

GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO

CLAIRE WRIGHT*

VÍCTOR NÉSTOR AGUIRRE SOTELO**

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. SOBRE LOS DEBERES DEL ESTADO PARA CON LAS MINORÍAS. 2. FÓRMULAS PARA LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO.

Resumen: El presente capítulo analiza la problemática de la incorporación y participación de los grupos vulnerables en el escenario político, con el objetivo de ofrecer algunas reflexiones teóricas acerca de los deberes del Estado y posibles formas de actuación. Ofrecen algunas reflexiones teóricas acerca del Estado para con las minorías, presenta y evalúa varias fórmulas para incorporar a las minorías en el Estado, ofrece también un estudio de caso acerca de los conflictos sobre los territorios indígenas en América Latina y finalmente presenta un estudio de caso acerca de los migrantes indígenas en el Estado de Nuevo León.

Palabra clave: Minorías, grupos vulnerables, migrantes, indígenas.

Keywords: Minorities, Vulnerable groups, migrants, natives.

1. SOBRE LOS DEBERES DEL ESTADO PARA CON LAS MINORÍAS

La problemática de la incorporación y participación de los grupos vulnerables en el escenario político es un problema histórico que sigue presente en las sociedades modernas en todas las latitudes del mundo. Los niños, las mujeres, los

* Es Profesora Tiempo Completo, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Candidata), Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España) y líder del Cuerpo Académico «Participación Ciudadana y Democracia». Sus líneas de investigación incluyen los procesos políticos en América Latina.

** Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas. Actualmente Secretario Académico de Internacionalización y Plan Bilingüe de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Perteneció al cuerpo Académico «Participación Ciudadana y Democracia».

inmigrantes, las minorías culturales, y las personas discapacitadas, entre otros, se encuentran en una posición de vulnerabilidad e incluso de desigualdad y necesitan respuestas efectivas en varios ámbitos por parte del Estado.

El objetivo del presente capítulo es ofrecer algunas reflexiones teóricas acerca de los deberes del Estado y posibles formas de actuar con grupos vulnerables específicos. Además, se ilustran los desafíos que se presentan en este sentido a través de dos estudios de caso.

En este capítulo, nos enfocamos en la situación de las minorías culturales en términos generales y los pueblos indígenas en términos específicos, dada su importancia en el contexto socio-histórico de América Latina en general y de México específicamente. Cabe destacar que la población indígena en México es un sector con los más altos índices de rezago económico y social a nivel nacional. De los 17 millones de personas que viven en municipios con alta y muy alta marginación, 6.1 millones de ellas son indígenas. Es decir, la población indígena que representa 10% de la población nacional constituye el 60.4% de la población que vive en municipios de alta y muy alta marginación¹. En México, ser indígena —en términos generales— significa contar con menos recursos que la media nacional.

No obstante, hace falta hacer una precisión: hoy en día, como antes —en el contexto de importantes invasiones de territorios por parte de gobiernos y empresas extractivistas, entre otros— muchos indígenas se han convertido también en migrantes. Esta doble condición de indígena-migrante representa un desafío que es muy importante en términos éticos, y que es muy diferente de la situación presentada por los pueblos indígenas que permanecen en sus territorios. En estas páginas se ofrecerán algunas breves reflexiones teóricas acerca de ambas situaciones y los diferentes dilemas que plantean, desde el punto de vista de la gobernabilidad.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado, se ofrecen algunas reflexiones teóricas acerca del Estado para con las minorías; en el segundo apartado, se presentan y se evalúan varias fórmulas para incorporar a las minorías en el Estado; en el tercer apartado, se ofrece un estudio de caso acerca de los conflictos sobre los territorios indígenas en América Latina; luego en el cuarto apartado se presenta un estudio de caso acerca de los migrantes indígenas en el Estado de Nuevo León; finalmente se presentan las principales conclusiones y reflexiones planteadas a lo largo del texto. Para recapitular la información y las lecciones aprendidas, se plantea una actividad al final del capítulo.

En este capítulo, es primordial aclarar que nos preocupa la situación de los subordinados *culturales* específicamente, sin descartar la posibilidad de subordina-

¹ CDI-PNUD. Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005, disponible en www.cdi.gob.mx.

dos *económicos* o *sociales*, como es el caso de las mujeres en la mayoría de las sociedades contemporáneas. La teoría de los derechos de las minorías basada en los grupos etnoculturales se concentra en crear categorías para distinguir los diversos tipos de minorías que existen al interior del estado y cuáles son los diferentes tipos de demandas que cada grupo reclama. En este sentido, de acuerdo con Kymlicka, (2009), encontramos tres principales categorías de minorías etnoculturales; los grupos indígenas, las minorías nacionales, y los inmigrantes, cada grupo formulando diferentes tipos de demandas. En términos generales, los pueblos indígenas exigen derechos de autogobierno, leyes consuetudinarias, y reclamos de tierras. Las minorías nacionales por su parte, demandan autonomía territorial y que su lengua sea reconocida como lengua oficial. Finalmente, los migrantes exigen leyes de naturalización y leyes que les ayuden a integrarse a la sociedad mayoritaria y que respete sus derechos laborales.

Es importante destacar que una nación política se construye desde diversas naciones culturales para poder dar lugar a un Estado soberano y por lo tanto, los Estados modernos no tienen por qué ser culturalmente heterogéneos (Wright, 2009). No obstante, de acuerdo con Kymlicka (2003), el estado nacional está hecho a la medida de la cultura mayoritaria, la que se apodera del aparato estatal y le imprime su cultura y lo utiliza a su vez para promover dicha cultura, caracterizada principalmente por el uso de una lengua oficial. En este momento la etnia dominante deja de pensar en las demás, y el estado nacional emerge tratando de borrar al resto de las culturas minoritarias al interior del estado y de implantar a las minorías étnicas una cultura homogénea. Siguiendo la lógica de Kliksberg (2005) estaríamos aquí en una sociedad sin ética, pues la etnia mayoritaria deja de pensar en las demás etnias, discriminándolas o excluyéndolas.

Para entenderlo mejor, Kymlicka (2003) hace un símil entre su propuesta y la explicación marxista del capitalismo. En dicho estado, el burgués se siente como pez en el agua, para él, son válidas la libertad de expresión, la libertad de movimiento, la igualdad de la ley y la democracia como forma de gobierno, pero para una persona que vive en extrema pobreza dentro de un estado capitalista, dichas libertades no significan nada; ¿para qué sirve la libertad de movimiento si no se cuenta con dinero para viajar? y ¿para qué sirve la libertad de estudiar la carrera de tu elección si no tienes dinero para solventar los gastos que implica la Universidad? Otra crítica de este concepto restringido y elitista de la libertad se encuentra en la obra de Philip Pettit (1997).

En este sentido, una persona perteneciente a una minoría étnica se encuentra en la misma situación, culturalmente hablando, que un pobre en un estado burgués, con una igualdad jurídica, con un reconocimiento de derechos humanos y sociales pero sin la posibilidad de acceder plenamente a ellos, a menos que, en este caso renuncie a su identidad étnica. Al encender la televisión, al tratar de mejorar su educación, al buscar un puesto de trabajo, se encuentra siempre con que se ha-

bla otra lengua, se tiene otra cosmovisión, que no es la suya. El problema no es ser diferente, el problema es que la mayoría cultural excluye de forma institucional al que es diferente.

Para Taylor, (2009) el reconocimiento de los derechos individuales a grupos étnicos claramente diferenciados del resto de la mayoría cultural no sirve de nada, puesto que no se reconoce el derecho más importante: el derecho a ser uno mismo, el derecho a la identidad. No se trata de que los demás sean tolerantes, de que la mayoría decida, como si tolerar fuera una concesión. Se trata de reconocer que el resto de las culturas al interior del estado tienen igual valor que la cultura mayoritaria; es decir todas ellas tienen la misma validez y deben de contar con el mismo reconocimiento legal por parte del estado. Por lo tanto, para este autor, no se pueden ejercer los derechos individuales sin que antes estén garantizados los derechos colectivos, en este caso, el derecho a la identidad de las minorías étnicas.

No se trata, pues, de una cuestión de ética en el sentido de fomentar el valor de la tolerancia, se trata más bien de un cambio más profundo en la estructura ética del Estado, en el que la etnia mayoritaria otorga igual valor al resto de las culturas minoritarias, y por tanto, brindarles un acceso efectivo a la representación política y a los beneficios sociales que éste otorga. Para poder evitar la discriminación, se trata de otorgar el debido respeto a todos los seres humanos de todos los grupos étnicos, sean éstos mayoritarios o minoritarios. En el fondo, se trata de evitar la exclusión o autoexclusión de los grupos étnicos del progreso, la educación, la salud y de todos los beneficios que conlleva el desarrollo humano. Se trata, en fin, de otorgar igual valor a cada ser humano independientemente de la identidad cultural a la que se pertenece. (Taylor, 2006).

Para parafrasear a Kliksberg (2005) tener ética es pensar en los demás, en este caso en las demás culturas minoritarias. Una cultura mayoritaria que reconoce a las culturas minoritarias con igual valor, sería una sociedad con ética, pues dicha sociedad habrá tomado conciencia de las dificultades que encuentran los grupos minoritarios y el hecho de que sus oportunidades decrecen en la medida en que son «diferentes». En esta misma línea, Etzioni e Iris Marion Young (2001) mencionan que una sociedad justa es la que busca evitar la opresión. Puesto que los oprimidos no tienen las mismas oportunidades, es más difícil lograr el estilo de vida que ellos mismos se proponen.

Es en este cruce de caminos entre el Estado y la ciudadanía diferenciada que el multiculturalismo se ofrece como salida a una posible contradicción existencial. El multiculturalismo acepta las diferencias culturales en una misma nación política y busca tratarlas a través de dispensaciones legales por razones culturales o religiosas o a través de políticas públicas con acciones afirmativas en los campos educativos, laborales y culturales. De esta forma, el multiculturalismo busca integrar a los *colectivos* culturales a la vez que los reconoce como diferentes. La

propuesta multiculturalista se presenta con varios desafíos: presenta amenazas al presupuesto de la *igualdad* de los ciudadanos; en algunos casos el reconocimiento de la diferencia ha llevado a ghettos y recelos entre los diferentes grupos por el trato diferente, en algunas ocasiones con resultados violentos; y aceptar ciertas normas culturales puede llevar a una contradicción con la legislación nacional o internacional sobre derechos humanos universales, como pueden ser, por ejemplo, los derechos de la mujer. Además, en el caso de aquellos grupos que se identifican como nación política y no solamente como nación cultural (tales como los indígenas en América Latina o grupos como los catalanes, vascos, flamencos o escoceses), la propuesta multiculturalista se queda corta.

Frente a las limitaciones del multiculturalismo, la interculturalidad se ha formulado como una propuesta alternativa, tanto desde Europa como desde América Latina. En este caso, la interculturalidad reconoce las diferencias entre grupos y más bien busca establecer un diálogo entre diferentes culturas para que puedan participar en igualdad de condiciones y aprender mutuamente, la una de la otra. De momento, la articulación más importante y sonada de este modelo se encuentra en la Constitución Política del Estado Boliviano de 2009 (Camisón Yagüe, 2012); sin embargo, en la práctica se viene empleando como base de unas políticas públicas especialmente en el campo de la educación (Dietz y Mateos Cortés, 2011). Queda por verse si la interculturalidad se convierta en un nuevo paradigma para tratar las diferencias culturales en el mismo Estado y en qué contextos. No obstante, al constituir una propuesta con apoyo de diversos sectores sociales, es digna de tomarse en cuenta.

2. FÓRMULAS PARA LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO

En este apartado, se identificarán las principales fórmulas implementadas para la inclusión de los grupos vulnerables (en este caso minorías culturales) en el escenario político.

Para Iris Marion Young (2004), todo grupo minoritario al interior del estado merece la atención de éste y por lo tanto merece un *presupuesto especial* trátase de grupos migrantes, religiosos, indígenas, minorías nacionales, etc. Sostiene que todos los grupos minoritarios son víctimas de un imperialismo cultural por parte de la etnia mayoritaria que se identifica con la cultura del estado, por lo que al ser víctimas de dicho imperialismo, deben de recibir un subsidio especial para lograr la sobrevivencia y seguir existiendo como grupo identitario.

Por otra parte, Habermas (1999), con su patriotismo constitucional propone que se establezcan políticas públicas que ayuden a aquellos grupos marginados

social y culturalmente dentro de la sociedad. Afirma que el estado liberal permite que se realice este tipo de discriminación positiva, con el objetivo de ayudarlos a que alcancen la igualdad de oportunidades como el resto de la población.

Una vez lograda esta meta, menciona Habermas (1999), lo más importante es que todos los grupos culturales se sientan parte de la comunidad política, que se desarrolle una conciencia cívica, en donde todos los ciudadanos, independientemente de la cultura a la que pertenezcan, observen las ventajas que les proporciona dicha organización. El estado debe, por lo tanto, asegurar la igual participación de todos los ciudadanos, independientemente de su identidad, en la conformación de las leyes que la gobiernan. Una vez que todos se sientan partícipes del gobierno y todos reciban los mismos derechos y oportunidades reales, entonces no es necesario el reconocimiento jurídico de derechos colectivos. En recientes años, mucha atención se ha prestado a mecanismos como las cuotas o la redistribución electoral, que en muchos casos han logrado la participación efectiva de las minorías a través de acciones afirmativas o discriminación positiva (Van Cott, 2004). Además, en sociedades complejas, los mecanismos de democracia directa o participación ciudadana enfocados hacia las minorías también se han propuesto como formas de conseguir mayor igualdad política (Wright, 2014).

Para Appiah (2009), lo más importante es que el estado emprenda una especie de reforma educativa donde se les enseñe a todos el respeto a los derechos humanos de todas las personas por igual, independientemente de la raza, el sexo, la etnia, la lengua, etc. El autor opta por una re-educación de los ciudadanos en donde aprendan a vivir respetando las diferencias. Ésta sería la política pública más importante en defensa de los derechos de las minorías culturales, étnicas o raciales.

En este sentido, Parekh (2001) nos menciona que uno de los errores más graves es cuando la etnia mayoritaria empieza a etnizar a los grupos minoritarios, sintiéndose dueña del estado nacional. Para la etnia mayoritaria, el resto de los grupos; o son ajenos, o no son parte por completo de la nación, ya sean éstos inmigrantes o indígenas. La re-educación, para Parekh, sería empezando a reconocernos nosotros mismos como una etnia más al interior del estado.

El proceso en Occidente en la lucha por la igualdad y la equidad tendría su última fase de desarrollo en *el reconocimiento de la igualdad de los derechos de todos los grupos etnoculturales al interior del estado*. Históricamente el desarrollo por la lucha sería: la igualdad jurídica, igualdad política, igualdad económica, igualdad social y finalmente la igualdad cultural. Los derechos culturales se expresarían en forma individual con el derecho a la identidad, es decir, el derecho a ser uno mismo.

La cultura es el ámbito básico donde una sociedad genera valores y los transmite generacionalmente. El trabajo en cultura en América Latina, para promover y difundir sistemáticamente valores como la solidaridad de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, el cuidado

conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, actitudes pro mejoramiento de la equidad en una región tan marcadamente desigual, actitudes democráticas, puede claramente ayudar al desarrollo, además de contribuir al perfil final de la sociedad. (Kliksberg, 2005, p. 61)

Ahora que se han examinado las diversas fórmulas para conseguir la inclusión política de las minorías culturales en el Estado, a continuación se ofrecen dos estudios de caso para subrayar los avances, los desafíos y los retrocesos a la hora de implementar alguna de ellas en la práctica.

Este capítulo ha buscado ofrecer una visión panorámica acerca de la inclusión de los grupos vulnerables en el escenario político, detallando los deberes por parte del Estado y posibles vías para hacer factible dicha inclusión. En este sentido, cabe destacar que el primer paso en integrar a los grupos vulnerables es a la vez sencillo y simbólico: reconocer a las minorías culturales al interior del Estado, tomando conciencia de las dificultades que enfrentan las minorías étnicas para lograr establecer el estilo de vida que han elegido.

Para algunos autores, es necesario integrar a estas minorías, pero dicha integración debe de ser una integración política y no cultural, es decir, hacerlos partícipes en las decisiones políticas que toma la comunidad, en las leyes que se aprueben, y que perciban que dicho Estado representa una serie de ventajas para todos sus integrantes independientemente de la etnia a la que pertenezcan. Para otros autores, la política pública más importante sería en el ámbito educativo, pues dicha política no se debe restringir en facilitar el acceso a la educación a los indígenas en escuelas bilingües, sino que debe de estar dirigida a toda la población, donde se enseñe a todos, el respeto de los derechos humanos independientemente del origen étnico.

En este capítulo se han abordado varias problemáticas éticas en relación con los pueblos originarios de América Latina, que llevan siglos sufriendo atropellos en sus territorios ancestrales. Incluso para los indígenas que han elegido migrar a una zona urbana, y que de alguna manera han tomado la decisión de adaptarse a la nueva sociedad; también ahí encuentran dificultades para superarse en la educación, en el aspecto de salud, en el respeto de sus derechos laborales y en encontrar una voz para articular sus demandas. Las soluciones ofrecidas por parte del Estado en ambos contextos constituyen un inicio pero falta mucho por hacer, tanto en el plano simbólico como en el plano político.

Por lo tanto, es importante efectuar la siguiente reflexión: si el objetivo es buscar la armonía y la paz, el Estado no debe ya pretender la asimilación cultural, la idea de «un estado, una cultura» debe de erradicarse, la etnia mayoritaria debe reconocer la igual validez de las culturas minoritarias con el fin de evitar la disolución de la sociedad, de evitar el conflicto y la división. Se pretende que el marco jurídico estatal se impregne de ética y reconozca la igual validez de todas las cultu-

ras, pero más aún que la sociedad interiorice que tienen igual valor las diferentes culturas con las que interactúa. De esta manera se facilitará el establecer políticas públicas que ayuden a las etnias en desventaja a terminar con la exclusión y discriminación de que son objeto y hacerles protagonistas de su propio futuro.

ACTIVIDAD

Estudio de Caso 1: Los pueblos indígenas y los conflictos territoriales en América Latina

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas calcula que existen 5.000 pueblos indígenas y un total de 370 millones de personas indígenas en 70 países del mundo. Sin embargo, una pregunta importante se destaca: ¿quién es indígena? En la década de los ochenta, el criterio para la definición de un pueblo indígena radicaba en su existencia anterior a la llegada de otros pueblos colonizadores y sus estructuras culturales, políticas y económicas contrapuestas a sistemas occidentales (Kempf, 2007:161). Más recientemente, a través de instrumentos como el Convenio 169 de las Naciones Unidas, se ha puesto énfasis en el criterio de la *autoidentificación* (Ibid, 163). Este cambio ofrece una herramienta de empoderamiento a aquellos grupos que se consideran a sí mismos como indígenas, pero que a nivel nacional no son reconocidos como tal: en vez de ser indígena sólo a raíz de una definición impuesta «por arriba» o «desde fuera», ellos mismos pueden afirmar su propia identidad indígena y participar en procesos de (re)construcción de la misma, «por abajo».

Como ya se ha destacado, los pueblos indígenas se encuentran entre los más pobres y marginados de los Estados latinoamericanos que habitan. De acuerdo con las cifras oficiales del gobierno de México, la población indígena alcanza los 10 millones de habitantes y representa 9.8% de la población nacional⁽¹⁾. Esta población se localiza mayoritariamente en cinco entidades federativas del sur y sureste del país: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla⁽²⁾. Los municipios indígenas concentran las mayores expresiones de pobreza que se registran en el país, dado que el 89% de estos municipios tienen un nivel de marginación alto o muy alto. La mayoría de los habitantes de esas localidades no disponen de los servicios básicos que les permitan tener condiciones de vida satisfactorias y además, les provean de las condiciones materiales indispensables para emprender sus propios procesos de desarrollo con identidad. La carencia de estos servicios crea una brecha de atención que se suma a otras barreras, como las étnicas y geográficas, que conducen a las situaciones de exclusión que padece la gran mayoría de los indígenas del país.

Asimismo, en su informe de 2003, el Relator Especial de las Naciones Unidas —Rodolfo Stavenhagen— apunta a las dificultades culturales que se presentan a la hora de acceder a los servicios del Estado por parte de las comunidades indígenas, sobre todo por la barrera lingüística en los campos de la educación y la justicia.

(1) *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México*, CDI-PNUD con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005.

(2) CDI-PNUD. *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México*, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005, disponible en www.cdi.gob.mx.

Además de las dificultades socio-económicas y culturales, también es importante destacar la presencia de conflictos sobre el uso de recursos en los territorios indígenas. En el contexto geopolítico en que los recursos energéticos —agua, gas, minerales— son altamente codiciados por gobiernos y empresas tanto nacionales como internacionales, los pueblos indígenas se encuentran muchas veces asentados tierras que constituyen una zona de conflicto (Martí i Puig, Wright, Aylwin, Yáñez, 2013). México no es ajeno a este proceso, y en recientes años se han registrado un total de 32 conflictos en territorios indígenas⁽³⁾. Casos emblemáticos incluyen la concesión del territorio a una minera canadiense y la intención de explotar minerales en el territorio de Wirikuta (San Luis Potosí) o los pueblos zapotecos de Ejutla y Ocotlán (Oaxaca) en defensa de su territorio frente a las mineras.

Estos conflictos, en muchos casos ponen sobre el tapete la cuestión de las legítimas autoridades y el sistema de justicia de los pueblos indígenas y cómo compatibilizarlos con el Estado mexicano. En su informe de 2003, el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen apunta a varios conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas, entre ellos la falta de conciencia sobre los sistemas de justicia indígenas y la integridad de sus tierras, afirmando: «Se observan violaciones de derechos humanos en el marco de numerosos conflictos agrarios y políticos en las regiones indígenas, y principalmente en el contexto del sistema de procuración y administración de justicia»⁽⁴⁾.

En el fondo, los conflictos sobre el uso de recursos naturales en territorios ancestrales de los indígenas tienen su raíz en diferentes paradigmas de desarrollo. Por una parte, el concepto occidental de desarrollo se basa en la extracción de recursos naturales a cualquier coste para producir ganancias económicas. Por otra parte, los pueblos indígenas han propuesto otros paradigmas de vida, que se basan en la reciprocidad entre el hombre y la naturaleza. Por ejemplo, en el mundo andino se ha propuesto el paradigma «buen vivir» que se enfoca en la calidad de las acciones y de la vida de la comunidad e indudablemente se expresa en términos éticos (Martí i Puig, Wright, Aylwin, Yáñez, 2013).

En este contexto, en muchos casos, más que escuchar a los pueblos indígenas o facilitar su participación, los Estados-Naciones de América Latina los han reprimido, a través de acciones de cooptación, criminalización y represión (Wright, 2013). Por su parte, las empresas multinacionales que buscan acceder a los recursos primarios despliegan una variedad de estrategias para convencer a dichos pueblos, a través de la intimidación o experiencias mínimas en el marco de la llamada «responsabilidad socio-corporativa». En ambos casos, el actuar del Estado y de las empresas dista de ser «ético» para con los pueblos indígenas en sus territorios ancestrales.

Empero, hay ocasiones en que la opresión cultural y la opresión económica-física coincide, como es el caso de los grupos originarios en América Latina, no obstante esto no quiere decir que estos grupos busquen la soberanía o la independencia de sus respectivas entidades o comunidades, más bien estas minorías buscan establecer leyes especiales para garantizar el respeto cultural y disminuir la marginación que sufren; estos grupos generalmente buscan un tipo de autonomía que les permita mantener sus instituciones culturales nativas. De acuerdo con Spinner-Halev, los grupos indígenas exigen generalmente autonomía buscando alguna forma de autogobierno que les permita conservar su identidad y sus formas de vida tradicionales. (Spinner-Halev, 2000).

(3) Sobre los conflictos en territorios indígenas en América Latina ver la base de datos dirigida por la Dra. Natividad Gutiérrez Chong de la Universidad Nacional Autónoma de México: www.sicetno.org.

(4) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen E/CN. 4/2004/80/Add. 2, p. 2.

Mientras que la autonomía constituye una propuesta política para algunos Estados-Nación, existe un modelo alternativo que más bien busca la participación y el empoderamiento de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan: la figura de la consulta. En ese sentido, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 se ha convertido en un gran referente para los pueblos indígenas y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas. El convenio tiene dos pilares básicos: el respeto hacia la cultura de los pueblos indígenas y su participación efectiva en las decisiones que les afectan. Reconoce, además, la relación especial entre los pueblos indígenas y los territorios, que queda plasmada y respetada. El concepto de la consulta ha sido asumido y promovido por los pueblos indígenas, que buscan por lo menos ser escuchados. A pesar de que el Convenio 169 haya sido ratificado por la mayoría de los Estados latinoamericanos, solamente en Perú se ha intentado legislar sobre la materia y en cualquier caso el proceso ha sufrido muchos retrocesos debido a la falta de voluntad del gobierno para empoderar a los pueblos indígenas (Wright, 2014).

No cabe duda de que —en términos generales— los Estados Latinoamericanos no han desarrollado propuestas significativas para con los pueblos originarios de la región; más bien los ha tratado como obstáculo a su desarrollo económico y proyectos de homogenización sociocultural. No obstante, los mismos pueblos indígenas han sobrevivido y resistido durante varios siglos y siguen formando grupos minoritarios e importantes en la región. Es probable que una respuesta ética no pase ni por el multiculturalismo ni por la interculturalidad, dada su vinculación fuerte con sus tierras; más bien, es necesario buscar nuevos paradigmas de relaciones, en los que los mismos indígenas sean los protagonistas.

Como ya se ha destacado, las exigencias de reconocimiento son diferentes si hablamos de grupos indígenas o si hablamos de grupos migrantes, sin embargo, ¿qué pasa cuando los migrantes son indígenas? Spinner-Halev (2000) sostiene que deben de ser diferentes los derechos o las prerrogativas que se les otorgan a los distintos tipos de minorías.

Afirma que, mientras los pueblos indígenas exigen generalmente autonomía buscando alguna forma de autogobierno que les permita conservar su identidad, los migrantes, en cambio, piden políticas públicas que les ayuden a integrarse de forma más rápida a su nueva sociedad. Por ejemplo, piden escuelas bilingües, pero con la idea de ir aprendiendo el idioma de su nueva sociedad y finalmente integrarse. De acuerdo con esta perspectiva, los inmigrantes no se preocupan tanto por entender su cultura, sino más bien por entender la cultura a la que han arribado, pues es ahí donde tienen que sobrevivir. (Spinner-Halev, 2000). Quienes emigran y eligieron vivir en cierta sociedad, ya hicieron su primera elección. Y se presume que por lo mismo están dispuestos y de algún modo preparados para adaptarse en cierta manera a la nueva cultura, «al dejar atrás las certidumbres de su viejo modo de vida.» (Walzer, 2009, p. 151). No hay duda de que en ciertos momentos extrañen su antigua forma de vida, y las comunidades que conforman al llegar a su nuevo destino son diferentes de las que dejaron atrás en un sentido muy importante: los derechos individuales, la economía de mercado, etc.

Las olas de migraciones internas como la descrita arriba, ponen a estos colectivos en una situación de vulnerabilidad socioeconómica dadas sus diferencias culturales y lingüísticas, lo cual constituye un desafío para los gobernantes a nivel estatal. A pesar de enfocarse principalmente en la situación de las comunidades indígenas en zonas rurales y en sus territorios ancestrales, Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas, también señaló en 2003 que

existe un importante fenómeno migratorio de personas indígenas a zonas urbanas y que haría falta elaborar un programa de protección social dirigido a estos colectivos⁽⁵⁾.

Como bien apunta Fortuny, las diferencias étnicas no necesariamente se borran con la migración de campo a ciudad (2010). Además, de acuerdo con Durin, las ciudades latinoamericanas —incluidas las mexicanas— se vuelven «el escenario de adaptación y recreación de viejas y nuevas desigualdades e identidades étnicas» (Durin, 2010: p. 17). La misma investigadora establece los distintos campos que constituyen un desafío para los gobernantes de dichas zonas urbanas: «los ámbitos educativo, cultural, residencial, de servicios sociales y de participación política» (Ibid, p. 25).

De acuerdo con Habermas, los desafíos para la integración política resultarán más difíciles entre mayores sean las diferencias de cosmovisión, «de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales que deben ser superadas» (Habermas, 2009, p. 170). El problema es cómo lograr la equiparación jurídica y el igual reconocimiento de todos los grupos que se definen culturalmente dentro de la entidad y cuyos integrantes deseen conservar las características de tradición, forma de vida u origen étnico, y su identidad. (Habermas, 2009).

Esto nos lleva a la auto-comprensión ético-política de la sociedad que resulta afectada por los inmigrantes, pues se plantea la cuestión de que si los inmigrados encuentran su límite en cuanto a su reconocimiento como grupo cultural dentro del marco jurídico de la sociedad de acogida, o si esta sociedad ya ha sido modificada culturalmente por los migrantes y se hace necesario un reconocimiento jurídico de los nuevos grupos culturales. (Habermas, 2009).

Una última etapa consiste en una «disposición a la culturalización, esto es, no sólo una disposición a la adaptación externa, sino a la interiorización de los modos de vida, las prácticas y las costumbres propias de la cultura» (Habermas, 2009, p. 198) de la nueva sociedad de acogida, en consecuencia se acepta la asimilación casi total y completa, afectando así de manera profunda la identidad y la cultura originaria del migrante.

Por poner un ejemplo real, así es el caso de los migrantes indígenas al estado de Nuevo León. Como destaca Durin (2004), el Noreste de México se ha convertido en un foco de migración indígena, proceso que inició en la década de los noventa. Los datos recientes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas confirman esta tendencia. Cabe destacar que el aumento ha sido más pronunciado en Nuevo León, donde la población indígena creció desde 29.602 habitantes indígenas en 2000 hasta 81.909 habitantes indígenas en 2010, una cifra que se acerca al triple en diez años. De hecho —de acuerdo con los mismos datos de la CDI— representa el mayor aumento de población indígena en términos porcentuales experimentado por *cualquier Estado mexicano* entre 2000 y 2010⁽⁶⁾. Sin duda alguna, las migraciones internas de personas indígenas al Estado de Nuevo León constituyen un problema social de gran importancia.

El desarrollo simbólico y normativo más importante relativo a los migrantes indígenas por parte del Estado de Nuevo León ha sido el cambio en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la que a partir de 2011 incorpora en su segundo artículo, 3° párrafo, un reconocimiento de los migrantes indígenas en los siguientes términos: «Los indígenas que

(5) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen E/CN. 4/2004/80/Add. 2, p. 22.

(6) Por ejemplo, en aquellos Estados con mayor presencia de comunidades indígenas —tales como Chiapas, Veracruz y Oaxaca— el número de habitantes indígenas se ha mantenido relativamente estable.

habitan en la Entidad tienen derecho a preservar y enriquecer sus lenguas y sus conocimientos; colaborar en la protección de su hábitat, patrimonio cultural, lugares de culto y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; a decidir sobre sus normas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural. Sus formas e instituciones de gobierno garantizarán la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones relacionadas a la vida comunitaria, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados»⁽⁷⁾. Dicho cambio se produjo debido a los esfuerzos de una coalición de diputados y representantes de la sociedad civil.

Además de las iniciativas impulsadas al nivel estatal, también cabe referirse a los esfuerzos por parte de los gobiernos municipales. Por ejemplo, en el caso de Monterrey (municipio en que de acuerdo con las cifras oficiales la población indígena se duplicó desde 10,918 personas en 2000 a unas 21,477 personas en 2010), se han llevado a cabo dos acciones concretas. Por una parte, de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 del gobierno municipal de Monterrey, se establece entre las principales líneas de acción la atención a grupos minoritarios, entendidos en términos étnicos, con la realización de convenios de colaboración con instituciones estatales y federales (incluyendo la Comisión Nacional para la Atención para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y la capacitación de «las comunidades indígenas residentes en Monterrey en prácticas de autogestión para la identificación, formulación y administración de proyectos económicos, sociales y comunitarios»⁽⁸⁾.

Asimismo, en dicho municipio, en marzo 2013, se creó una Comisión Especial de Grupos Indígenas con la siguiente justificación: «es preciso crear una Comisión Especial que tenga como finalidad proponer acciones, programas, normas y políticas en materia de grupos étnicos, con el propósito de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, impulsando su desarrollo regional, fortaleciendo las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos»⁽⁹⁾. Además se establecen las siguientes atribuciones: «proponer acciones, programas, normas y políticas en materia de grupos étnicos, con el propósito de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, impulsando su desarrollo regional, fortaleciendo las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos»⁽¹⁰⁾.

A raíz de lo expuesto, queda patente que los gobiernos subnacionales (tanto a nivel estatal como a nivel municipal) en Nuevo León se han dado cuenta del desafío propuesto por la migración interna indígena a las zonas urbanas y en los últimos años han empezado a desarrollar marcos normativos y políticas públicas en pos de ello. Además, en el caso del gobierno del Estado de Nuevo León se observa una clara apuesta por la interculturalidad, en contraste con el enfoque multiculturalista o de «desarrollo con identidad» en las acciones llevadas a cabo por parte del gobierno federal. No obstante, queda por ver el impacto de las políticas en la práctica, la perspectiva de los migrantes indígenas sobre los mismos, y el grado en que se va construyendo una sociedad multi o incluso intercultural en términos prácticos y cotidianos.

⁽⁷⁾ Comisión de legislación y puntos constitucionales, Expediente N° 7283/LXXII, 29 de noviembre de 2011.

⁽⁸⁾ Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, publicado en la Gaceta Municipal de Monterrey, Vol. III, Edición Especial, enero 2013, p. 46.

⁽⁹⁾ Acta Número 7, Sesión Ordinaria del Ayuntamiento, 8 de marzo de 2013, p. 9.

⁽¹⁰⁾ *Ibíd.*

BIBLIOGRAFÍA

- Appiah, A. (2009), Identidad, autenticidad, supervivencia. Sociedades multiculturales y reproducción social. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 213-232). México: FCE.
- Benedicto, R. R. (2012), Charles Taylor: el ser humano y el bien. *Contrastes: Revista Internacional De Filosofía*, 47-64.
- Camisón, Y. J. A., (2012), «Los derechos civiles y políticos en la Constitución boliviana» en *Revista Derecho del Estado* N° 28, 2012, 171-231.
- Díaz-Polanco, H. (2006), *Elogio a la Diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: SIGLO XXI.
- Dietz, G y M. C. L.S (2011), *Interculturalidad y educación intercultural en México: un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. Mexico: SEP-CGEIB.
- Durin, S., (2004), «Nuevo León, un nuevo destino de la migración indígena» en *Revista de Antropología Experimental* N° 3 pp. 1-9.
- Durin, S. (2010), «Introducción. Etnicidades urbanas en las Américas» en DURIN, S., (coord.) *Etnicidades Urbanas en las Américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*. CIESAS, México, pp. 15-27.
- Etzioni, A. (2001), La Tercera Via hacia buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. *Estudios Sobre Educación*, 160-163.
- Fortuny, P., (2010), «Migrantes mayas/yucatecos de la iglesia presbiteriana de la misión» en DURIN, S., (coord.) *Etnicidades Urbanas en las Américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*. CIESAS, México, pp. 139-154.
- Habermas, J. (1999), *La Inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós Básica.
- Habermas, J. (2009), La lucha por el reconocimiento en el estado democrático de derecho. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 155-212). México: FCE.
- Kempf, I. (2007), «Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas» en S. Martí i Puig (ed) *Pueblos Indígenas y Política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 161-180.
- Kliksberg, B. (2005), *Más ética más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Kymlicka, W. (2003), *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. España: Paidós Estado y Sociedad.
- Kymlicka, W. (2009), Categorizing Groups, Categorizing States: Theorizing Minority Rights in a World of Deep Diversity. *Ethnic & International Affairs*, 371-388.
- Martí i Puig, S.; Wright, C.; Aylwin, J.; Yáñez, N. (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: La Catarata.
- Parekh, B. (2001), The future of Multi-ethnic Britain. *The Round Table*, 691-700.
- Pettit, P. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Clarendon Press.
- Piñon Gaytán, F. (2013), «El problema ético en la filosofía de Kant», *Política y Cultura* núm. 39, pp. 99-112.
- Spinner-Halev, J. (2000), Land, Culture and Justice: A Framework for Group Rights and Recognition. *Journal of Political Philosophy*, 8(3),319.
- Taylor, C. (2006), *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna* (1a ed.). (A. LIZÓN, Trad.) Barcelona, Cataluña, España: Paidós Surcos 21.

- Taylor, C. (2009), *El Multiculturalismo y «la Política del Reconocimiento»*. México: FCE.
- Van Cott D. L. (2004), «Los movimientos indígenas y sus logros. La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes» en *América Latina Hoy* 36, 141-159.
- Walzer, M. (2009), Comentario. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 146-152). México: FCE.
- Wright, C. (2014), «El Convenio 169 de la OIT y su papel en la emergencia del movimiento indígena peruano» en Villalba Portillo, S. y Martí i Puig, S *Protestas necesarias para derechos imprescindibles. Acción colectiva y legislación favorable a los indígenas en América Latina*, pp. 49-65.
- Wright, C. (2013), «Perú: El Estado de emergencia como mecanismo de represión de la protesta indígena en el contexto de conflictos sobre recursos naturales,» en Martí i Puig, S.; Wright, C.; Aylwin, J.; Yáñez, N. (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: La Catarata, pp. 265-292.
- Wright, C. (2009), «Estado, justicia y ciudadanía en el constitucionalismo boliviano», en *Cuestiones Jurídicas* III (2), 55-72
- Young, I. (2004), Response to Bohman, Drexler and Hames-Garcia. *Good Society Journal*, 61-63.