electoral

INTRODUCCIÓN

Este Cuaderno de Divulgación tiene por objetivo brindar algunas pistas acerca del complejo debate sobre el multiculturalismo y su relación con la democracia. El multiculturalismo, un tema en apariencia novedoso y utilizado recurrentemente cada vez que se hace referencia al reconocimiento o promoción de derechos específicos (minorías, pueblos indígenas, grupos culturales, mujeres, homosexuales), ha sido fuente de debates apasionados de los cuales todavía no se pueden sacar conclusiones definitivas.

Los argumentos a favor y en contra de la inscripción de estos derechos, en la ley y en la acción institucional, surgen tanto en países con procesos recientes de democratización como en aquéllos con una larga tradición democrática. En ambos casos prevalece el cuestionamiento acerca de si los derechos destinados a acomodar las distintas identidades en un espacio nacional son o no compatibles con principios básicos de la democracia como la libertad individual y la igualdad social.

A través de la revisión de los enfoques más utilizados, podemos llegar a entender cómo la noción de multiculturalismo ha ido evolucionando y por qué en algunos países, con un pasado de colonización y que actualmente experimentan procesos de democratización, esta corriente de pensamiento ha encontrado terreno fértil para su desarrollo. Sin llegar a generar un consenso generalizado, los debates sobre las ventajas y desventajas de dar a los ciudadanos un tratamiento diferenciado a partir de su adscripción cultural o de identidad, coinciden con un momento histórico en el cual las sociedades marcadas por la desigualdad y la exclusión ponen en evidencia los límites de los efectos redistributivos de la democratización.

El caso de los pueblos indígenas de América Latina merece una reflexión especial. Desde el movimiento de los Jíbaros en la Amazonia ecuatoriana, hasta la reciente postulación de la Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú como candidata a la Presidencia de Guatemala, pasando por la rebelión zapatista en México, el movimiento indígena de la región latinoamericana constituye un momento de ruptura, pero también de creación de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad. Los tratados internacionales, las reformas constitucionales y la existencia de instituciones que han dejado de ser “ciegas” a la diferencia son sólo algunas de las respuestas que los diferentes gobiernos generan para tratar de procesar de manera más eficiente las demandas de un sector de la población. El movimiento indígena logra revertir un esquema de dominación sistémica, y paralelamente su aparición y acciones vinculan demandas específicas de reconocimiento y de derechos culturales con los intereses de sectores más amplios de la sociedad, exigiendo además el ejercicio

pleno de sus derechos de ciudadanía. ¿Cuáles han sido las conquistas de estos movimientos basados en la diferencia cultural y qué desafíos enfrentan ahora?

LOURDES MORALES CANALES

LA POLÍTICA DE LA DIFERENCIA: ORIGEN Y CONCEPCIONES

Una de las cuestiones que se encuentran en el centro de la reflexión acerca del multiculturalismo es el tipo de reconocimiento público que debe acordarse a las diferencias culturales, de identidad, religiosas y de estilos de vida, dentro de una sociedad determinada.

Esta reflexión, que había sido privilegiada por la filosofía política, se convirtió desde hace poco más de 30 años, tanto en países en procesos de transición democrática como en aquéllos con democracias bien consolidadas, en motivo de análisis, movilizaciones, diseño de políticas públicas, exenciones legales y disposiciones constitucionales para una mejor forma de ordenamiento e integración política. ¿En qué momento las diferencias se convirtieron en fundadoras de un nuevo orden político, al grado de preguntarse, como lo hace

Alain Touraine, acerca de la necesidad de poder vivir juntos con nuestras diferencias?¹

Sin duda, el fin del modelo de Estado providencia, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa del Este tras la caída del comunismo en 1989, los acelerados flujos poblacionales, los efectos de la modernización con la adopción del comercio sin fronteras, las transformaciones políticas de países que han optado por la democracia como la mejor vía para elegir a sus representantes y, sobre todo, las crecientes desigualdades socioeconómicas propiciaron que diversos grupos se organizaran y se hicieran visibles para buscar algún tipo de reconocimiento. Las cifras actuales hablan por sí mismas: se calcula que en el mundo cerca de 300 millones de individuos forman parte de algún pueblo indígena,² que alrededor de 15 millones de personas han sido desplazadas de sus países de origen por conflictos políticos y étnicos, y que cerca de 98 millones de individuos forman parte del flujo migratorio en Europa y América.³

¹ Alain Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, París, 1997.

² Cifras del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Ver www.un.org

³ La fuente principal para medir la migración en el mundo son los censos realizados por cada país. Sin embargo, dado que no existen cifras exactas para medir la migración ilegal, el Banco Mundial utiliza estudios de diversos centros especializados en migración (*Hispanic Center*, de la Organización Internacional del Trabajo (orr), y el Centro de Migración, Política y Sociedad de Oxford). Ali Mansur y Bryce Quillin, *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Banco Mundial, Washington, 2007, pp. 3-7; Barbara Harff y Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics, Dilemmas in World Politics*, Westview Press, Boulder, Colorado, 2004, p. 1.

La multiplicación de las demandas de reconocimiento está vinculada a estos cambios históricos, pero principalmente a los pobres resultados que las democracias modernas han brindado en la mejora de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes (trabajo precario, desempleo, pobreza, crisis urbana). Aunque la adopción de la democracia, principalmente la electoral, cuenta con una infinidad de connotaciones positivas (pocos gobiernos se consideran antidemocráticos), la universalidad de los derechos fundamentales y el respeto a la dignidad de la persona aún no han podido ser plenamente garantizados.

La exigencia de una democratización más profunda de los sistemas políticos más allá de aspectos mecánicos o electorales, ha hecho que la diversidad cultural y la multiplicidad de identidades que tradicionalmente eran absorbidas y vehiculadas por el modelo de Estado-nación, sean tratadas de otra manera.

En este intento por “democratizar la democracia”⁴ se valora el contexto en el cual se desarrollan los diferentes regímenes políticos, eliminando viejos paradigmas, como el del supuesto vínculo estrecho entre democracia y desarrollo, o la creencia de que la democracia es un valor principalmente occidental.⁵ Experiencias de países del sur o provenientes de democracias no occidentales (como India, Senegal o Sri Lanka) muestran la posibilidad de crear formas de

⁴ Boaventura de Sousa Santos, *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Canon*, Verso, Nueva York, 2005, pp. XVII-XXIV.

⁵ Amartya Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Manuels Payot, París, 1999.

participación contrahegemónicas que no surgen en países desarrollados.⁶ Es en esta concepción de la democracia, como un proceso histórico y como una forma de relación entre el Estado y la sociedad, que se asienta el multiculturalismo. Éste no es más que una política inscrita en las instituciones, el derecho y la acción gubernamental nacional o local, para dar a las diferencias culturales cierto reconocimiento en el espacio público.⁷

Visto así, la política multicultural pretende entonces responder a la vez a la reivindicación de la identidad cultural, a las aspiraciones de un mejor nivel de vida y al libre ejercicio de derechos políticos. Más que segregar, se trata de reforzar el espíritu democrático teniendo un amplio sentido de la solidaridad.

En general, podemos identificar tres escenarios en los cuales grupos o movimientos sociales utilizan reivindicaciones para lograr algún tipo de reconocimiento de derechos:⁸

- a) *Pueblos indígenas*: se trata de pueblos que hacen referencia a un pasado glorioso del cual todavía quedan vestigios, que preexistían antes de la formación del Estado-nación y que sufrieron la traumática experiencia de la colonización

⁶ Para un análisis de casos, ver Christophe Jaffrelot, *Démocraties d'ailleurs, Démocraties et démocratisations hors Occident*, Ed. Karthala, CERI, París, 2000.

⁷ Michel Wieviorka, "Diferencias culturales, racismo y democracia", en Daniel Matto (coord.), *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*, FACES-UCV, Caracas, 2003, p. 28.

⁸ Andrea Semprini, *Le multiculturalisme*, Col. Que sais-je?, PUF, París, 1997.

(América Latina), que fueron víctimas del exterminio (Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda) o de la esclavitud (África, Irak, Indonesia) y que se encuentran en situación de desventaja social, económica y política frente a una élite dominante. Éstos abanderan una identidad colectiva para cuestionar los efectos perversos de la asimilación/integración forzada (también sería el caso de los catalanes o vascos en España), reclamando que les sea saldada esta deuda histórica vía una compensación. En la legislación internacional, estos grupos son reconocidos jurídicamente como pueblos autóctonos.

- b) *Inmigración*: producto de los flujos poblacionales, del cambio de modelo económico y de la circulación del capital, otro tipo de demandas se originan por parte de grupos provenientes de la inmigración. A pesar de que éstos tienden a reproducir características de su cultura de origen dentro del nuevo territorio habitado, en la mayoría de los casos se trata de la lucha por derechos de ciudadanía. Desde la década de los años setenta del siglo XX, en diversas regiones del mundo la inmigración se ha vuelto un tema central tanto en la elaboración de políticas públicas como en las plataformas electorales; aun así, no existe todavía un consenso en lo que se refiere a un equilibrio entre el respeto de los derechos fundamentales y la legalidad, el número de inmigrantes que se deben admitir dentro de un mismo espacio nacional y el tipo de derechos y de servicios que se les puede otorgar.

- c) *Minorías nacionales*: finalmente, desde la perspectiva de los movimientos sociales, existen grupos estructurados en torno a valores compartidos, que desarrollan un sentimiento de pertenencia, que no forzosamente cuentan con raíces históricas y que, frecuentemente, establecen lazos de solidaridad a partir de la exclusión o de la situación de desventaja en la que se encuentran (homosexuales, ecologistas).

Desde el punto de vista normativo, los problemas que implican el reconocimiento de ciertos derechos son radicalmente diferentes cuando se trata de pueblos autóctonos, de grupos minoritarios o de poblaciones inmigrantes.

Los pueblos originarios suelen aspirar a ser reconocidos jurídicamente como poblaciones con derecho a preservar o reconstituir sus instituciones sociales y políticas. Dado que son portadores de una cultura particular, solicitan que el Estado otorgue derechos específicos que garanticen su reproducción.

En el caso de los grupos minoritarios o de movimientos sociales basados en la identidad, se cuestionan las formas de incorporación del Estado, y por lo tanto se requiere del diseño de políticas destinadas a revertir la exclusión en la que viven estos grupos. El objetivo es generar una mayor igualdad. Es bajo este criterio que se crea la discriminación positiva (*affirmative action*) en Estados Unidos en la década de 1960. Como una forma de reparar los efectos de la discriminación racial hacia los estudiantes negros y como resultado del movimiento pro derechos cívicos, algunas de las universidades

más prestigiosas de ese país deciden establecer cuotas y favorecer la admisión de estos estudiantes. Con el paso del tiempo, la discriminación positiva se extiende a varias universidades; sin embargo, estudios a largo plazo muestran que los resultados en términos de justicia social son limitados. Aun así, la discriminación positiva muestra la compatibilidad de este tipo de medidas con los principios de la democracia liberal.⁹

Finalmente, en el caso de los inmigrantes sus demandas no son un intento por reconstituir su cultura de origen dentro de otro Estado-nación creando culturas paralelas. El carácter voluntario u obligado de su desplazamiento implica un deber de adhesión y de aculturación a los valores fundamentales y a las normas de las instituciones del país que los alberga. En la mayoría de los casos, los inmigrantes se esfuerzan por conocer el idioma, las normas y los códigos de conducta de la nación adoptiva. Sin embargo, dado que el proceso de integración a una nueva cultura es un paso complejo, las demandas están orientadas hacia medidas que favorezcan su incorporación protegiendo su identidad. El mejor ejemplo de este tipo de movimientos es el lanzado por los inmigrantes en Estados

⁹ Una de las características principales de la *affirmative action* es su carácter temporal, ya que se trata de regularizar una situación de desigualdad. En Estados Unidos se favoreció la entrada de estudiantes negros, hispánicos y asiáticos a las universidades, sin embargo, no se cumplió cabalmente con la igualdad de condiciones y la equidad deseada puesto que a diferencia de la primera generación, las segundas y terceras generaciones provinieron de sectores sociales privilegiados. J. Thermes, "L'affirmative action et les étudiants noirs à Harvard, Yale et Princeton", en Michel Wieviorka y Jocelyne Ohana, *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Coloquio de Cerisy, Col. Voix et Regards, Ed. Balland, París, 2001, pp. 393-401.

Unidos el 1 de mayo de 2006. Las demandas de los manifestantes formaron parte de una lucha por el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía.¹⁰

Ahora bien, desde el punto de vista sociopolítico, las demandas de reconocimiento pueden también ser formuladas como parte de una estrategia que instrumentaliza la identidad, creando y recreando comunidades, con la finalidad de acceder al poder. Este tipo de multiculturalismo suele generar resistencias, principalmente cuando es utilizado como una forma de canalizar la emancipación social.

En una tipología que resulta bastante útil, Jacob Levy¹¹ clasifica el reconocimiento jurídico de los derechos basados en la cultura como: a) exenciones a leyes que penalizan o dificultan las prácticas culturales (por ejemplo, la utilización del peyote en rituales y ceremonias), b) asistencia para llevar a cabo acciones que la mayoría puede realizar sin ayuda (subvenciones), c) derechos de autonomía y de autogobierno, d) restricción de libertades para los miembros

¹⁰ El 1 de mayo de 2006, millones de inmigrantes, en su mayoría latinos, realizaron paros y salieron a las calles de manera simultánea en varias ciudades de Estados Unidos con las siguientes demandas: el bloqueo de la Ley antiinmigrante HR4437, el rechazo a la militarización de la frontera con México, la amnistía a los trabajadores indocumentados que laboran en ese país, la adquisición de derechos de ciudadanía, el reconocimiento de derechos laborales y salarios justos para los trabajadores inmigrantes. Como una muestra de su deseo de integración, los manifestantes marcharon ondeando simultáneamente la bandera estadounidense junto a aquélla de sus países de origen.

¹¹ Jacob Levy, "Classifying Cultural Rights", en Ian Shapiro y Will Kymlicka (coords.), *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, Nueva York, 1997, pp. 22-23.

ajenos a la comunidad (propiedad de la tierra), e) reconocimiento del pluralismo jurídico y del derecho consuetudinario, f) demandas simbólicas (festividades, prácticas culturales), y g) derechos especiales de representación.

Mientras algunos de estos derechos han sido reconocidos tanto en la legislación internacional como en constituciones nacionales y en legislaciones específicas, otros han sido rechazados tras severos desacuerdos de orden político y normativo. ¿En qué consisten estos debates?

LAS “CONTROVERSIAS” Y LOS CONSENSOS MULTICULTURALISTAS

A finales de octubre de 2005, los suburbios parisinos (*banlieues*) se volvieron el escenario de violentos enfrentamientos entre jóvenes y las fuerzas del orden. La llamada “crisis de los suburbios” inicia en Clichy-sous-Bois (Seine-Saint Denis), una pequeña comunidad ubicada a apenas 20 minutos en tren de la capital francesa. En esta zona de grises edificios, marcada por el desempleo, la diversidad cultural y la exclusión,¹² dos jóvenes de padres inmigrantes mueren electrocutados al tratar de huir de la policía escondiéndose dentro

¹² Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos de Francia (INSEE), en Clichy-sous-Bois, 32.8% de la población mayor a los 15 años no cuenta con educación básica, lo cual, sin duda, es bastante inferior a las cifras de países en vías de desarrollo; sin embargo, la media en Francia es de 20.7%. Lo mismo sucede con otros indicadores: 23.5% de la población de Clichy-sous-Bois está desempleado en comparación con el 12.8% de la media nacional (32% son personas de entre 15-24 años), el gasto público *per cápita* es de 617 euros, mientras que la media francesa es de 992 euros. Se calcula que 2,700 de las habitaciones están sobrepobladas y que no se cuenta con suficiente apoyo del Estado para brindar una vivienda digna (www.insee.fr).

de un transformador de luz.¹³ Este hecho desata una auténtica crisis política: en menos de un mes hay disturbios en cerca de 300 comunidades del país y 9,193 automóviles son incendiados. Aunque los participantes de estas manifestaciones no logran formar un movimiento social, articulándose en torno a un proyecto político específico, la crisis pone en evidencia el malestar de un porcentaje de la población que con sus actos cuestiona la eficacia del paradigma republicano francés como modelo de integración política e igualdad. El discurso entre los defensores y retractores del multiculturalismo no se hace esperar: para algunos, la desigualdad social hace imposible que se cumpla el ideal universalista del ejercicio pleno de derechos de ciudadanía. En contraste, los críticos del “diferencialismo” señalan que la existencia de este repliegue cultural dentro de un mismo territorio, no es más que la reacción de segmentos de la población que rechazan conscientemente la integración y que, por lo tanto, representan una amenaza para la unidad nacional.

En otras latitudes del mundo, argumentos similares son esgrimidos cuando se trata de la afirmación de identidades o de diferencias culturales en el espacio público. Estos debates no han terminado de responder al desafío que la diversidad cultural presenta para los regímenes democráticos. Aun así, el choque entre los movimientos pro derechos específicos y las reacciones en contra han transitado por varias etapas. En cada una de éstas prevalece la tensión entre igualdad y libertad y entre justicia e igualdad, valores que constituyen

¹³ Se trata de Ziad Benna, de 17 años, y de Bouna Traeré, de 15 años. Ver Jacky Durand y Fabrice Tassel, “Nuit d’émeute a Clichy-sous-Bois”, en *Libération*, Francia, 28 de octubre de 2005, p. 3.

los pilares de fondo de la democracia. ¿Hasta dónde se pueden reconocer derechos específicos sin poner en riesgo la unidad del Estado?, ¿qué derechos contribuyen a la construcción del ideal de justicia y democracia?¹⁴

En la primera etapa, que retoma un debate clásico de la filosofía política, se distinguen dos orientaciones aparentemente irreconciliables: la de los “liberales” y los “comunitaristas”¹⁵ (o “individualistas” y “colectivistas”). El debate gira en torno a la prioridad de la libertad individual sobre la comunidad. Para los liberales, el individuo debe ir por encima de las decisiones colectivas. La autonomía individual no permite que sean reconocidos derechos de grupo, ya que se puede atentar contra la libertad de los individuos. En contraparte, los “comunitaristas” consideran que el interés de la colectividad no puede ser reducido a los intereses de sus miembros individuales, ya que éstos se encuentran inmersos en una red de relaciones. Privilegiar la autonomía individual es nocivo para la comunidad puesto que ésta mantiene un equilibrio entre la elección individual y la protección de la forma de vida en común que permite que la comunidad continúe subsistiendo.

¹⁴ Will Kymlicka, “Derechos de las minorías y globalización”, en Ferran Requejo (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España, 2002, pp. 25-48.

¹⁵ En un sentido limitado, los comunitaristas defienden la existencia de comunidades cerradas que prohíben el acceso a la “otredad” y al universalismo. Son, según Steven Lukes, “antiliberales duros cuya finalidad es claramente la de crear y proteger comunidades fundadas sobre culturas de reconocimiento claramente definidas” (Steven Lukes, “L’arrachement social et ses mythes: sur la querelle entre libéralisme et communautarisme”, en *Le Banquet*, núm. 7, segundo semestre, París, 1995, p. 180).

La segunda etapa se centra en el papel de la cultura y la identidad dentro de las democracias liberales. El debate se presenta entre aquéllos que defienden a los grupos que siendo culturalmente diferenciados se adhieren al consenso liberal-democrático, pero que discrepan sobre la interpretación dominante de estos principios, concretamente: el papel del lenguaje, la nacionalidad y las identidades étnicas en el seno de las sociedades y las instituciones.¹⁶ Aunque subsiste la tensión entre libertad y cultura, en esta etapa se logran delimitar las reivindicaciones de los grupos etnoculturales tratando de establecer puentes entre una y otra postura, en defensa de la unidad del Estado y la democracia. Algunos autores como Charles Taylor, se inclinan por defender la compatibilidad que existe entre el “reconocimiento” de la identidad y la cultura con los principios de libertad y la igualdad dentro de las sociedades modernas.¹⁷

La tercera etapa surge con fuerza en el mundo anglosajón de los años sesenta, particularmente en Estados Unidos y Canadá (Quebec), pero vuelve a retomarse bajo otro contexto en la década de 1990 con la aparición del movimiento indígena en América Latina.

Esta etapa, que sin duda retoma aspectos de la anterior, hace énfasis en la reivindicación de derechos de las minorías o de grupos específicos, frente a los procesos de construcción del Estado-nación

¹⁶ Donna Lee Van Cott, “Democratization and Constitutional Transformation”, en *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pitt Latin American Series, Pittsburgh, 2000, pp. 1-35.

¹⁷ Charles Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

(*nation-building*). En este sentido, se cuestiona la neutralidad del Estado y la aplicación de políticas de integración y asimilación frente a los grupos culturalmente diferenciados inmersos en una “cultura societaria”¹⁸ que tiende a ser pluralista. En teoría, una cultura societaria implica la interiorización de valores comunes con instituciones sociales incluyentes. Sin embargo, la principal crítica es que dichos procesos de construcción implican la imposición de una cultura dominante sobre otra, con lo cual el Estado no puede ser neutral sino que privilegia la cultura de la mayoría.

En contraposición a estos principios, existen quienes pretenden defender una “cultura etnicizada”. Esta última toma la reproducción de una cultura y de una identidad particular como uno de sus principales objetivos. En esta etapa no sólo existe un antagonismo entre uno y otro esquema, ya que inevitablemente se puede privilegiar a una cultura en detrimento de otra, sino que además las demandas de reconocimiento por parte de los grupos culturalmente diferenciados son elaboradas desde la perspectiva de grupos subordinados política y económicamente, por lo que son vinculadas a exigencias sociales.

En este sentido también se ubica la querella reavivada a raíz de los flujos migratorios en Europa, la cual ha sido abanderada entre “republicanos” y “diferencialistas”. Tanto el modelo republicano estadounidense como el modelo “jacobino” francés se basan en un ideal de integración a través de la asimilación cultural (*melting pot*) de todos los individuos. Sin embargo, la desigualdad pone en entredicho la eficacia de ese ideal de construcción.

¹⁸ Will Kymlicka, “Derechos de las minorías y globalización”..., *op. cit.*, p. 33.

En Francia, los republicanos defienden la existencia de un espacio público nacional, de naturaleza contractualista, en el cual debe existir una clara separación entre lo público y lo privado. Desde esta perspectiva, los particularismos no quedan prohibidos sino simplemente confinados al espacio privado.¹⁹ Siendo la República una e indivisible, en el espacio público no debe haber más que ciudadanos libres e iguales puesto que el espacio de la ciudadanía es un espacio neutro. En contraparte, los “diferencialistas” aseguran que el Estado-nación no ha logrado brindar ese espacio de ciudadanía a todos, y que por lo mismo, sólo un tratamiento apolítico de las demandas de reconocimiento de las minorías o grupos culturales puede garantizar una auténtica igualdad ciudadana.²⁰

Estos debates pueden llevar a conclusiones diversas, sin embargo, algunos consensos pueden ser señalados. En primer lugar, se trata de la aceptación casi generalizada de que el derecho a salvaguardar

¹⁹ Un ejemplo de la defensa de la laicidad en Francia es la utilización del velo por parte de las alumnas que practican la religión islámica. Alain Touraine asegura que actualmente la laicidad debe reformularse no como una separación completa entre vida pública y privada, sino como un espacio de interculturalidad, un “diálogo entre culturas”. Alain Touraine, “Les conditions de la communication interculturelle”, en Michel Wieviorka (coord.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, La Découverte, Col. Essais, París, 1996, p. 315.

²⁰ Charles Taylor, Michael Walzer, Michael Sandel y Alasdair Macintyre son identificados por la mayoría de los comentaristas como los principales críticos “comunitaristas” del liberalismo. Sin embargo, ninguno de ellos se identifica con algún movimiento comunitarista. En todo caso, los comunitaristas en un sentido amplio, son aquellos que se interesan en la preservación de las culturas elaborando una crítica a las prácticas y teorías liberales. Justine Lacroix, *Communautarisme versus libéralisme. Quel modèle d'intégration politique?*, Col. Philosophie et Société, Université de Bruxelles, Bélgica, 2003, pp. 59-60.

una cultura, o bien que el derecho a la sobrevivencia o protección de una pluralidad de culturas, constituye un derecho fundamental.²¹

En segundo lugar, que sin importar el sexo, origen o preferencia sexual, todos los seres humanos tienen derecho a un trato justo, y que por lo mismo, los miembros de un grupo culturalmente diferenciado, ya sea en lo individual o en lo colectivo, deben ser defendidos ante el estereotipo, la discriminación o el abuso.

En tercer lugar, que los regímenes democráticos que se basan en la idea republicana de la unidad política y el tratamiento homogéneo no es adecuada en contextos plurinacionales y globalizados, o dicho de otra manera, no se puede tratar igual a los desiguales y no puede haber equidad si no hay igualdad de condiciones, lo cual requiere hacer excepciones.²² La regulación de ciertos derechos culturales, incluidos los derechos de las minorías nacionales y su reconocimiento constitucional, no debería presentar obstáculos para su reconocimiento.

Visto así, el multiculturalismo deja de ser satanizado. Sin embargo, las resistencias obligan a distinguir entre un tipo de “multiculturalismo

²¹ John Rex, “The Concept of a Multi-Cultural Society”, en *Race and Ethnicity*, Open University Press, Inglaterra, 1992, pp. 119-120.

²² Ferran Requejo (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, op. cit., p. 15; René Otayek, *Identité et démocratie dans un monde global*, Presses de Sciences Po, París, 2000; Will Kymlicka, “La evolución del debate sobre los derechos de las minorías”, en *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós Ibérica, Col. Estado y Sociedad, Barcelona, 2003.

positivo”,²³ en el cual las demandas de los grupos vulnerables son compatibles con los principios liberales porque permiten reforzar los principios de libertad e igualdad, y un “multiculturalismo negativo” o radical, que implica la restricción de los derechos individuales y la exacerbación de los comunitarismos.²⁴

Esta separación, fácil de realizar en la teoría, pero difícil de distinguir en la práctica, ha sido planteada de distintas maneras: René Otayek, cuyas reflexiones se basan en una larga experiencia de estudio de campo en las sociedades africanas, diferencia el “identitarismo negativo”, volcado sobre la defensa de la alteridad de grupo, y la reivindicación cultural “positiva”, respetuosa del lazo social y nacional. En el mismo sentido, Amitai Etzioni ve en la idea comunitaria un núcleo de interrelaciones solidarias, pero no como un repliegue grupal de unos contra otros, y propone la “sociedad comunitaria” para diseñar una propuesta en la que se articulan valores comunitarios sin perder de vista la sociedad global, para así desarrollarlos en la sociedad. En su propuesta “moderada”, como él mismo la llama, Etzioni advierte el peligro de las llamadas “políticas de la identidad” que refuerzan la idea de las diferencias grupales como totalizadoras.²⁵

²³ Esta cuestión constituye para Kymlicka parte de la “segunda etapa” del debate sobre el multiculturalismo, en la cual se discrepa sobre la interpretación de los derechos liberal-democráticos en sociedades multiétnicas.

²⁴ Se entiende por comunitarismo la dominación de la voluntad individual por los valores de la comunidad.

²⁵ Amitai Etzioni, “Pluralismo en la unidad”, en *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 225-253.

Giovanni Sartori, uno de los más duros críticos del multiculturalismo, acepta el pluralismo basado en la tolerancia, el consenso y la comunidad buscando “vivir juntos en la diferencia”, mientras que percibe al multiculturalismo como una amenaza. Para el filósofo italiano, éste es una maquinaria de la diversidad (*diversity machine*) que constituye un proyecto ideológico destinado a producir y exacerbar las diferencias.²⁶

En esta dicotomía, Michel Wieviorka pone de relieve la relación entre identidades culturales y justicia social. Así, el autor distingue el multiculturalismo “integrado”, es decir, en una sola acción hay demandas de reconocimiento y lucha política contra las desigualdades sociales, y el multiculturalismo “fragmentado”, que separa el tratamiento de las diferencias culturales de las desigualdades sociales. La primera categoría aspira a reforzar a la nación, poniendo el reconocimiento de la diversidad cultural y el combate contra la injusticia social al servicio de la unidad nacional. En la segunda, se encuentran las políticas compensatorias expresadas a través de medidas como la ya citada discriminación positiva.

Aun así, Wieviorka asegura que el multiculturalismo se ha manifestado a través de políticas aplicadas “desde arriba”, las cuales corren el riesgo de fijar las diferencias culturales reconociendo, pero a la vez prohibiendo, eventuales procesos de descomposición y recomposición. Es en este sentido que el tema de la identidad parece en sí problemático, puesto que en primera instancia se trata de un concepto

²⁶ Giovanni Sartori, *Pluralisme, multiculturalisme et étrangers. Essai sur la société multiethnique*, Ed. Des Syrtes, París, 2003, pp. 27, 61.

dinámico que se va construyendo y reconstruyendo en el tiempo, y en segundo lugar, todos los individuos pueden tener adscripciones a varias identidades a la vez (social, étnica, política, cultural, etc.).²⁷

Por lo tanto, Wieviorka propone a la interculturalidad como proceso de reconocimiento mutuo entre culturas –ya sean minoritarias o dominadas– en el seno de una sociedad. Para el autor, la interculturalidad plantea el intercambio y el respeto mutuo entre distintos grupos culturalmente diferenciados.

Es claro que los dilemas planteados en las distintas etapas del debate sobre el multiculturalismo no se han resuelto, y sin embargo una cuarta etapa parece dibujarse. Si efectivamente, como dice Wieviorka, las políticas multiculturales han sido aplicadas “desde arriba”, actualmente la retórica multicultural ha sido también apropiada “desde abajo” y ha sido motivo de luchas y movilizaciones por parte de grupos que no sólo buscan un reconocimiento constitucional sino también el ejercicio de derechos políticos basados en la diferencia.

²⁷ En este sentido, Amartya Sen recuerda que debe haber una distinción entre el multiculturalismo y el monoculturalismo plural. A partir del modelo de integración de inmigrantes en Gran Bretaña, el autor alerta sobre los problemas de un multiculturalismo que reduzca la capacidad de los individuos a escoger la adscripción cultural que más les convenga. Amartya Sen, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Norton & Company, Nueva York, 2006.

CIUDADANÍA MULTICULTURAL Y DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

A lo largo de las distintas etapas del debate sobre el multiculturalismo se han generado cambios significativos tanto en las legislaciones como en la forma de hacer política. Sin duda, la aportación más significativa ha sido la nueva concepción en la relación Estado-sociedad, según la cual adscribir ventajas o derechos con base en la identidad cultural o en la pertenencia no es algo arbitrario ni tampoco es sinónimo de fragmentación social. Por el contrario, en ciertos contextos, el no otorgar derechos específicos (identidad, pertenencia cultural, lengua) puede ser fuente de discriminación y de injusticia.

En esta línea de pensamiento, autores como Will Kymlicka, Charles Taylor e Iris Young sostienen que el respeto y promoción de los derechos culturales de ciertos grupos pueden coexistir con los valores democráticos, ya que un modelo de ciudadanía multicultural es posible. La teoría en torno al reconocimiento de una sociedad multicultural tiende a conciliar la igualdad de todos los ciudadanos con el reconocimiento público de sus especificidades culturales.

La base de este reconocimiento es que las políticas de asimilación son insuficientes para garantizar una auténtica democracia puesto que se ignora la necesidad de las personas de ver reconocida su dignidad, no solamente como ciudadanos sino también como portadores de una cultura, misma que por la historia de dominación es minimizada o devaluada. Aun así, toda protección de particularismos no se hace de manera incondicional, ésta cuenta con ciertos límites que buscan evitar la oficialización o promoción de prácticas autoritarias o violaciones a los derechos fundamentales. Sin embargo, el ejercicio de este tipo de ciudadanía abre un nuevo frente que ya no tiene que ver con la justicia de las demandas de reconocimiento, sino con el ejercicio de derechos políticos concretos. Es decir, en este intento por alcanzar niveles de igualdad se busca que el reconocimiento no sea únicamente retórico, sino que existan resultados concretos.

En lo que ha sido identificada como la cuarta etapa de los debates multiculturales, el reconocimiento de los derechos de las minorías o grupos subordinados, está vinculado a la estabilidad social a largo plazo. Las demandas de estos grupos están centradas en la participación política y en la creación de mecanismos institucionales que favorezcan la toma de decisiones por parte de grupos culturalmente diferenciados. Se trata de derechos político-electoral como la participación, la consulta, la representación política étnica, el ejercicio de derechos de autonomía y de autogobierno (*self-government*) que en algunos casos son formulados en términos colectivos y buscan ampliar el ejercicio de la ciudadanía responsable. El planteamiento es no solamente que las instituciones dejen de ser “ciegas a la diferencia”, para retomar una expresión de Charles Taylor, sino que se

propone la instauración de mecanismos especiales dentro de ellas. En términos de Kymlicka, esto significa “dar una voz a las minorías”.²⁸ ¿De qué tipo de derechos estamos hablando?

En general, los derechos políticos son aquellos que conforman el cuerpo de obligaciones y derechos fundamentales, que inspirados en la Ilustración son atribuidos a toda la humanidad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece como principio que la “voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos”.²⁹ Así, los derechos destinados a la integración de instancias de representación política son: el voto y la elegibilidad, el acceso a cargos públicos de autoridad, la libertad de asociación, de expresión política y de reunión. Todos ellos están vinculados a la participación en los asuntos públicos. En la actualidad, la aceptación del universalismo de estos derechos es incuestionable; sin embargo, cuando se habla de la creación de mecanismos destinados al ejercicio de estos derechos a partir de una categoría cultural específica, no existe la misma aceptación universalista.

Esto es, en gran parte, porque la reivindicación del autogobierno con el ejercicio de cierta autonomía política y territorial o los derechos especiales de representación, requieren de un diseño institucional específico y de una redistribución del poder. El Estado se ve entonces

²⁸ Will Kymlicka, “Donner une voix aux minorités”, en *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Ed. La Découverte, Politique et Société, París, 2001, pp. 194-216.

²⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21, www.unesco.org/general/fre/legal/droits-hommes.shtml

confrontado a la tensión entre el mantenimiento de la unidad política y la garantía de equidad en la acción representativa. La preocupación frente a este tipo de demandas es, entonces, si la virtud cívica y la estabilidad política se ven o no amenazadas al otorgar derechos políticos basados en la pertenencia “cediendo” espacios de poder.

Fenómenos como el ejercicio del autogobierno conllevan a la adaptación de las instituciones a sistemas normativos internos, o al reforzamiento de una doble identidad: la nacional y la étnica o cultural, lo cual plantea la disyuntiva entre atender demandas justas a costa de la fragmentación política, o bien arriesgar la estabilidad política y generar conflictos al no dar cabida a demandas legítimas.

La “politización de la etnicidad” reaviva temores y críticas por las prácticas que se pueden engendrar. Por ello, no todos los países con poblaciones pluriculturales reconocen con facilidad espacios de poder basados en la diferencia cultural, y más si éstos son formulados en términos colectivos. Sin embargo, en diversas sociedades la participación ciudadana ha sido limitada al acto electoral y la representación se ha convertido en monopolio de una élite burocrática. En estos contextos, la desafección política y el abstencionismo, la falta de identificación entre representantes y representados, la crisis de legitimidad y la subrepresentación de fuerzas políticas son fuertemente cuestionados. La exigencia de una participación y una representación política en términos culturales toma fuerza a través de luchas, movilizaciones y nuevos liderazgos, generando adaptaciones y respuestas institucionales.

Entre estas adaptaciones, Kymlicka identifica dos formas de reconocimiento de derechos políticos: aquéllos basados en los derechos de “protección externa” y los de “restricción interna”.³⁰ Las medidas de protección externa son aquellas que el Estado introduce para proteger y defender un grupo subordinado o minoritario con respecto a las presiones de un grupo mayoritario o dominante. Se trata de derechos que buscan reforzar la libertad individual y la igualdad política en el seno de un Estado que no es etnoculturalmente neutro.³¹

En el terreno político-electoral estas medidas se traducen en mecanismos que incorporan a grupos subordinados o minoritarios a los procesos de formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional.³² Se trata de la puesta en marcha de mecanismos compensatorios como la creación de circunscripciones especiales, la distritación con criterios culturales o “*gerrymandering* afirmativo”,³³ la representación por regiones, las curules reservadas (cuotas) y la técnica del

³⁰ Will Kymlicka, “Droits individuels et droits collectifs”, en *La citoyenneté multiculturelle...*, *op. cit.*, pp. 59-72.

³¹ *Ibid.*, p. 31.

³² Raúl Ávila Ortiz, “Representación de minorías étnicas”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg/TEPJE/FCE, México, 2007, pp. 693-705.

³³ Se trata del diseño administrativo de un distrito electoral destinado a favorecer los derechos de un grupo minoritario, vulnerable o subordinado. En realidad, fuera de algunos casos contados (Estados Unidos), el aspecto cultural es uno más dentro de toda una serie de criterios, como el tamaño del distrito y el número de votantes que ahí residen.

“mejor perdedor”.³⁴ Asimismo, los estatutos partidistas que tienden a favorecer las candidaturas indígenas o la formación de partidos indígenas en sus diversas modalidades (monoétnico, de base étnica y exclusivamente indígenas) forman parte de estos derechos.

En contraparte, los derechos etnopolíticos de “restricción interna” son aquellos que permiten la cohesión y la sobrevivencia de un grupo específico. Su finalidad es la reproducción cultural por la vía de la protección de sus miembros contra las presiones externas y el impacto desestabilizador de la disidencia interna (por ejemplo, no seguir la costumbre). En palabras de Kymlicka, se trata de “derechos de un grupo contra sus propios miembros”.³⁵ En el plano político-electoral estos derechos son aquellos que la ciudadanía étnica construye y la ciudadanía en general tolera, reconoce, pero también delimita. La expresión más frecuente es el autogobierno y el desarrollo de sistemas normativos internos.

La noción de autogobierno está vinculada al ejercicio de la autonomía y la autodeterminación. En su definición más simple, el autogobierno es la “capacidad de gobernarse bajo sus propias normas”. Sin embargo, este derecho ha sido reconocido dentro de los límites de los principios establecidos por la Constitución de cada país. La proposición

³⁴ Este sistema es utilizado en las Islas Mauricio y atribuye curules parlamentarias a los candidatos que, a pesar de haber perdido, obtienen un número considerable de votos. Esto se hace con la finalidad de mantener un equilibrio en la representación política. Arthur Reynolds y Bob Reilly (coords.), *Manual para el diseño de sistemas electorales del Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) Internacional, IDEA/TEPFI/IFE, Serie Manuales, México, 2000, pp. 106-108.

³⁵ Will Kymlicka, “Droits individuels et droits collectifs”, *op. cit.*, p. 32.

de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas elaborada en 1997 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), establece que el autogobierno es el derecho de un pueblo a “determinar libremente su estatus político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural”.³⁶

La demanda de ejercicio de este tipo de autonomía adquiere un sentido distinto al que se le había otorgado en la legislación internacional. Durante muchos años la autodeterminación fue percibida como un derecho exclusivo de países en vías de descolonización (autodeterminación externa), cuya finalidad era la formación de Estados independientes. Aun así, en los movimientos articulados en torno a un proyecto de identidad, cultural y de democratización, la autodeterminación reivindicada no es sinónimo de separatismo. Ésta implica la capacidad de influir sobre el orden político de una región con el único fin de preservar una identidad cultural, histórica o territorial.³⁷

Aun así, y a partir de la clasificación de derechos antes mencionada, la mayoría de los derechos reconocidos en las legislaciones corresponden a la categoría de “protección externa” (derechos territoriales, lingüísticos, programas compensatorios). Esto no sucede cuando se trata de derechos de “restricción interna”, cuyo reconocimiento depende del contexto político y del impacto que este tipo de derechos puede provocar en el conjunto de los diversos sistemas políticos.

³⁶ Proyecto sobre la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, sesión 1333, 95 periodo ordinario de sesiones), artículo 15 d.

³⁷ E. I. Daes, nota explicativa referente al Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Autóctonos, Doc E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 de julio de 1993, pp. 19, 21.

En el terreno político-electoral ambas categorías de derechos (“protección externa” y “restricción interna”) presentan rasgos en común: están basados en la diferencia cultural. Ambos tipos de derechos implican el reconocimiento y el ejercicio de prácticas culturales y políticas diferentes a las que prevalecen en el sistema dominante. En este sentido, las formas de participación local en ámbitos no exclusivamente electorales (asambleas comunitarias, consultas, regionalización) se vuelven particularmente atractivas para vincular a la democracia representativa con la democracia participativa.

Desde esta perspectiva, la política multicultural fomenta, en primera instancia, la evaluación de mecanismos convencionales de la democracia representativa, como la representación proporcional, cuya práctica ignora los particularismos y por lo mismo puede ser excluyente de una parte de la población que se siente cada vez menos representada en las esferas de decisión. En segundo lugar, no se puede perder de vista la naturaleza de estos derechos. Cuando la lucha por conquistar mayores derechos políticos proviene de pueblos originarios que han sufrido una situación de dominación política y económica, las reivindicaciones adquieren la legitimidad de quienes necesitan participar y formar parte de las decisiones políticas, económicas y territoriales que les competen. Finalmente, el ejercicio de estos derechos político-electorales implica una nueva organización del Estado. Esto es particularmente visible en América Latina, donde la participación política de los pueblos indígenas pasa por las instituciones formales, pero también por la identidad, la autonomía, la defensa del territorio y la movilización social, generando nuevas formas de participación y de desarrollo local.

DERECHOS POLÍTICOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

La región latinoamericana ha sido un terreno propicio para la aplicación de la política multicultural: ésta se ha convertido en una forma de relación entre el Estado y los pueblos indígenas que han buscado conquistar ciertos derechos. Del total de habitantes que conforman este bloque del continente, 43% se consideran indígenas, y se encuentran concentrados principalmente en la región de Mesoamérica y los Andes.³⁸

Además del contexto político e histórico ya descrito en lo que se refiere a la adopción del multiculturalismo, en América Latina la “política del reconocimiento” surge en un momento en el que convergen tres situaciones en particular: se trata, en primer lugar, de la emergencia de movimientos indígenas tanto a nivel nacional como

³⁸ Rachel Sieder (coord.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2002, p. 1.

internacional. En segundo lugar, no se puede ignorar la influencia del establecimiento de acuerdos y tratados internacionales que otorgan a los derechos indígenas el estatus de derechos fundamentales. Finalmente, ambas circunstancias coinciden con el proceso de democratización: cambio de régimen y nuevo modelo económico, lo cual obliga a enfrentar las contradicciones entre democratización, neoliberalismo, desigualdad social y exigencias de ciudadanía.

Desde principios de las décadas de 1970 y 1980, en diversos países de América Latina, y bajo la influencia de la crisis agrícola, las migraciones y los conflictos políticos, nace una serie de organizaciones provenientes de los movimientos campesinos y populares, los cuales se estructuran en torno a una identidad étnica.³⁹

La dimensión étnica se convierte en un elemento central de articulación y movilización con demandas vinculadas al control de los recursos naturales y a la defensa de la tierra. Este fenómeno proviene en gran parte de la crisis agrícola, del agotamiento del Estado populista y de la pérdida de eficacia de los canales de intermediación de carácter corporativista y clientelar, por lo que los indígenas buscan otras formas de mediación con las estructuras estatales.⁴⁰ En algunos casos, otros elementos ejercen su influencia: el surgimiento de nuevos liderazgos indígenas se ve favorecido por las políticas indigenistas (maestros bilingües), pero también por la

³⁹ Yvon Le Bot, *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société et pouvoir*, Ed. Karthala, París, 1994.

⁴⁰ Rodolfo Stavenhagen, "Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 62, Santiago de Chile, 1997, pp. 61-73.

influencia de la Iglesia católica, la cual, tras el Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín, centra sus esfuerzos en “la opción preferencial para los pobres”, trabajando con una teología de la liberación emancipadora.

A nivel internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en 1989, sobre pueblos indígenas y tribales, es la punta de lanza del reconocimiento jurídico de derechos de los pueblos indígenas. El Convenio no sólo permite definir la noción de “pueblo indígena”, sino que además delimita los derechos políticos, sociales, territoriales, de identidad y culturales a los que tiene derecho una población originaria. Gracias a este instrumento internacional queda establecido que un pueblo indígena es aquél:

- a) [...] cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) [...] por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.⁴¹

⁴¹ Artículo 1, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ver www.ilo.org

El Convenio 169 de la OIT introduce en la legislación el criterio de “autoadscripción” (la conciencia de la identidad étnica) como parámetro fundamental de identificación. En un periodo de 10 años, 12 países de la región latinoamericana, empezando por México, lo ratifican. Paralelamente, otras resoluciones establecidas a nivel internacional marcan la pauta del debate sobre la adopción de una política multicultural. Desde 1982 la Subcomisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) crea un grupo de trabajo sobre poblaciones autóctonas que propone la creación de un foro permanente.⁴² En este grupo se propone la adopción de una Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Autóctonos, la cual, tras más de 20 años de intensos debates, fue emitida en 2006 y aprobada en 2007.⁴³

De igual forma, en el marco de los festejos oficiales del V Centenario del Descubrimiento de América en 1992, Rigoberta Menchú Tum, indígena maya guatemalteca, recibe el Premio Nobel de la Paz. En ese año, los Estados miembros de la Segunda Cumbre Iberoamericana⁴⁴ constituyen el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos

⁴² La instancia se reúne durante 10 días cada año. Está conformada por 16 expertos independientes que asisten a título personal: ocho de ellos son designados por los pueblos indígenas y ocho son propuestos por los diferentes gobiernos. Los gobiernos pueden nombrar expertos autóctonos si así lo desean. Ver www.un.org

⁴³ Con un saldo de 30 votos a favor, 12 abstenciones y dos votos en contra (sorprendentemente Canadá y Rusia), se aprobó la resolución.

⁴⁴ La Cumbre Iberoamericana se crea en 1991, por iniciativa de un grupo de jefes de Estado dentro de los cuales sobresale el liderazgo del mexicano Carlos Salinas de Gortari. Se trata de un mecanismo de consulta y concertación política realizado cada año, en el cual se abordan temas de interés común para 21 países de América Latina, España y Portugal. Ver www.eurosur.org/CAmerica/cumbres/indice.htm

Indígenas de América Latina y El Caribe. Asimismo, la Asamblea general de la ONU decide que 1993 sería el año internacional de los pueblos indígenas del mundo, y un año más tarde se inicia la Decena Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994-2003).⁴⁵

El V Centenario es también motivo de protestas. Mientras que a nivel oficial los distintos países festejan el “Encuentro de dos Mundos”, las organizaciones indígenas realizan foros y se movilizan por los “500 años de dominación y exterminio”, lo cual constituye una presión para los diferentes países en vías de democratización.

Es por ello que aunado al proceso de reformas políticas y apertura de los sistemas electorales iniciados a mediados de la década de 1980 y principios de 1990, diversos países latinoamericanos establecen en sus constituciones respectivas el reconocimiento de la naturaleza pluricultural de la nación. Algunos gobiernos otorgan además otros derechos de “protección externa”, emitiendo legislaciones especiales o secundarias. Así, el derecho a la educación bilingüe, a la protección de la cultura, a la promoción de las formas de organización social, el derecho de consulta y de participación, son reconocidos en mayor o menor medida, dependiendo del país y del contexto que se trate (ver Anexo).

A partir de ese momento, se revierte el principio constitucional que prevaleció durante años según el cual –y bajo la influencia del liberalismo del siglo XIX– todos los ciudadanos, sin distinción, debían

⁴⁵ José Emilio Ordoñez Cifuentes (coord.), *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, IJ-UNAM, México, D.F., 2000, pp. 158-160.

ser iguales ante la ley. Este viraje jurídico tiene implicaciones sobre la gobernabilidad y el modelo de Estado. Las tensiones entre demandas de reconocimiento y respuestas jurídicas e institucionales se hacen más evidentes cuando se trata de la definición de derechos de “restricción interna”. Así, mientras los derechos de “protección externa” se inscriben fácilmente en los textos constitucionales, siendo en la mayoría de los casos de carácter retórico o simbólico puesto que no afectan la organización del Estado, los de “restricción interna”, y en particular los derechos político-electorales como el ejercicio de la autonomía y la libre determinación, representan un auténtico dilema político.

El Convenio 169 de la OIT es de especial relevancia para este reconocimiento. Además de los aspectos ya mencionados, este instrumento internacional establece que los indígenas deben tener derecho a la administración, conservación y gestión de los recursos naturales y minerales de la tierra y el territorio en el cual están asentados, o bien a aquellas tierras en las que históricamente han tenido acceso para sus tradiciones y subsistencia. En caso de que los recursos pertenezcan al Estado, se indica que los pueblos habrán de recibir una indemnización y compensación por la explotación de los recursos, además de que los gobiernos tendrán la obligación de consultar a los pueblos afectados.⁴⁶ La delimitación de este territorio resulta un tanto ambigua puesto que éste es “[...] lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.⁴⁷

⁴⁶ El Convenio 169 de la OIT dedica disposiciones relativas a las tierras y el territorio en sus artículos 13 al 19.

⁴⁷ Artículo 13.2, Convenio 169 de la OIT.

La Declaración Universal de los Pueblos Indígenas refuerza este principio al establecer que los pueblos indígenas no sólo tienen derecho a las tierras en las que viven, sino también a aquellas que hayan adquirido de otra manera. Asimismo, reconoce el derecho a la autonomía, a la libre determinación y al autogobierno.

El reconocimiento de los territorios indígenas se hace a nivel constitucional en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y México.⁴⁸ Sin embargo, mientras que en los tres primeros países se les otorga el estatus de sujetos de derecho público con posibilidad de emitir sus propias regulaciones, al menos a nivel jurídico, lo cual no quiere decir que se haya concretado plenamente en la práctica, en México la posibilidad de emitir sus normas quedó subordinada al orden constitucional y jurídico preexistente.

Ahora bien, en lo que se refiere a la exigencia de derechos políticos y a su vínculo con la autonomía, los distintos países de la región han adoptado mecanismos innovadores. Para Donna Lee Van Cott,⁴⁹ éstos se encuentran relacionados con las crisis de representación, de participación y de legitimidad de los sistemas políticos latinoamericanos, la volatilidad de las identidades partidistas (principalmente en lo que respecta a las propuestas de los partidos de izquierda frente a la globalización), la falta de mecanismos de inclusión de la ciudadanía

⁴⁸ En el caso de Ecuador, las compañías petroleras que explotan el recurso del Estado (el petróleo) deben indemnizar periódicamente a los pueblos indígenas, dueños legítimos de las tierras y territorios en donde se encuentra este recurso. En el caso de Colombia se reconocen los resguardos.

⁴⁹ Donna Lee Van Cott, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Boston, 2007, pp. 1-2.

en la toma de decisiones, y la fragilidad de la legitimidad y la gobernabilidad de estos regímenes.

De esta manera, en diversos países vemos la adopción de medidas destinadas no solamente a compensar la exclusión política y económica de los pueblos indígenas, sino principalmente a asegurar mayor estabilidad política gracias a una integración por dos vías: la institucional y la electoral.

La creación de instituciones *ad hoc* para indígenas y su vinculación con el desarrollo son un ejemplo. Así, en Argentina existe un Instituto de Asuntos Indígenas; en Guatemala, una Comisión de Asuntos Indígenas; en Bolivia, un Ministerio de Asuntos Étnicos, Genéricos y Generacionales; en Brasil, una Comisión Nacional del Indio; en Chile, una Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena; en Colombia, una Dirección de Asuntos Indígenas; en Costa Rica, una Comisión Nacional de Asuntos Indígenas; en Ecuador, el Ministerio de Asuntos Indígenas fue reemplazado por el Consejo Nacional de Planificación de los Pueblos Indígenas y Negros; en Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Desarrollo de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica; en Panamá, se creó recientemente un Consejo Nacional para el Desarrollo Indígena; en México, el Instituto Nacional Indigenista fue reemplazado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; mientras que en Venezuela el Ministerio de Educación cuenta con una Dirección de Asuntos Indígenas.

Con lo anterior, se observa que el modelo integracionista y vertical difundido por el indigenismo de mediados del siglo XX, es sustituido

por un esquema que tiende a ser más participativo. Este fenómeno converge además con los procesos de descentralización y con la necesidad de esquemas de desarrollo local y diseño de políticas públicas para las regiones indígenas. Aun así, el principal cuestionamiento por parte del movimiento indígena es la capacidad de incorporar a estas instituciones representantes legítimos de los pueblos indígenas que tengan la capacidad de promover esquemas de decisión de carácter colectivo.

En lo que respecta a los sistemas electorales, éstos se adaptan a la variable cultural gracias a dispositivos específicos como las curules reservadas (Colombia), las circunscripciones especiales (Ecuador, Venezuela, México) o las circunscripciones electorales con un número excepcional de electores destinados a concentrar un mayor número de indígenas para que éstos tengan un representante (Panamá). Estas medidas son reforzadas por ajustes por parte de los partidos políticos (cuotas de representación) o por la creación de partidos indígenas, cuya finalidad es asegurar una presencia indígena en el Congreso y en las Asambleas Nacionales de cada país (Colombia, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Bolivia, Perú y México).⁵⁰

⁵⁰ En Venezuela esta disposición está inscrita en el artículo 129 de la Constitución de 1999; en Colombia, en los artículos 171, 176, 246 y 330 de la Constitución de 1991; en Ecuador, en el artículo 224 de la Constitución de 1998, la cual define a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas destinadas a favorecer la representación indígena. En Bolivia la Constitución de 2004, en los artículos 61, 222 y 223, permite postular candidatos a partir de organizaciones civiles y/o a través de los pueblos indígenas. En Guatemala el movimiento Winaq creó una alianza partidista para postular a Rigoberta Menchú a la Presidencia y a candidatos indígenas al Congreso durante el último proceso electoral de 2007; en México el Instituto Federal Electoral propició, junto con otros criterios, la creación de 28 distritos electorales sobre los 300 existentes, con 40% o más de población indígena. Asimismo, en Oaxaca se creó un partido indígena: Unidad Popular.

En cuanto a los derechos políticos de “restricción interna” y autogobierno, sólo Ecuador, Guatemala, Nicaragua y México (el estado de Oaxaca) han logrado reconocimientos. La mayoría de éstos se han concretado en contextos específicos de crisis y reacomodos políticos. Así, las Juntas Parroquiales Rurales de Ecuador permiten la elección de representantes por voto directo; en Guatemala se crean los comités cívicos electorales, los cuales son organizaciones políticas de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular (alcaldes, síndicos y concejales) para integrar corporaciones municipales. Su acción está limitada al municipio en que postulen candidatos. En Nicaragua la Ley de Autonomía reconoce este régimen para las comunidades de la Costa Atlántica. Finalmente, en México, tras el levantamiento armado zapatista, el gobierno del estado de Oaxaca reconoce la elección de autoridades municipales por el régimen electoral de usos y costumbres.

Estos reconocimientos jurídicos y ajustes institucionales constituyen una enorme conquista por parte de los diferentes movimientos indígenas de la región latinoamericana. La aplicación de la política multicultural por parte de los distintos gobiernos ha mostrado la posibilidad de conciliar diferenciación de derechos con unidad nacional. Sin embargo, la experiencia nos enseña también que una declaratoria constitucional no es suficiente para garantizar el ejercicio de derechos específicos. Por lo mismo, la lucha por obtener derechos político-electorales y por ganar espacios de poder parece constituir el eje del debate actual sobre multiculturalismo y derechos indígenas.

En este terreno, las rupturas y los costos políticos son significativos. Tal es el caso del fallido golpe de Estado en Ecuador en el año 2000, el cual generó fracturas dentro del Movimiento Pachakutik.⁵¹ En México, la llamada “otra campaña” lanzada por el subcomandante Marcos, durante el proceso electoral federal de 2006, distó mucho de ser el movimiento aglutinador de las demandas sociales de amplios sectores del país, como en 1994. En Guatemala, el referéndum de 1999 en el que se buscaba incorporar los derechos indígenas en la Constitución de 1985, firmada tras los acuerdos de paz, no recibió el apoyo de la mayoría, y en la elección presidencial de 2007 el Movimiento Winaq recibió un escaso 2.7% de la votación en un país cuya población indígena es superior a 60%.

A pesar de estos resultados, la lucha por una mayor participación política y por el ejercicio de una ciudadanía efectiva continúa marcando los procesos de cambio y recomposición del movimiento indígena. La adopción de la política multicultural es una muestra de ello. Aun así, los gobiernos enfrentan un enorme reto al tratar de conciliar el desafío del desarrollo equitativo con la democratización y las presiones de la liberalización económica. Sin duda, en la siguiente etapa el éxito del movimiento indígena será lograr incorporar en las agendas nacionales e internacionales las propuestas que impacten política, social y económicamente la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

⁵¹ La participación del movimiento indígena fue clave para el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. Sin embargo, la alianza con el gobierno del general Lucio Gutiérrez repercutió sobre la influencia política del movimiento.

REFLEXIONES FINALES

A través de esta revisión conceptual y contextual podemos concluir que la discusión sobre la pertinencia del multiculturalismo aparece tanto en países en procesos de democratización como en aquéllos con democracias consolidadas. Esto tiene que ver con el reconocimiento y promoción de derechos específicos por parte de grupos subordinados cultural, social o económicamente al interior de una nación. El resultado es la puesta en escena de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

En estricto sentido, todas las sociedades son y han sido de naturaleza multiétnica y pluricultural, sin embargo, es hasta hace poco que se ha cuestionado el universalismo de los derechos cívicos que debía otorgar el modelo del Estado-nación neutro (todos somos iguales, sin importar origen, cultura, sexo o religión). La adopción de una política económica de corte neoliberal, los flujos migratorios, los efectos de la modernización y el acceso al poder de una reducida élite política explican, en gran medida, este fenómeno. Aun así,

también hay que considerar otros elementos como los límites de la democracia electoral en lo que se refiere a la redistribución de la riqueza y a la consolidación de la ciudadanía responsable.

En general, la demanda por conquistar derechos culturales, políticos y de identidad es formulada por pueblos indígenas y/o originarios, grupos minoritarios e inmigrantes. Todos ellos buscan revertir la situación de dominación o de desigualdad en la cual se encuentran. Los gobiernos de los diferentes países se han enfrascado en álgidos debates, pudiéndose distinguir diferentes etapas, sobre la mejor forma de resolver estas demandas sin atentar contra la unidad de la nación y respetando los derechos fundamentales. Así, actualmente, todo régimen democrático acepta que todos los seres humanos deben ser defendidos ante la discriminación y el abuso, y que no puede haber equidad sin igualdad de condiciones, lo cual implica que en algunos casos se hagan excepciones políticas y jurídicas.

En el caso de América Latina, el movimiento indígena ha propiciado la puesta en marcha del multiculturalismo a través del reconocimiento de derechos culturales, territoriales, sociales y políticos en las legislaciones internacionales, constitucionales y locales (derechos de “protección externa”). Paralelamente al proceso de democratización y de descentralización, las luchas y movilizaciones indígenas han logrado que éstos dejen de ser sistemáticamente incorporados a las estructuras institucionales para tener una voz y una presencia no sólo normativa, sino también política. Los partidos étnicos, las candidaturas indígenas, las circunscripciones especiales y derechos de carácter colectivo, como los sistemas normativos internos (derechos de “res-

tricción interna”), son prueba de ello. Sin embargo, en la búsqueda de nuevas formas de participación y de representación aún queda el desafío de concretar la equidad y el desarrollo en la diversidad.

Bibliografía

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Ávila Ortiz, Raúl, “Representación de minorías étnicas”, en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia, Zovatto, Daniel y José de Jesús Orozco (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg/TEPJF/FCE, México, 2007.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Canon*, Verso, Nueva York, 2005.
- Etzioni, Amitai, “Pluralismo en la unidad”, en *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Gros, Christian, “Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal”, en Uribe, María Victoria y E. Restrepo (coords.), *Antropología en la modernidad*, Instituto Colombiano de Antropología, Bogotá, 1997.

Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea/Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005.

Harff Barbara y Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics, Dilemmas in World Politics*, Weview Press, Boulder, Colorado, 2004.

Jaffrelot, Christophe, *Démocraties d'ailleurs, démocraties et démocratisations hors Occident*, Ed. Karthala, CERI, París, 2000.

Kymlicka, Will, *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Ed. La Découverte, Politique et Société, París, 2001.

_____, “La evolución del debate sobre los derechos de las minorías”, en *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós Ibérica, Col. Estado y Sociedad, Barcelona, 2003.

Lacroix, Justine, *Communautarisme versus libéralisme. Quel modèle d'intégration politique?*, Col. Philosophie et Société, Université de Bruxelles, Bélgica, 2003.

Lee Van Cott, Donna, *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pitt Latin American Series, Pittsburgh, 2000.

_____ (coord.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Ed. Macmillan Press, Londres, 1994.

_____, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Boston, 2007.

Le Bot, Yvon, *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société et pouvoir*, Ed. Karthala, París, 1994.

Levy, Jacob, “Classifying Cultural Rights”, en Shapiro, Ian y Will Kymlicka (coords.), *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, Nueva York, 1997.

Lukes, Steven, “L’arrachement social et ses mythes: sur la querelle entre libéralisme et communautarisme”, en *Le Banquet*, núm. 7, segundo semestre, París, 1995.

Mansur, Ali y Bryce Quillin, *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Banco Mundial, Washington, 2007.

Ordoñez Cifuentes, José Emilio, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, IIJ/UNAM, México, 2000.

Otayek, René, *Identité et démocratie dans un monde global*, Presses de Sciences Po, París, 2000.

Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS/CEMCA, México, 2007.

Requejo, Ferran (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, España, 2002.

Rex, John, “The Concept of a Multi-Cultural Society”, en *Race and Ethnicity*, Open University Press, Inglaterra, 1992.

Reynolds, Arthur y Bob Reilly (coords.), *Manual para el diseño de sistemas electorales del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Internacional*, IDEA/TEPJF/IFE, Serie Manuales, México, 2000.

Rouland, Norbert, Pierré-Caps, Stéphane y Jacques Poumarede, *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, Siglo XXI Editores, México, 1999.

Sartori, Giovanni, *Pluralisme, multiculturalisme et étrangers. Essai sur la société multiethnique*, Ed. Des Syrtes, París, 2003.

Semprini, Andrea, *Le multiculturalisme*, Col. Que sais-je?, PUF, París, 1997.

Sen, Amartya, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Manuels Payot, París, 1999.

_____, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Norton & Company, Nueva York, 2006.

Shapiro, Ian y Will Kymlicka (coords.), *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, Nueva York, 1997.

Sieder, Rachel (coord.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2002.

Stavenhagen, Rodolfo, “Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 62, Santiago de Chile, 1997.

Taylor, Charles, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

Touraine, Alain, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, París, 1997.

Wieviorka, Michel, “Diferencias culturales, racismo y democracia”, en Matto, Daniel (coord), *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*, FACES-UCV, Caracas, 2003.

_____ y Ohana, Jocelyne, *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Colloque de Cerisy, Col. Voix et Regards, Ed. Balland, París, 2001.

_____, (coord.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, La Découverte, Col. Essais, París, 1996.

DOCUMENTOS

Declaración Universal de los Derechos Humanos, en www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm

Convenio 169 de la OIT, en www.ilo.org

Declaración Universal de los Pueblos Indígenas, en www.treaty-council.org/PDFs/spanish%20version%20declaration.pdf

Anexo

Medidas que refuerzan la representación indígena en América Latina

País	Porcentaje de población indígena	Protecciones externas generales y sistema electoral	Protecciones externas intrapartidarias y partidos étnicos	Restricciones internas	Ratificación del Convenio 169 de la OIT
Argentina	1% (384,000)	-	-	-	2000
Bolivia	70% (6.3 millones)	Constitución 2004, Arts. 61, 223-I, 224.	Movimiento Al Socialismo (MAS), Eje Comunero de Bolivia, Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA), Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL), Asamblea de la Soberanía del Pueblo (ASP), Eje Pachakutik.	-	1991
Brasil	0,2% (354,000)	Constitución 1998.	-	-	2002
Chile	8% (1.2 millones)	Ley Indígena 1993, No. 19.253.	-	-	-
Colombia	2% (891,000)	Constitución 1991, Arts.171, 176, 246 y 330 (cuotas y circunscripciones especiales).	Movimiento Indígena Colombiano (MIC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Movimiento Indígena Pachakutik (MIP), Movimiento Alianza Social Indígena (ASI).	-	1991
Costa Rica	1% (42,000)	Constitución 1999, Art. 76.	-	-	1993

Ecuador	43% (5.7 millones)	Constitución 1998, Art. 84-14 (participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley), Art. 224 (circunscripciones especiales), Art. 228 (de los gobiernos seccionales autónomos).	Movimiento Unido Pluricultural Pachakutik (MUPP).	Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (2000), Arts. 1-3, 18-20. Reconocimiento de éstas como parte del gobierno seccional autónomo, elección de representantes por voto directo.*	1998
El Salvador	7% (464,000)	-	-	-	-
Guatemala	66% (8.1 millones)	Constitución 1985 y 1993, Arts. 58, 66-70, 76.	Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Movimiento Winaq-Encuentro por Guatemala.	Ley Electoral y de Partidos Políticos, Arts. 97-114 (Comités Cívicos Electorales).**	1996
Honduras	15% (1 millón)	Constitución 1999, Arts. 173 y 346.	-	-	1995
México	12% (12.4 millones)	Constitución 2001, Arts. 1 y 2.	Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Unidad Popular de Oaxaca (PUP).	Legislaciones secundarias.	1990
Nicaragua	5% (275,000)	Constitución 1986 y 1995, Arts. 5, 6, 8, 11, 27, 89 y 180 (administración política conforme a costumbres), 107, 121, 164, 177, 181.	-	Ley de autonomía (1987)*** Ley de municipios (1997). Título VI, Cap. II, Art. 69.	-

Panamá	6% (179,000)	Constitución 1972, 1983, 1994, Arts. 5, 86, 84, 104, 120, 122, Art. 141. (circunscripción especial****).	-	-	-
Paraguay	3% (177,000)	Constitución 1992, Arts. 62, 63-67, 77, 140.	-	-	1993
Perú	47% (3.2 millones)	Constitución 1993, Arts. 2, 17, 48, 89, 149.	Movimiento Indígena de la Amazonia Peruana (MIAP).	-	1994
Venezuela	2% (511,000)	Constitución 1999, Arts. 119-126. Art. 125 (representación indígena en la Asamblea Nacional).	Partido Multiétnico del Amazonas (PUAMA).	-	2002

Fuente : Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas (ILI), Banco Interamericano de Desarrollo, NORLAT, Noruega; Donna Lee Van Cott, *From Movements to Parties: The Evolution of Ethnic Politics in Latin America*, Mimeo.

* En la representación electoral dentro de los concejos municipales se estableció una especie de “sistema cremallera” (alternancia), para que tanto los indígenas como los mestizos logren una representación equivalente al tipo de población que integra el cantón.

** Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular (alcaldes, síndicos y concejales) para integrar corporaciones municipales. Su acción está limitada al municipio en que postulen candidatos. *Ley Electoral y de Partidos Políticos y su Reglamento*, Tribunal Supremo Electoral, Guatemala, 1985.

*** El Estado organizará por medio de una ley el régimen de autonomía en las regiones donde habitan las comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos.

Sobre la autora

Lourdes Morales Canales es licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana (UIA) y doctora en Ciencia Política por la Universidad de la Sorbonne-París III. Fue investigadora adjunta del Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL-París III) y miembro del Observatorio de Cambios para América Latina.

Ha realizado consultorías para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Fundación Ford y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También ha colaborado en los periódicos *El Financiero*, *Reforma* y *La Jornada*.

Fue miembro del Foro Ciudadano de Oaxaca y coordinadora del Proyecto de Observación Electoral “Méxicobserva 2005-2006” de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura.

Actualmente es integrante del Seminario de Antropología Política del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y coordinadora del proyecto “Contraloría ciudadana y gestión de gobiernos locales” de Alianza Cívica.

Forma parte del Consejo Editorial del suplemento “Enfoque” del periódico *Reforma* y de la revista *En Marcha, Realidad Municipal de Oaxaca*.

MULTICULTURALISMO Y DEMOCRACIA

se terminó de imprimir en noviembre de 2016
en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80,
Col. Felipe Pescador, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
México, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Garamond Pro
y Helvetica Neue; papel Bond ahuesado de 90 gramos
y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 500 ejemplares y estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

Instituto Nacional Electoral

