

Multiculturalismo, nación y federalismo

AMBROSIO VELASCO GÓMEZ*

Resumen

Este artículo analiza algunos de los problemas a los que se enfrenta el modelo democrático liberal ante la cuestión del multiculturalismo; tomando como referencia las exigencias de los pueblos indígenas mexicanos, especialmente las formuladas por el EZLN, se plantea la posibilidad de que la idea de “nación multicultural” pueda considerarse como un concepto normativo que permita comprender mejor los complejos procesos de reconocimiento cultural, político y social de las minorías étnicas. Esto implica replantear las relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas y transformar la idea de identidad nacional. De ahí la urgencia de modificar el concepto actual de federalismo; se propone un “federalismo cultural” más cercano a una democracia republicana en la que la diversidad cultural debe reflejarse en el marco institucional de la vida política, tanto en el ámbito local como en el nacional.

Abstract

This paper analyzes some of the problems which faces the democratic liberal model opposite to the question of the multiculturalism; taking as a reference the demands of the indigenous Mexican peoples, specially those formulated by the EZLN, I defend the idea of “multicultural nation” to be considered as a descriptive and normative concept that should allow to understand better the complex processes of cultural, political and social recognition of the ethnic minorities. This implies restating the relations between the Mexican State and the indigenous peoples, transforming the idea of national identity, and modifying the current concept of federalism, towards a “cultural federalism”, nearer to a republican democracy in which the cultural diversity must be reflected in the institutional frame of the political life at both, local and national level.

Palabras clave: multiculturalismo, liberalismo, nación, minoría étnica, identidad nacional, autonomía, federalismo cultural.

Introducción

En la última década han tenido lugar grandes transformaciones en la estructura y en la vida política de México. La reforma elec-

* Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Coyoacán, México D.F., C.P. 04510.

toral de 1994, que posibilitó la creación de autoridades electorales independientes de los poderes gubernamentales, fue decisiva para que en pocos años pudieran desarrollarse en el país elecciones realmente transparentes y legítimas. Resultado de ello fueron las elecciones federales de 1997, en las que por primera vez el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y tres años después perdió la presidencia de la República, esto aunado a la diversificación de las gobernaturas de los estados entre los tres principales partidos políticos. Los cambios ocurridos entre 1994 y 2000 representan una transformación importante de la estructura gubernamental y de la vida política de México hacia una democracia típicamente liberal, caracterizada por un sistema competitivo de partidos, la alternancia en el Ejecutivo, especialmente a nivel federal, así como por la división y equilibrio entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero en contraste con los logros de la democracia liberal, persisten otros problemas de gravedad que también se manifestaron con gran fuerza a principios de 1994 y que, sin lugar a dudas, influyeron significativamente en los cambios democráticos que hemos mencionado, pero que paradójicamente no han recibido atención y respuesta adecuada del nuevo gobierno democrático. Nos referimos a los movimientos indígenas, especialmente el encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que irrumpió en la vida política de México a partir del 1º de enero de 1994. Este movimiento, que entre otras de sus causas fundamentales es propiciado por “la ausencia de democracia y de canales de participación y de mediación de los conflictos sociales y políticos, por falta de representatividad de autoridades”, ha demandado enfáticamente el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, el reconocimiento de derechos culturales específicos, la transformación de la nación mexicana —de homogénea a pluricultural—, así como una efectiva redistribución del poder federal y estatal en un auténtico federalismo, donde tengan cabida las autonomías locales y regionales de los pueblos indios. Hasta la fecha, ninguna de estas demandas ha sido seriamente atendida y menos satisfecha por la nueva democracia mexicana. ¿Por qué ha sucedido esto?

Entre otras razones porque una respuesta adecuada por parte del gobierno federal a las demandas del EZLN y otros movimientos indígenas que lo respaldan exige la transformación del actual Estado-na-

ción mexicano, que el gobierno no ha estado dispuesto a realizar, ni bajo la presidencia priísta, ni durante el actual gobierno panista, ni tampoco durante las tres últimas legislaturas.

Entre las transformaciones que se requieren cabe destacar el reconocimiento político y jurídico del carácter multicultural de la nación mexicana y la reestructuración del Estado acorde con un verdadero federalismo que dé cabida al ejercicio de autonomía comunitaria, municipal y regional, afín al pluralismo cultural de nuestros pueblos.

La pregunta que ahora habría que plantearse es si la democracia liberal que estamos consolidando en México es apropiada para promover estos cambios o no. Más específicamente habría que plantear si democracia liberal, nación multicultural y federalismo son compatibles.

Multiculturalismo y liberalismo

Las demandas multiculturalistas son muy diversas. Pueden vincularse con cuestiones religiosas o políticas, luchar por la preservación ecológica o la posesión o uso de territorios, o bien demandar la impartición de justicia de acuerdo con usos y costumbres de comunidades específicas. En todo caso, las demandas multiculturalistas se refieren fundamentalmente al reconocimiento de identidades, prácticas, instituciones y derechos de grupos minoritarios frente a una cultura “nacional” dominante y homogenizante, promovida y muchas veces impuesta desde el poder del Estado. Así, los movimientos multiculturalistas demandan del poder soberano el reconocimiento de derechos especiales para ciudadanos de ciertos grupos culturales minoritarios, con el fin de que estos grupos puedan preservar su identidad cultural y sus miembros puedan ejercer su libertad de acuerdo con los marcos y lineamientos culturales propios de su grupo o comunidad específica.

Podríamos distinguir dos tipos de connotaciones del multiculturalismo: por una parte, un sentido fáctico y descriptivo que afirma que en todo Estado-nación existe una pluralidad de grupos con identidades culturales propias. Siguiendo a Luis Villoro, podemos denominar a estos grupos con identidad cultural propia, pueblos, sean éstos grupos étnicos minoritarios dentro de una nación más amplia, o bien

naciones si, además de la identidad cultural, el grupo busca la auto-determinación política.¹

Pero además de la tesis fáctica que afirma la pluralidad de etnias en una nación-Estado (Estados pluriétnicos) o inclusive de naciones dentro de un Estado (Estados multinacionales), el concepto de multiculturalismo engloba también connotaciones valorativas que justifican ética y políticamente las demandas multiculturalistas, en virtud de que las culturas que constituyen la identidad de cada pueblo son dignas de respeto y reconocimiento, pues constituyen los horizontes de sentido de la vida de sus miembros y proporcionan los criterios de racionalidad, justicia, eticidad, belleza, religiosidad, etc., dentro de esa comunidad.

Desde la perspectiva multiculturalista, no existen criterios universales para juzgar las acciones, obras, instituciones y en general las formas de vida de cada pueblo, sino que todo criterio es interno a su cultura peculiar. En todo caso, la generalidad o universalidad sólo podría pensarse como resultado de fusiones culturales o consensos traslapados entre diferentes pueblos, que podrían alcanzarse eventualmente y sin ninguna garantía.

Lo anterior implica la aceptación de un relativismo cultural y axiológico, que llevado al extremo conduciría a conclusiones que rechazaríamos intuitivamente, pues podría llegarse a la afirmación de que todas las culturas son igualmente valiosas y respetables, aun aquellas en las que no se respetan derechos que consideraríamos básicos e inviolables, como el derecho a la vida, la libertad de pensamiento, de religión, de asociación, etcétera.

Este riesgo relativista extremo constituye una de las principales preocupaciones de la tradición liberal respecto a las demandas multiculturalistas. Por ello, el pensamiento liberal siempre considera ciertos principios universales como inviolables en toda circunstancia y toda cultura. Tales principios incluyen el reconocimiento de derechos universales que constituyen límites infranqueables del multiculturalismo.

¹ “Según sea su autoidentificación cultural y sus reivindicaciones sociales y políticas, un grupo que comparte una misma cultura podría calificar de nación o de minoría dentro de una nación más amplia. El término genérico de pueblo podría emplearse entonces para hablar de ambas”, Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de cultura*, México, Paidós-UNAM, 1998, p. 20.

Los riesgos que representa el multiculturalismo parecen conducirnos a un dilema nada cómodo entre un relativismo extremo que impide comparar y valorar distintas culturas y un universalismo que de antemano marca límites infranqueables al multiculturalismo, amenazándolo con el paternalismo, o, peor aún, con el etnocentrismo.

A fin de superar este dilema, es importante reflexionar sobre la importancia de la libertad y la tolerancia que debe existir en toda sociedad, en todo pueblo, para desarrollar diálogos plurales tanto en el interior como entre pueblos diferentes. De aquí que la existencia de una vida pública libre y plural sea necesaria para un multiculturalismo ético y políticamente aceptable.

La actitud ética, epistémica y política del diálogo intercultural es precisamente la opuesta al etnocentrismo que ha dominado desde la Antigüedad y que considera “bárbaras” a las culturas diferentes a la propia. Esta actitud etnocéntrica lleva, en el mejor de los casos, a ignorar las formas de vida diferentes a la nuestra y, en la mayoría de los casos, a considerar a estas sociedades como blanco de conquista y dominio, tal y como sucedió en la conquista y colonización del Nuevo Mundo y como sigue sucediendo en toda guerra de intervención imperialista.

Pero la posibilidad de que en una comunidad exista una actitud de diálogo no sólo depende de la pluralidad cultural y de una actitud de apertura y aprendizaje hacia lo distinto y lo distante. También depende de la existencia de espacios públicos plurales y tolerantes que aseguren la plena libertad de interpretaciones y discusiones diversas, así como de instituciones democráticas que procesen esas discusiones en acuerdos y decisiones políticas. Si no existe una amplia libertad pública y un marco institucional republicano, el ejercicio hermenéutico de comprender otras culturas es inútil.

La pregunta que hay que plantear es si los Estados nacionales, incluyendo desde luego a las democracias liberales, pueden proporcionar un marco institucional adecuado para el multiculturalismo pluralista.

En respuesta a esta pregunta habrá que empezar por señalar que en los Estados nacionales contemporáneos, especialmente los liberales, se exige igualdad de derechos fundamentales entre todos los individuos, y por ello se excluye la posibilidad de satisfacer el reclamo multiculturalista del reconocimiento jurídico y político de las

diferencias sociales y culturales entre diferentes grupos, principalmente étnicos, que conforman la población de todo Estado.

Ante el reto multiculturalista, Will Kymlicka ha desarrollado recientemente una visión liberal de multiculturalismo² que ha tenido gran aceptación; su propuesta se basa en distinguir dos tipos de demandas de derechos colectivos o de derechos de grupo: las “restricciones internas” y las “protecciones externas”. Las restricciones internas a un grupo son demandas que previenen disrupción o disenso interno a la comunidad, a través de imponer limitaciones a las libertades civiles y políticas de los miembros de la misma. Tales restricciones internas son inaceptables para Kymlicka. Por el contrario, las protecciones externas se refieren a relaciones intergrupales y no corren el riesgo de imponer limitaciones al interior del grupo étnico o nacional, sino que “buscan proteger su existencia e identidad distintiva a través de limitar la influencia de las decisiones de la sociedad en general”.³ El riesgo de estas protecciones no son la violación de derechos individuales, sino el establecimiento de grupos sociales con derechos distintos y, en caso extremo, podría significar el aislamiento de algunos grupos culturales. Kymlicka considera justificados los derechos de protección externa que no entran en conflicto con los principales derechos civiles y políticos de los individuos y en este sentido le da prioridad a la perspectiva liberal. Pero también está consciente de que admitir derechos especiales de protección para los miembros de ciertos grupos —como los derechos de representación de grupos minoritarios, los derechos de autogobierno o los “derechos poliétnicos” para minorías religiosas o culturales que los exenta del cumplimiento de ciertas leyes generales, o que reciben fondos especiales— implica reconocer ciudadanía diferentes dentro de un Estado-nación y con ello se abandona el principio liberal de igualdad de derechos y de ciudadanía homogénea.⁴

² Cfr. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, New York, Oxford University Press, 1996.

³ *Ibid.*, p. 47.

⁴ “La discusión sobre la primacía del individuo o de la comunidad es una vieja y venerable discusión en filosofía política. Pero debiera quedar claro, espero, cuán poco útil resulta para evaluar la mayoría de los derechos diferenciados de grupo en las democracias occidentales. La mayoría de estos derechos no se refieren a la primacía de la comunidad sobre los individuos. Más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos requiere que los miembros de los diferentes grupos se pongan de acuerdo sobre sus diferentes derechos” (*ibid.*, p. 47).

No obstante que Kymlicka ciertamente cuestiona la idea liberal de igualdad de derechos, se mantiene en una tradición liberal, pues rechaza totalmente la posibilidad de una confrontación entre derechos individuales y colectivos al desconocer a aquellos que implican restricciones internas. Tales demandas son comunes en los reclamos de los pueblos indígenas de México, sobre temas de religión, de elección de autoridades, de sanciones penales, de propiedad, entre otros. En estos ámbitos se han planteado conflictos entre decisiones comunitarias y derechos individuales. Para tales casos (expulsiones por motivos religiosos en Chiapas, aplicación de usos y costumbres en designación de autoridades locales que excluyen elecciones en Oaxaca, restricciones comunitarias a la propiedad privada en aras de intereses colectivos), la visión liberal de Kymlicka no nos daría una respuesta satisfactoria. Además, para alejarse de la controversia derechos colectivos-derechos individuales, Kymlicka introduce el concepto de “derechos diferenciados de grupo” (*group differentiated rights*), que se aplican sobre todo a los miembros de grupos culturales específicos. Así pues, a pesar de querer superar la confrontación liberalismo-comunitarismo, Kymlicka se mantiene en esta controversia tratando de buscar un punto de equilibrio entre los extremos, aunque ciertamente ese punto está más cerca del liberalismo.

Considero que la propuesta de Kymlicka en favor del multiculturalismo no responde adecuadamente a las principales demandas de los pueblos indígenas en México, pues varias de ellas se ubicarían en lo que él llamaría “restricciones internas”, que amenazan derechos civiles y políticos de los individuos.

Si aceptamos el punto de vista liberal de Kymlicka, tendríamos que concluir que ciertas demandas multiculturalistas que plantean los pueblos indígenas de México son efectivamente incompatibles con la democracia. A esta conclusión llegaron también los legisladores mexicanos en la reciente aprobación de las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas.

Mi propuesta para responder a este dilema entre democracia y multiculturalismo no estriba en buscar una mediación equilibrada o una negociación entre liberalismo y comunitarismo, ni tampoco en cambiar el concepto de derechos colectivos, como lo hace Kymlicka, sino más bien en redefinir los conceptos de nación y de Estado federal.

Nación multicultural

Como muchos politólogos, historiadores y antropólogos han documentado, la mayoría de las naciones modernas homogéneas han sido creadas e impuestas desde el poder político estatal controlado por un grupo social, y la más de las veces por una etnia, sobre el resto de las comunidades. Rodolfo Stavenhagen denomina “etnocrática” a esta forma de nación.⁵

Otros autores denominan a este tipo de nación impuesta desde el poder político “nación estatal”, en oposición a la nación cultural que surgiría desde la sociedad civil. Me parece importante distinguir estos dos tipos de naciones, porque nos permite entender los conflictos políticos que suceden en muchos Estados nacionales contemporáneos.

En el caso de México, por ejemplo, los movimientos indígenas que se han generado en los últimos años, especialmente el movimiento del EZLN, pueden entenderse como un cuestionamiento y oposición a la nación-estatal, o Estado-nacional, que bajo la bandera nacionalista ha impuesto una elite criolla y mestiza. Estos movimientos no buscan imponer una nación indígena sobre la criolla, sino más bien reconstruir la nación mexicana de tal manera que las etnias indias quepan junto con las demás etnias, pueblos y grupos sociales que habitan en el territorio mexicano.⁶

Como veremos, en el caso de México los movimientos indígenas ciertamente han luchado contra la nación impuesta desde el poder estatal, se han opuesto y luchado contra el nacionalismo de Estado, pero no han buscado imponer un nacionalismo indígena. De hecho, los movimientos indígenas recientes en Latinoamérica no son nacionalistas, aunque sí buscan transformar la nación estatal que les ha negado reconocimiento como etnias o pueblos, en una nación incluyente, pluriétnica y multicultural.⁷

⁵ Rodolfo Stavenhagen, “Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas”, en Jean-François Prud’homme (comp.), *Demócratas, liberales y republicanos*, México, El Colegio de México, 2000, p. 79.

⁶ Según Héctor Díaz-Polanco y Luis Villoro, esto distingue a la autonomía como una forma particular de la autodeterminación de los pueblos “que no implica soberanía e independencia respecto a un Estado nacional ya formado, sino reconocimiento de competencias de autogobierno del pueblo específico”, Héctor Díaz-Polanco, *Autonomía regional*, México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 157.

⁷ Al respecto, Díaz-Polanco afirma: “[...] en Latinoamérica ninguna organización indígena con representación pretende declarar soberanía política, crear su propio Estado nacional o

No es la única manera de constituir una nación. Los movimientos indígenas de México y otros países latinoamericanos muestran que el objetivo político de estos movimientos no es el de conformar una nación india en contra de la criolla o mestiza, sino más bien constituir desde la sociedad civil otra nación en la que las diferentes etnias y pueblos indígenas y no indígenas puedan vivir juntos. En este sentido, es pertinente el señalamiento de Touraine sobre la necesidad de reconocer actualmente el carácter pluricultural de las naciones:

La concepción estatal de la nación debe ser sustituida por una concepción social y cultural. La nación ya no se define por la creación del espacio unificado o de la ciudadanía por encima de la diversidad social y cultural, sino, al contrario, por la búsqueda de la comunicación intercultural y la solidaridad social.⁸

Veamos cómo han buscado los movimientos indígenas en México construir la nación multiculturalista a través de su lucha por la autonomía. El movimiento del EZLN está basado en una revaloración y exigencia de reconocimiento de la pluralidad cultural de los pueblos indígenas, dentro del Estado nacional. De ahí que la mesa de negociaciones sobre “Derechos y cultura indígenas” haya sido la primera en dar origen a un acuerdo entre el EZLN y el gobierno federal (Acuerdos de San Andrés) y a su correspondiente formulación jurídica en una iniciativa legislativa de reforma constitucional.

Los Acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996 por el Ejecutivo federal, el de Chiapas y el EZLN, se refieren principalmente al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, la aceptación constitucional de sus sistemas normativos para dirimir los conflictos internos, la remunicipalización para promover una mayor participación y una más equitativa representación política de los indígenas. Estos puntos de acuerdo plantean con claridad una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas y una

pronunciarse por la independencia [...]. Lo que desean los indígenas es mantener y desarrollar sus formas propias de vida sociocultural en el marco de las estructuras nacionales al tiempo que se transforman las relaciones de explotación y opresión que ahí imperan” (*ibid.*, p. 162).

⁸ Alan Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 234.

redefinición de la identidad nacional que reconozca el pluralismo cultural propio de los mexicanos:

El conflicto que se inició el 1º de enero de 1994 en Chiapas produjo en la sociedad mexicana el sentimiento de que es necesaria una nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país... [que] se basa en el respeto a la diferencia, en el reconocimiento de las identidades indígenas como componentes intrínsecos de nuestra sociedad nacional y en la aceptación de sus particularidades como elementos básicos consustanciales a nuestro orden jurídico basado en la pluriculturalidad.⁹

En los acuerdos se reconoce explícitamente el derecho de autonomía de los pueblos indígenas, que implica el compromiso de reconocer un conjunto de derechos políticos, económicos y culturales:

El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía, asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respecto a su identidad.¹⁰

Estos acuerdos abrieron grandes esperanzas no sólo para consolidar la paz, sino también y sobre todo para proseguir el proceso de democratización de una manera más participativa, más incluyente de la pluralidad, más representativa y justa. Los acuerdos manifestaban la voluntad y el compromiso del gobierno federal de llevar a cabo una profunda reforma democrática basada en la tradición republicana. Desde luego que tal reforma no tendría por qué

⁹ Acuerdos de San Andrés, Documento 1, "Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", 16 de febrero de 1996, apartado 3, "Compromiso del gobierno federal con los pueblos indígenas", en *Crónica legislativa*, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, año V, Nueva Época, núm. 7, febrero-marzo 1996, p. 185.

¹⁰ *Ibid.*

anular o detener los logros alcanzados en el proyecto de la democracia liberal, pero ciertamente sí tendría que afectar las ideas de nación y de orden federal presupuestas en este modelo.

Los Acuerdos de San Andrés fueron reelaborados por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), compuesta por diputados y senadores de todos los partidos políticos con representación legislativa, incluyendo desde luego al partido mayoritario en aquel entonces (PRI), con el fin de darles forma de una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y culturas indígenas. Los trabajos se llevaron a cabo de febrero a noviembre de 1996. La propuesta recogió los puntos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés y fue presentada a las partes en conflicto. El EZLN la aceptó advirtiendo que había varios puntos de los acuerdos que no se habían retomado, pero que en aras de contribuir a la paz y a la solución de los problemas indígenas, la aceptaba. Por su parte, el jefe del Ejecutivo federal, Ernesto Zedillo, la rechazó y elaboró una contrapropuesta en la que eliminó los usos relevantes del término “autonomía” y minimizó los derechos especiales de los pueblos indígenas, excluyendo así los puntos esenciales de los Acuerdos de San Andrés.¹¹

Las razones que argumentó en 1997 la presidencia en contra de la propuesta de la Cocopa consistían básicamente en una defensa a la ciudadanía homogénea y la unidad de la soberanía de Estado nacional, principios básicos de la tradición democrática-liberal. El reconocimiento de derechos especiales y de la autonomía de los pueblos indígenas parecería ir en contra de esos principios y se presentaba como propiciador de un proceso de “balcanización”.

Durante la campaña para las elecciones del año 2000, el candidato del PAN y ahora presidente de México, Vicente Fox, se comprometió a apoyar la iniciativa de la Cocopa y con ello a establecer una paz digna y justa. Aunque el presidente efectivamente envió la iniciativa de la Cocopa, no la asumió como propia y no la impulsó suficientemente ante el Poder Legislativo. El resultado de ello fue que, en abril de 2001, las tres principales fuerzas legislativas (PAN, PRI y PRD) realizaron cambios sustantivos a la propuesta de la Cocopa y aproba-

¹¹ En la publicación del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., *Chiapas. La guerra en curso*, México, 1998, pp. 73-84, se presenta un excelente cuadro comparativo de los contenidos de los Acuerdos de San Andrés, la iniciativa de la Cocopa y las observaciones del gobierno federal.

ron otra reforma que se aparta en aspectos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés, especialmente en lo referente a la autonomía de los pueblos indígenas. De hecho, la reforma constitucional tiene más el carácter de una visión etnocéntrica y paternalista, pues en lugar de reconocer plenamente a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, se les concibe principalmente como poblaciones de interés público a las que el gobierno federal debe encaminar prioritariamente sus políticas de asistencia social.

En resumen, la propuesta del movimiento indígena que aboga por una nación multicultural ha sido rechazada, mientras que la reforma constitucional aprobada por el Legislativo federal, que defiende una visión liberal de la democracia en el marco de un Estado-nación, se ha impuesto a los pueblos indígenas de todo el país. Con ello se ha dado más importancia a la integración estatal de la nación mexicana que a la redefinición de la idea misma de nación, para poder integrar la diversidad cultural de los mexicanos en un arreglo federal adecuado que distribuya equilibradamente las competencias de los distintos miembros del gobierno.

Federalismo y autonomía de los pueblos

El federalismo es un arreglo constitucional para distribuir el poder político de un Estado nacional entre diferentes subunidades (entidades federativas). Como resultado de esta distribución existe un gobierno central y diversos gobiernos estatales, regionales o locales. Los ámbitos de competencia de cada uno de estos niveles de gobierno pueden variar muchísimo, por ello los sistemas federales pueden ser muy diversos, desde centralistas (el caso de México y muchos países latinoamericanos) hasta casi confederacionistas (el caso de Canadá y posiblemente de España).

Así entonces, reconociendo que existen diferentes grados de distribución del poder gubernamental, el federalismo constituye una forma de prevenir la concentración del poder y por ello contribuye a la consolidación de la democracia. Podríamos decir que el federalismo complementa la división funcional de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) con una división espacial de poderes (central o nacional y estatal o regional).

Pero es muy importante preguntarnos sobre los criterios de la división espacial de poderes, sobre los principios y propósitos que generan el trazo de diferentes entidades federativas, de sus ámbitos de competencia y de su articulación con el gobierno federal.

Podemos distinguir dos criterios distintos para establecer la división federal y la distribución de competencias: por una parte se tiene un criterio eminentemente cultural, mientras que el otro es un criterio fundamentalmente político-estatal. Cada uno de estos criterios responde a diferentes modelos de democracia: el federalismo cultural es más afín a una democracia republicana, que valora la diversidad cultural y le da cabida en su sistema de representación política. Por su parte, el federalismo estatal tiene el propósito de asegurar la unidad y soberanía nacionales, previniendo el poder despótico, pero sin reconocer el valor del pluralismo cultural. Este tipo de federalismo es más afín a la democracia liberal.

Estas dos perspectivas del federalismo estuvieron claramente en competencia desde el inicio mismo del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica; en 1876, durante la convención constitucional se desarrolló una interesante polémica entre aquellos que querían mantener una *confederación* de estados libres y soberanos (antifederalistas) y aquellos que consideraban indispensable una organización política de carácter *federal*, con un gobierno central más fuerte que impulsara la actividad económica y garantizara la seguridad nacional frente a enemigos externos e internos (federalistas).

Ambos bandos aceptaban que la única forma de organización política legítima era la república. La idea de república se había asociado desde la independencia norteamericana con los valores de buen gobierno y bien público, en oposición tanto a los gobiernos absolutistas como a los democráticos que no respetaban los derechos fundamentales de las personas.¹² Ateniéndose a los términos propios del tiempo de la fundación de la nación norteamericana, el debate entre federalistas y antifederalistas se puede caracterizar como una polémica en torno a la “república” y no en torno a la “democracia”. Como lo señala Russell L. Hanson, “el periodo de fundación se comprende mejor como una disputa entre el republicanismo

¹² Cfr. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist*, Chicago, The University of Chicago-Enciclopedia Británica, 1980, Carta núm. 10, p. 51.

tradicional y su versión revisionista”.¹³ Pero conceptualmente, las posiciones en este debate reflejan en la actualidad similitudes estrechas con las teorías sustantivas o clásicas de la democracia (antifederalista) y las teorías liberales o revisionistas de la democracia (federalista). Dicho en términos más claros, la concepción tradicional de la república sustentada por los antifederalistas coincide de manera fundamental con el modelo de la democracia republicana, mientras que la concepción realista de la república sostenida por los federalistas corresponde al modelo contemporáneo de la democracia liberal.

La polémica entre los defensores de la tradición republicana, encabezada principalmente por Jefferson y sus seguidores, y el nuevo republicanismo realista y “científico”, impulsado por Madison, Hamilton y Jay, se centró sobre todo en problemas de representación política y federalismo. Los federalistas propugnaban por una elite de representantes, que gracias a su prudencia y sabiduría podrían discernir el verdadero interés nacional por encima de los diversos intereses particulares y facciosos de sus representados.¹⁴

En suma, los antifederalistas conciben a la representación política como una relación en la que los ciudadanos representados controlan el comportamiento de sus representantes, quienes tienen mandatos precisos para defender los intereses y opiniones del grupo de ciudadanos a quien representan. En este sentido, la pluralidad social y cultural debe reflejarse en la Asamblea de Representantes. Para que la Asamblea pueda llegar a acuerdos y elaborar leyes que sean aceptadas por los ciudadanos a quienes representa, es necesario que los gobiernos auténticamente republicanos no tengan un extenso territorio, sino más bien sean estados pequeños. En su mayor parte, los asuntos sociales como educación, bienes y servicios públicos, prácticas religiosas, fiestas populares, etc., deben ser regulados localmente y sólo muy pocos asuntos, los verdaderamente generales, deben ser regulados por el gobierno federal. Consecuentemente, en contra de los federalistas, proponen una consolidación nacional parcial de repúblicas confederadas. Ésta es la única alternativa para un gobierno libre y republicano en una sociedad cultural y económicamente diversa, como ya la reconocían los jeffersonianos.

¹³ Russell L. Hanson, *The Democratic Imagination in America. Conversations with our Past*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 58.

¹⁴ Cfr. A. Hamilton *et al.*, *op. cit.*, Carta núm. 10, p. 52.

El federalismo político-estatal es, sin duda, el tipo de federalismo predominante en el mundo contemporáneo. La mayoría de los Estados nacionales de nuestros días ha seguido el camino de los federalistas que hemos analizado.

Metafóricamente hablando, el federalismo político-estatal se parece a la concepción hobbesiana y liberal del ciudadano, cuyo ámbito de libertad (negativa) está fijado por el soberano mismo, quien retiene para sí el poder que considera necesario para salvaguardar la seguridad de los súbditos. La libertad del individuo es el residuo que queda después de fijar el poder gubernamental. Así, análogamente, en la concepción político-estatal del federalismo las subunidades de la federación gozan de la autonomía que resta, una vez que la soberanía del Estado-nación ha sido fijada por el poder central federal.

Por el contrario, el federalismo cultural es semejante a la concepción republicana clásica del ciudadano cuyo valor fundamental es la libertad política, su autonomía, gracias a la cual participa en las decisiones colectivas que han de dar lugar a las leyes que restringen su libertad individual en distintos ámbitos de la vida social. Análogamente, el federalismo cultural parte de la afirmación de la autonomía e inclusive de la soberanía de las subunidades de la federación y constituye un pacto federal en función de las convergencias y conveniencias de cada entidad federativa. En este modelo hay inclusive lugar para el federalismo asimétrico, como lo ha señalado Will Kymlicka en su excelente artículo “Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo”. En este mismo trabajo, Kymlicka señala graves riesgos de lo que él llama “federalismo multinacional”, que es una variante extrema del federalismo cultural,¹⁵ pues según él “el éxito del federalismo al asumir el autogobierno puede sencillamente animar a las minorías nacionales a buscar la secesión”.¹⁶

¹⁵ Kymlicka distingue entre el “federalismo territorial”, que corresponde al modelo de los federalistas norteamericanos que aquí hemos denominado federalismo político-estatal, y el “federalismo multinacional”, que como en el caso de Canadá o España, reconoce amplios márgenes de autonomía a las naciones que constituyen el Estado. El término que utilizo de federalismo cultural es más amplio, pues admite no sólo a Estados multinacionales, sino también a Estados nacionales, multiculturales, esto es, a Estados que reconocen una sola nación, pero admiten el carácter multicultural de la nación.

¹⁶ Will Kymlicka, “Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, mayo, 1996, p. 45.

El reconocimiento de este riesgo devela, por otra parte, que el orden federal liberal se mantiene fundamentalmente por la coerción o amenaza de coerción del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y locales. Éste era, como hemos visto, el gran temor de los “antifederalistas”. Cabría preguntarnos si no hay lugar para un verdadero pacto federal basado en razones y conveniencias de los pueblos y gobiernos de las unidades federadas. En otras palabras, ¿es posible que puedan existir las autonomías de las comunidades y gobiernos locales con la soberanía del Estado-nación?

Ciertamente la historia de México es muy diferente a la norteamericana. Entre otras razones porque el multiculturalismo tiene una mayor fuerza en la sociedad mexicana, que ha perdurado por siglos, a pesar de no ser reconocido e incluso haber sido atacado por los diferentes gobiernos virreinales y del México independiente, tanto conservadores como liberales. Al inicio de nuestra vida independiente, el debate entre federalistas y antifederalistas fue totalmente diferente al ocurrido en el vecino del norte en el siglo anterior. Formalmente, la polémica era entre federalistas (liberales) y centralistas (conservadores), pero en el fondo se trataba de dos proyectos centralistas distintos. Los conservadores defendían un centralismo basado en la unidad cultural de la religión católica, mientras que los liberales defendían un centralismo basado en un nacionalismo laico y en un proyecto de ampliación del mercado que respondiera a los intereses agrícolas, comerciales e industriales y, en todo caso, los atisbos de autonomía de las entidades federativas no rebasaban el nivel fiscal. Ciertamente no hubo proyecto político federal serio en México en el siglo XIX ni en la mayor parte del siglo pasado. Y la razón determinante de ello es que en México no hubo democracia, ni liberal ni republicana. Y como bien sabemos, sin democracia no puede haber federalismo de ningún tipo.

No es sino hasta años muy recientes cuando la democracia liberal empieza a echar raíces en México, y con ella surge un debate en torno al modelo de democracia y al modelo de federalismo. Este debate ha sido planteado por los grupos étnicos que habían sido excluidos de la política nacional y que ahora reivindican su derecho a ser tomados en cuenta en la construcción de la democracia. En especial, los movimientos indígenas, como el del EZLN, han sido de lo más relevantes en la conformación de este debate en torno a la democra-

cia y en torno al federalismo, que no obstante sigue siendo una asignatura pendiente en la reforma del Estado mexicano.

Las propuestas de reformas democráticas del EZLN incluyen como un tema central el nuevo federalismo de carácter republicano, que promueve la democracia en los municipios y comunidades, así como la descentralización financiera y administrativa. Para ello se exigen mayores recursos económicos para municipios y estados y el control ciudadano de la administración municipal. También se demanda que los consejos municipales y cabildos sean representativos de los diversos núcleos de pobladores del municipio, ante los cuales rindan cuentas de su gestión administrativa y política de manera pública y periódica. Además de fortalecer la autonomía financiera, política y administrativa del municipio y de asegurar el control ciudadano del poder municipal, el nuevo federalismo requiere una “remunicipalización” que refleje las características socioeconómicas y culturales del país.

En los Acuerdos de San Andrés se retoma puntualmente el reclamo de establecer un nuevo federalismo, comprometiéndose el gobierno a “impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación política local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diferentes situaciones y tradiciones, fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana”.¹⁷

En resumen, la propuesta del movimiento indígena que aboga por una democracia republicana en el marco de un federalismo cultural ha sido rechazada, mientras que la reforma constitucional aprobada por el Legislativo federal, que defiende una visión liberal de la democracia en el marco de un federalismo político-estatal, se ha impuesto a los pueblos indígenas de todo el país. Con ello se ha dado más importancia a la integración política de la nación mexicana que a la redefinición de la idea misma de nación, para poder integrar la diversidad cultural de los mexicanos.

Ante esta situación, las bases sociales del EZLN han desarrollado una estrategia eminentemente civil a través de la conformación de Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MARZ) y más recientemente

¹⁷ *Acuerdos de San Andrés*, Documento 1, “Pronunciamiento conjunto del gobierno federal y el EZLN”, 16 de febrero de 1996, p. 185.

te, a partir de julio de 2003, con la conformación de las Juntas de Buen Gobierno (JBG).

Las JBG constituyen una organización a nivel regional de los MARZ, y tienen como propósito fundamental respaldar y fortalecer la gestión y desarrollo de los municipios autónomos, procurando una distribución equitativa de los recursos entre ellos. Las juntas están constituidas por representantes de los MARZ y a ellas no pueden pertenecer los dirigentes del Ejército Zapatista que conforman el Comité Clandestino Revolucionario Indígena. De esta manera, se marca una clara separación entre el Ejército Zapatista y las organizaciones y movimientos civiles zapatistas.

Entre las funciones principales de los MARZ se encuentra la impartición de justicia, salud, educación, vivienda, tierra, trabajo, alimentación, comercio, información, cultura y tránsito local. Los proyectos en estas áreas están dirigidos a promover el desarrollo social, superar la miseria, fomentar la solidaridad comunitaria, todo ello dentro de un marco de autonomía comunitaria, municipal y regional.

La significación más importante de las JBG¹⁸ es que constituyen un paso de la autonomía local a la reorganización regional. Con ello, *de facto* y a pesar de la indiferencia de los gobierno federal y estatal, la movilización civil de los zapatistas está impulsando la construcción de un nuevo federalismo cultural.

Conclusiones

El federalismo cultural es la forma de organización estatal adecuada para el desarrollo y consolidación de una nación multicultural como la mexicana, en la que los pueblos indígenas puedan ejercer su autonomía y sean reconocidos como parte fundamental de la nación. Si persistimos en consolidar el incipiente federalismo territorial que ahora existe, continuarán excluidas de la vida democrática de México las comunidades indígenas que hoy demandan su reconocimiento

¹⁸ Sobre la significación de las Juntas de Buen Gobierno véanse los artículos de Héctor Díaz-Polanco, "Juntas de Buen Gobierno ¿Una etapa superior de la autonomía?", en *Memoria*, núm. 176, octubre de 2003, pp. 14-19. Véanse también los artículos de Araceli Burguete, "Las Juntas de Gobierno" y de Pablo González Casanova, "Los caracoles zapatistas: redes de resistencia y autonomía", en *ibid.*, núm. 177, noviembre de 2003.

y autonomía. Creo que estas demandas sólo pueden satisfacerse dentro de un esquema del federalismo cultural que procure hacer convergir jurisdicciones políticas con grupos étnicos específicos, dentro de un marco de pluralidad cultural.

Lejos de provocar una secesión, el federalismo cultural en México ha de promover un enriquecimiento de nuestra identidad nacional y de la vida democrática republicana desde los niveles más básicos de la comunidad y el municipio. Además, el federalismo cultural, al fomentar la democracia republicana, es muy factible que propicie al mismo tiempo una mayor cohesión social y estabilidad política a nivel de las comunidades locales, y que promueva una mejor comunicación y enriquecimiento cultural entre esas diferentes comunidades. Con ello se fortalecerá el proceso de formación de legítimos consensos incluyentes que consoliden una identidad nacional multicultural.

El federalismo cultural y las autonomías locales y regionales no representan un riesgo de balcanización, puesto que los pueblos indígenas no demandan su reconocimiento como nación diferente a la mexicana, ni mucho menos su soberanía; por el contrario, exigen su inclusión y reconocimiento dentro de la nación mexicana. No se trata de un Estado multinacional, sino de una nación multicultural y un Estado auténticamente federal.

La estrategia recientemente desarrollada por los movimientos indígenas a través de los MARZ y las JBG debería de ser considerada como una invitación para que los diferentes poderes federales revisen la reforma constitucional de 2001 y cumplan con el espíritu de los Acuerdos de San Andrés para forjar un nuevo Estado federal, donde tenga cabida la autonomía de los pueblos, municipios y regiones indígenas que constituyen parte esencial de la nación multicultural mexicana. Sólo así la democracia podrá significar algo importante para los pueblos indígenas de México y en general de Latinoamérica.

Recibido el 18 de noviembre de 2003

Aceptado el 9 de febrero de 2004