

Democracia indígena  
en contextos multiculturales



# Democracia indígena en contextos multiculturales

RAÚL RANGEL GONZÁLEZ

Toluca, México

• *dos mil dieciocho*

JL.1283  
R1965  
2018

Rangel González, Raúl

Democracia indígena en contextos multiculturales / Raúl Rangel González. — Toluca, México : Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2018.

235 p. — (Serie Política Electoral Incluyente ; 4).

ISBN 978-607-9496

1. Indígenas — México 2. Democracia — México

Ilustración de la portada:

*Democracia indígena*

Acrílico y lápices de color, 20 x 20 cm, 2018.

Rocío Solís Cuevas

Serie: Política Electoral Incluyente núm. 4

Primera edición, 2018.

D. R. © Raúl Rangel González, 2018.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2018.

Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,  
Toluca, México. C. P. 50160.

[www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx)

ISBN 978-607-9496-

ISBN (versión electrónica) 978-607-9496-

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Recepción de colaboraciones en [ceditorial@ieem.org.mx](mailto:ceditorial@ieem.org.mx) y [ceditorial.ieem@gmail.com](mailto:ceditorial.ieem@gmail.com)

*A Mbajnüx Manick y Cecy*



## PRÓLOGO

Con un tribunal compuesto por los profesores Rafael de Asís Roig, María Eugenia Rodríguez Palop y J. Daniel Oliva Martínez, el 23 de junio de 2017, se leyó el trabajo de fin de máster elaborado por Raúl Rangel González. Como es habitual en estos casos, se le realizaron diversas observaciones, pero la valoración general fue muy positiva y obtuvo la máxima calificación. Ese trabajo llevaba por título “Democracia indígena en contextos multiculturales” y era la culminación del Máster Oficial en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, que Raúl había cursado brillantemente los últimos dos años.

La idea de cruzar el Atlántico para viajar a España con el objeto de ampliar estudios es algo habitual en muchos estudiantes latinoamericanos y el referido título, durante años, lleva concitando el interés para aquéllos interesados en temáticas de derechos humanos y filosofía del derecho. Entre los estudiantes oaxaqueños, antes que Raúl, podemos destacar a Pedro Garzón

López y Rodolfo Moreno Cruz. Fue a iniciativa de estos estudiantes, entre otros, y con el impulso inicial del profesor Rafael de Asís como director del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas que, desde 2004, se puso en marcha el Taller de Pluralismo Cultural y Minorías, el cual tengo el placer de coordinar desde entonces junto con el profesor Daniel Oliva.

La idea era crear un espacio de reflexión y debate para cuestiones sobre diversidad cultural y, por los intereses de nuestros estudiantes, los temas de los pueblos indígenas tienen un papel destacado. Nos reunimos cada mes para discutir un artículo o capítulo de libro presentado por un estudiante. Al cabo de los años, este método se ha visto consolidado como una forma exitosa para analizar diversas temáticas. Uno de los objetivos del Taller es la elaboración de trabajos de investigación sobre pluralismo cultural, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Por otra parte, en el posgrado Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional, del que Raúl Rangel González es egresado, se impulsa la formación integral con un alto valor curricular y práctico para los interesados, en particular, para líderes indígenas de las regiones latinoamericana y caribeña. Este posgrado se realiza en la Universidad Carlos III de Madrid, en alianza con la Universidad Indígena Intercultural (UII) del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (Filac) y la Agencia Española de Cooperación Interna-

cional para el Desarrollo (Aecid), recientemente conjuntando esfuerzos con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)-México y la Secretaría General Iberoamericana (Segib).

En este contexto se inscribe la presente obra de Raúl Rangel sobre la democracia indígena. Las reflexiones sobre las posibilidades de mejorar la calidad de la democracia son una constante en la filosofía política de las últimas décadas y una demanda social creciente que, implícita o explícitamente, asoma en los temas de la agenda política de las sociedades occidentales. La visión de la democracia como un mercado de votos, como una competición entre partidos políticos o candidatos, que funciona cada cierto número de años, se va convirtiendo en una respuesta insuficiente a las demandas ciudadanas de más deliberación pública, mejor *accountability* y mayor transparencia.

Las alternativas al enfoque tradicional sobre la democracia representativa deberían proveer canales de participación ciudadana, favorecer los mecanismos para una opinión pública fuerte y mejorar los vehículos de rendición de cuentas de los gobernantes. Sin embargo, es importante añadir que no deben suponer una alternativa completa a las actuales instituciones representativas, sino que deben mejorarlas. La crítica del parlamentarismo de Carl Schmitt en la década de los treinta tenía como alternativa un sistema totalitario basado en el *Führerprinzip*. En la famosa frase del primer ministro británico: “la democracia es el menos malo de los sistemas políticos”.

Dos elementos han venido a centrar la atención en las últimas reflexiones sobre discurso democrático: la tecnología y las emociones y qué papeles juegan o deben jugar. Sobre el enfoque de la e-democracia o la posibilidad de que la tecnología facilite la democracia, se está empezando a producir un fenómeno inverso en el que, en algunos casos, la utilización de *big data* combinada con vulneraciones de la privacidad o la existencia de *fake news* suponen graves alteraciones para el sistema democrático, tal y como está concebido. Como ya advirtió Sartori en *Homo videns*, la televisión cambia la democracia y otorga un papel relevante a las emociones en la toma de decisiones políticas. Esto, por ejemplo, explicaría el auge de los populismos. La combinación del lado negativo de la tecnología y esta perspectiva emocional aplicada a los asuntos políticos supone que se debería estar especialmente vigilante sobre posibles retrocesos en los valores y las reglas democráticos.

En este trabajo, Raúl Rangel, en primer lugar, se aproxima a las diversas concepciones sobre la democracia y cuáles son sus críticas más habituales. Después, traza un recorrido histórico y constitucional para enmarcar la situación de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Finalmente, con este andamiaje conceptual, propone una noción de democracia indígena, basándose en las instituciones, los procedimientos y las normas comunitarios, en general, en los sistemas normativos indígenas para la toma de decisiones en sus comunidades.

Una forma de comprender los derechos colectivos es concebirlos como derechos políticos y, dentro de éstos, destacan los derechos de autogobierno. De esta manera, las comunidades poseerían autonomía para gobernarse, teniendo como límite la Constitución y los derechos humanos. En este contexto, ¿se extiende esa autonomía a la forma de elegir a los representantes? No es una pregunta sencilla de responder y ése es el reto afrontado por Raúl Rangel. Algunas visiones considerarían que las formas de organización de los pueblos indígenas, desde el enfoque estatal o del sistema de partidos, podrían vulnerar los derechos políticos individuales e, inversamente, la ciudadanía indígena podría interpretar como una injerencia o imposición las órdenes jurisdiccionales que alteran su convivencia en los ámbitos social y político, de ahí la corresponsabilidad de dialogar entre el Estado y los pueblos indígenas, para reconocer mutuamente los sistemas existentes que permiten la convivencia en un contexto multicultural.

El poder de convicción que Raúl Rangel desarrolla en las siguientes páginas pone el énfasis en mostrar cuándo la noción de democracia indígena puede contar con criterios de legitimidad homologables y cuándo no, aunque podrían ser dignos de consideración desde una visión abierta y pluralista de la diversidad cultural. Esto no estaría exento de algunas críticas sobre el hecho de hacer excepciones por motivos culturales al lenguaje de la democracia.

La tarea que se ha propuesto el autor es de tal magnitud que el marco adecuado para su desarrollo es la elaboración de una tesis doctoral, que espero realice y en la que podrá defender en extenso sus puntos de vista.

Dirigir la tesis de Raúl Rangel no siempre fue fácil, pero es un trabajo apasionante. Es un ejercicio continuo de ponerse en el lugar del otro, intentar comprender los conceptos desde la diferencia y el diálogo intercultural fructífero. Su personalidad es muy marcada y esto lo ha llevado a ser delegado de los estudiantes del máster y miembro del Claustro de la Universidad, lo que supone aunar teoría y práctica y destacar en sus dotes de liderazgo.

Por eso, en mi opinión, en su empeño intelectual por hacer progresar la noción de democracia indígena, lo que busca es mejorar no sólo la situación de las personas indígenas, sino también de sus pueblos y comunidades en general.

Oscar Pérez de la Fuente  
Universidad Carlos III de Madrid

## INTRODUCCIÓN

Hablar de democracia conlleva pensar en sus orígenes, evolución y en las múltiples experiencias a través del tiempo. A la vez, sugiere cuestionarla para indagar qué es, cómo se interpreta, se define o se describe; implica estudiar los procedimientos que se siguen para su institucionalización o para su teorización en los distintos momentos de la historia, incluyendo el actual.

En ese sentido, el propósito del presente trabajo es investigar sobre el origen, la evolución y la teorización de la democracia, partiendo de una descripción general a un contexto específico; para esto, se recorrerán algunos modelos, analizando sus características, similitudes, diferencias y objetos, teniendo siempre presente que no existe una sociedad homogénea en cuanto a pensamientos, ideas o estructuras sociales y culturales.

Analizar la democracia desde este enfoque facilitará reconocer la existencia de naciones pluriculturales, en consecuencia, de la diversidad cultural, misma que

sugiere una gestión diversa para la construcción de una sociedad democrática, un Estado democrático y constituciones democráticas en que se fundan las naciones y Estados plurinacionales.

En particular, en esta investigación se propone llegar a la descripción teórica de las formas de organización de los pueblos indígenas, como una manera propia de construir un modelo de democracia —democracia indígena— cuyas características no siempre son compatibles con la democracia vista desde la teoría occidental y liberal; sin embargo, existen algunos elementos comunes, además de un reconocimiento de derechos amplio y progresivo en el ámbito jurídico internacional y una tendencia similar a niveles nacional y regional.

Con el objeto de establecer algunas relaciones teóricas y prácticas entre la forma de democracia prescriptiva y descrita desde la teoría occidental y la forma de democracia directa con la que se caracteriza la organización política de los pueblos indígenas, describiré algunos parámetros sobre los cuales sostener la hipótesis de que estos pueblos cuentan con un modelo propio de democracia dentro de los Estados modernos, inmerso en una sociedad y contextos multiculturales.

Es así que en los primeros dos capítulos me aproximaré a la premisa occidental de lo que se entiende por *democracia* desde los distintos modelos; esto para generar el diálogo entre iguales, a fin de llegar a consensos o acuerdos que permitan resolver los problemas del Estado y construir una sociedad de relación dialógica entre

el que detenta el poder y los gobernados, con el fin de lograr un bienestar económico y social.

En el tercero y cuarto capítulo, trataré, de forma general, los procesos histórico, político y jurídico de la exclusión y la integración de los pueblos indígenas de los órdenes jurídicos estatal e internacional desde el inicio de la Independencia en América hasta la era contemporánea.

Al final, partiendo de la experiencia en la sociedad mexicana, en especial de la entidad federativa oaxaqueña, concretaré la propuesta sobre el modelo de democracia indígena, justificado en el poder que la ciudadanía indígena ejerce de forma colectiva y directa mediante instituciones, normas y procedimientos propios para mantener una cohesión social comunitaria, a efecto de desarrollar sus formas de vida, con base en el diálogo, la deliberación y el consenso a través de sus formas propias de organización social, jurídica, política, económica y cultural, como las asambleas generales comunitarias o los consejos de gobierno, según corresponda, mismos que son espacios abiertos para el debate y la solución de conflictos, frente a otros procesos establecidos de forma general por el Estado mediante normas constitucionales y legales.

Conceptualizaré la democracia indígena como práctica tradicional colectiva y convenida, cuyo espacio político de debate, deliberación y consenso es la asamblea general comunitaria. Ésta es considerada como autoridad máxima dentro del sistema normativo indígena,

además de ser una instancia de salvaguarda de los derechos comunitarios, para resolver conflictos internos, nombrar a las autoridades propias y tomar medidas para la aplicación de sanciones de cualquier índole ante hechos que afecten a la comunidad en lo individual y en lo colectivo.

En esas circunstancias surgen las tensiones y las resistencias entre los principios de los derechos individuales y los derechos colectivos, ambos reconocidos dentro del marco jurídico del Estado nación, fundado en los principios liberales del derecho, cuyo objeto principal es tutelar los bienes jurídicos del individuo, del ciudadano, de sus propiedades e intereses como parte del Estado.

Frente a esas características individuales, se encuentran los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como personas morales con personalidad jurídica. Es decir, son sujetos de derecho público, cuyas especificidades culturales requieren de la adopción de medidas concretas por parte del Estado para garantizar la diversidad cultural y el pluralismo jurídico en una sociedad pluricultural. El contexto multicultural hace necesaria la adopción de acciones serias, tendientes a conceder derechos específicos y diferenciados que posibiliten el desarrollo libre y autónomo de los pueblos indígenas. Esta diferencia de perspectivas sobre los derechos individuales y colectivos genera tensiones entre los pueblos indígenas y el Estado, que en ocasiones llevan a la sociedad al borde de la violencia y otras veces crean problemas complejos de resolver.

En general, se parte de la hipótesis de que las formas de convivencia, relación y organización sociales, económicas, políticas y culturales de los pueblos indígenas desde un principio estaban, prácticamente, relegadas de la filosofía política y del derecho, de la teoría del derecho y del Estado; por lo tanto, no es de extrañarse que nadie hable sobre la democracia desde una concepción de los pueblos indígenas, lo que evidencia la exclusión histórica a la que éstos han sido sometidos.

Afortunadamente, esta realidad gradualmente se ha ido superando a través del reconocimiento de los derechos humanos en general y, de forma específica, por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, en los distintos ámbitos de la sociedad y de los poderes del Estado, aún persisten las pretensiones de imponer a dichos pueblos una forma hegemónica y homogénea de hacer las cosas, ejerciendo una coacción a través de las políticas públicas, las leyes, los sistemas económicos, políticos, culturales, educativos, entre otros, lo que podría traducirse como una manera sutil de seguir asimilando a las minorías étnicas a la cultura general de los Estados, lo cual refleja todavía el colonialismo institucional actual.

El estudio de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, previstos en los distintos tratados, convenios y declaraciones internacionales, relacionados con el tema de la autodeterminación, tiene como propósito establecer algunos parámetros sobre el funcionamiento de las instituciones, las normas y los procedimientos

que hacen posible la persistencia de las formas de organización propias de dichos pueblos, mismas que se denominan democracia indígena, con el propósito de contrarrestar los avatares aún de la colonización, de las políticas asimilacionistas, y de las imposiciones teóricas y jurídicas generadas desde los diversos ámbitos, niveles y órganos del Estado.

Dentro de estas dos visiones del derecho, la occidental y la indígena, se tendrá en cuenta el tema de la política, como elemento fundamental para la articulación de procesos democráticos y la toma de decisiones en distintos ámbitos y espacios de la vida pública, lo que me llevará a hablar de las asambleas fuertes y débiles de los pueblos indígenas. Además, me permitirá acercarme a los dilemas actuales sobre los temas controvertidos que generan tensión al interior de las comunidades, así como en el exterior, es decir, en los ámbitos estatales, puesto que las controversias surgen cuando la voluntad general del Estado se impone a través de sus diversos órganos y poderes en nombre de la protección del interés general frente al interés colectivo de los pueblos indígenas, los que defienden un interés específico y comunitario.

Lo anterior es porque aún existen interpretaciones muy conservadoras del derecho, las que sostienen una visión monista del Estado o que establecen un barómetro con base en principios jurídicos apegados sólo a los principios del derecho occidental, sin ponderar los sistemas normativos de los pueblos indígenas. De

ahí que el resultado únicamente favorece lo que estrictamente establece el derecho positivo, sin estipular las dimensiones sociales y antropológicas del tema, lo cual imposibilita garantizar plenamente el ejercicio de los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas en el sistema internacional de derechos humanos.

Desde esta perspectiva, como se ha expuesto en líneas anteriores, el trabajo se divide en dos partes: la primera, relacionada a la teoría sobre la democracia, sus modelos y diferencias; la segunda, enfocada al estudio de los pueblos indígenas, sus formas de organización política y jurídica, así como a sus instituciones democráticas, mediante una visión general e histórica, desde la constitucionalización de los Estados independientes de América hasta el reconocimiento actual de los derechos de los pueblos indígenas en los sistemas jurídicos internacional y local.



## LA DEMOCRACIA Y SUS DIVERSAS ACEPCIONES

### **La conceptualización de *democracia***

A través de la historia la conceptualización del término *democracia* ha variado, desde la forma como la concebía Platón hasta la manera en que se interpreta y entiende en la actualidad. Con el surgimiento de diversas corrientes teóricas se establecen modelos de democracia y propuestas cognitivas de lo que debería ser; constantemente se analiza, debate y propone lo que se piensa que es, algunas veces con carácter descriptivo y otras con carácter prescriptivo, con base en hechos e ideas acerca de la realidad.

En ese sentido, se hará un breve repaso del concepto de *democracia*, con la finalidad de acercarse a su comprensión desde los diversos enfoques, teorías y realidades, partiendo de las nociones clásicas.

El término referido, como elemento central de múltiples significados, tiene una diversidad de acepciones por su origen y por el contexto en el que se desa-

rrollan sus definiciones, lo cual obedece a que la sociedad es dinámica y diversa; por tanto, la acepción varía conforme al proceso evolutivo y a las realidades de cada sector de la sociedad.

El lenguaje empleado en las definiciones no siempre avanza a la par de la realidad; sin embargo, sirve para estudiarlas, adoptarlas y, en su caso, aplicarlas o rechazarlas, así como para transformarlas.

De esta manera, Platón describe cómo se logra la democracia, afirmando que es originada por los pobres, cuando éstos vencen y asesinan o destierran a los ricos, reservando equitativamente los cargos de gobierno a los demás. Refiere que, en algunos casos, para lograrla se hacía uso de las armas; en otros, por el temor infundido obligaba a los demás a retirarse sin luchar. Además, distingue como características principales de la democracia a la libertad y la igualdad. La califica como la más apropiada forma para toda clase de regímenes políticos, ya que permite la existencia de todo tipo de constituciones, lo que hace posible establecer la organización propia a gusto de cada ciudad o pueblo, sosteniendo sus prácticas y leyes en ella, instituyendo un régimen sin jefe, distribuyendo la equivalencia entre iguales y entre los que no lo son (Platón, 2012, pp. 325-326).

En sentido similar, Aristóteles (citado en Abellán, 2011, pp. 79-87) afirmaba que la *politeia*, como combinación de democracia y oligarquía, era la mejor constitución para la mayoría de los Estados, ya fuera en términos relativos (cuando se aproximaba más a la democracia o

al extremo oligárquico) o en términos medios, cuando se combinaban elementos tanto de la democracia como de la oligarquía; por ejemplo, la elección a los cargos públicos en condición de igualdad. En ese caso, la elección es un elemento de la oligarquía, y la condición de entre iguales es un elemento sustancial de la democracia.

Polibio (citado en Abellán, 2011, pp. 79-87), al referir que *democracia* era sólo la forma recta de gobierno, además estableció la relación de ésta con otras maneras de gobierno. En ese tenor, afirmaba que, de forma natural y espontánea, se originó primero la monarquía, de la que con ajustes nació la realeza y, cuando ésta fue dominada por la maldad, emergió la tiranía; así, cuando desapareció la tiranía, surgió la aristocracia. Posteriormente, con la natural evolución, la aristocracia se transformó en oligarquía; sin embargo, cuando ésta abusó del poder fue convertida en otra forma de gobierno: democracia; no obstante, en la democracia también se abusa del poder.

Marco Tulio Cicerón (citado en Abellán, 2011, p. 88), al referirse a las formas de gobierno de Roma, señalaba que la cosa pública pertenecía al pueblo, el cual necesitaba contar con una característica específica, pues los que lo integraban debían tener un mismo derecho en condiciones de igualdad; advertía que el género humano no es de individuos solitarios. Cicerón afirmaba que todo pueblo estaba conformado por la unión de una multitud; asimismo toda ciudad significa la constitución o establecimiento de un pueblo; de igual forma, toda

república es lo que pertenece al pueblo, el cual debe regirse por un gobierno que tiene que servir siempre a la causa de la ciudad.

La afirmación de Cicerón dimensiona la evolución de las diversas formas de organización política y social de la humanidad, ya que todo cambio es originado por el hombre y los abusos de los sistemas son causados por los que detentan el poder, de ahí que la transformación o mutación de los diversos sistemas de gobierno es parte de la evolución humana, como se vio en tiempos contemporáneos, cuando después de la Segunda Guerra Mundial la humanidad se replanteó las formas de gobierno en el mundo, adoptando la democracia como una manera justa de organizar a la sociedad actual, cuya tendencia es tanto conformar un sistema republicano como liberal,<sup>1</sup> en el que se respete la libertad, la igualdad, la justicia, entre otros, para promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Tomás de Aquino (citado en Abellán, 2011, p. 101) afirmaba en su obra *Summa Theologiae* que la mejor forma de gobierno en cualquier ciudad o reino era en la

<sup>1</sup> Cicerón (106-43 a. C.) cuestiona cómo se puede hablar de justicia en una república en la que los ciudadanos son libres sólo de palabra, los que, a pesar de votar, nombrar a los magistrados, elaborar sus propias leyes, conceden lo que han de conceder aun en contra de su voluntad; asimismo dan a quien lo exige lo que ellos mismos no tienen, porque están apartados del mando, del gobierno público, del juicio y de poder ser elegidos jueces, ya que todo esto depende de la fortuna de las familias (citado en Abellán, 2011, p. 90).

cual uno fuera puesto al frente del Estado e imperara la virtud, cuyo régimen fuera de todos en cuanto todos pudieran votar y ser votados, infiriendo la democracia o gobierno popular, en cuanto los gobernantes pueden ser electos del seno del pueblo y al pueblo pertenece la elección.

En ese contexto, *democracia*, que se transforma a raíz de la palabra *demos*, es, como lo afirma Sartori (1995, p. 42), un término que incluso en griego no estaba exento de ambigüedades, dado que en el siglo V antes de Cristo significaba la asamblea popular o se entendía como la misma comunidad ateniense; en el momento en que *demos* pasa a traducirse como *populus* latino, aumentaron las ambigüedades. Durante unos 1500 años la definición que se le daba correspondía a la de *populus*; por lo tanto, la noción de soberanía popular que se ha incorporado al concepto no es griega, sino latina. De ahí, decir que *demos*<sup>2</sup> significa “pueblo” puede que no sea suficiente; sería mejor dejar claro lo que se quiere decir y desde qué concepción se usa el término.

<sup>2</sup> Clístenes fue el que creó el *demos* como una nueva unidad política, consistente en una división territorial básica que gozaba de autonomía judicial; además, contaba con su propia asamblea, magistrados y presupuesto comunitario. La idea del *demos* consistía en superar las antiguas formas de relacionarse y de participar sólo entre parientes en el ámbito político. En otras palabras, se pretendía neutralizar el poder de los nobles, pasando el control del poder a los ciudadanos que conformaban el *demos*, así se actuaba a nombre del *demos* y no a título personal (Abellán, 2011, pp. 31-34).

Respecto de lo que se dice sobre la soberanía del pueblo, vista en la actualidad como algo inviolable, Tocqueville (2010, p. 89) advierte que dicho principio se encuentra inmerso en el fondo de todas las instituciones humanas y que, por lo común, permanece en ellas encubierto. Lo que afirma dicho autor es que la soberanía del pueblo se manipula de distintas maneras, así muchos la obedecen sin reconocerlo, puesto que se hace pública; es decir, si los ciudadanos quisieran empoderarse con ésta, otros de inmediato lo impiden, como si la sumieran en las tinieblas; sin embargo, algunos agentes del poder la compran a través del sufragio, otros la reflejan en los votos de una minoría interesada y algunos la han descubierta formulada plenamente en el silencio de los pueblos.

Asimismo Barber (2004, pp. 80-84) refiere que Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón y Maquiavelo admitieron que dejar participar al pueblo en el gobierno era un elemento a contemplar en una Constitución abierta, en el mejor de los casos; pero, en el peor, era una fuente de fricciones y anarquía que debía ser controlada y reprimida a cualquier coste. En ese sentido, para Rey Pérez (2012, p. 27) el gobierno del pueblo es una idea que sólo puede tener sentido en el contexto griego de democracia directa de donde surgió, en un mundo no tan complejo como el de ahora.

Puede que toda esta tergiversación del concepto *democracia* y de la soberanía popular tenga algo que ver con lo que Dahl (2002, p. 21) expone, pues, coincidiendo con la afirmación de Sartori (1995), señala que a

mediados del siglo v a. C. aconteció que varias ciudades-Estado habían sido gobernadas por líderes antidemocráticos, a través de múltiples sistemas y gobiernos, como los aristocráticos, los oligárquicos, los monárquicos y los tiránicos,<sup>3</sup> lo cual dio origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado para autogobernarse, sino que poseía todos los recursos e instituciones para ello, lo que aún sigue constituyendo el núcleo de las modernas ideas democráticas.

Así, Cante (2000, p. 80), en cuanto al proceso electoral, describe que la democracia no se conserva pura, sino que se transforma; esto es debido a las controversias suscitadas por ésta, a fin de que las personas logren vivir en sociedad; por lo tanto, considera que se trata de una amenaza y una negociación, más que de un proceso de votación, por lo que infiere que las expectativas sobre la democracia se ajustan o acondicionan a las de otros individuos.

En ese contexto, Peces-Barba Martínez (2002, pp. 43-55) describe que la noción que nos ocupa es una forma de gobernar a los pueblos y que hay que diferenciar entre la democracia de los antiguos (cuando el poder del pue-

<sup>3</sup> Definiremos *aristocracia* como el gobierno legal de unos pocos; *oligarquía*, como el gobierno ilegal de los ricos; *monarquía*, como el gobierno legal de una persona, y *tiranía*, como el gobierno ilegal de una persona a través de un régimen de sometimiento pleno.

blo se ejercía de forma directa) y la de los modernos (la que se configura por medio de representantes electos periódicamente con el sufragio universal); en otras palabras, la primera se refería a la democracia directa, y la segunda, a la democracia representativa.

Con estas múltiples definiciones o descripciones de lo que se entiende por *democracia*, se puede deducir que en diversos momentos de la historia ha cambiado su significado y que con el tiempo ha ido moldeándose,<sup>4</sup> pero estas diferencias no solamente las encontramos en la traducción literal de los términos *demos* y *populus*, sino también en la definición actual del concepto.

De acuerdo con lo anterior, al término de la Segunda Guerra Mundial se sabía de los regímenes no democráticos de algunos países, y se habló también con autoridad sobre que por vez primera en la historia del mundo no se postulaban doctrinas antidemocráticas, aunque, como se sabe, al final los políticos estarán siempre de acuerdo con destacar el elemento democrático en las corrientes que propugnan y en las instituciones. En ese tenor, Sartori (1995) advierte que se debe tener cuidado para “que la palabra *democracia* no se reduzca a

<sup>4</sup> Para más referencia sobre las definiciones y los antecedentes del término *democracia*, es recomendable el libro de Abellán (2011), en el que detalladamente se explica la evolución del término desde la Antigüedad, pasando por grandes personajes históricos, como Marco Tulio, Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Rousseau, Dahl, entre otros.

una mera trampa, puesto que se padece de una distorsión terminológica e ideológica, cuyo resultado final es evidentemente la ofuscación” (p. 42).

Rey Pérez (2012, p. 9) plantea la tesis de que existe una democracia amenazada por los jueces, los mercados y los partidos. Al igual que Sartori (1995), parte de la idea de que *democracia* es un concepto polisémico que no significa lo mismo en función de quien lo utilice y en el contexto en que aparece, por ejemplo, cuando se habla de democracia parlamentaria, democracia representativa, democracia directa, democracia constitucional o democracia indígena.

A principios del siglo XXI, la democracia entró en crisis, debido a que los ciudadanos tienen la sensación de que sus gobernantes ya no los representan; por tal razón, la ciudadanía no acude más a las urnas, aunque se le obligue a votar, puesto que en muchos países el sufragar, aparte de ser un derecho, es también una obligación (Rey Pérez, 2012, p. 9). Se puede decir que existe una sociedad con un descontento generalizado, ya que en los Estados conocidos como democráticos simplemente los ciudadanos no votan; por el contrario, se encuentran en guerra permanente, como es el caso de Siria, que se conoce como una república, o de Libia, en donde aún no se define el tipo de gobierno que se quiere.

## **Algunos factores que afectan la idea de democracia**

Descritas múltiples definiciones de *democracia*, ahora es ineludible referirse a los elementos actuales que de alguna manera facilitan o limitan el ejercicio del poder en los Estados considerados democráticos. En esa tesitura, Ferrajoli (2014, p. 22) expone que existen otros factores que limitan a las instituciones del país, como son las empresas multinacionales y la configuración misma del Estado constitucional de derecho, la cual plantea una relación muy tensa entre los derechos y la democracia, cuando se les da mayores facultades a los jueces para decidir, cuando se cambia el paradigma del Estado legislativo al Estado constitucional, entre otros.

Ferrajoli (2014) advierte:

[Existe una] crisis del paradigma constitucional determinada esencialmente por el fin del monopolio estatal de la producción normativa y del desarrollo, a escala global, de los poderes públicos y sobre todo de los económicos y financieros que se sustraen al gobierno de las instituciones políticas de la democracia representativa y a los límites y vínculos jurídicos del Estado de derecho, tanto legislativo como constitucional. (p. 22)

Por otra parte, Martí (2006, pp. 11-13) alerta que la democracia se encuentra en crisis, debido a que las estructuras democráticas heredadas del siglo XIX enfrentaron en el siglo XX las fuertes tendencias del fascismo, el marxismo, el leninismo, el anarquismo, etcétera. Para

este estudioso, el diagnóstico del problema consiste en la desafección política causada por el extremo del individualismo de las sociedades capitalistas modernas, generado por el modelo liberal, puesto que se basa en el cálculo político de costes-beneficios y en que los partidos sólo concursan por el voto, dejando de lado el interés por atender los problemas reales y los valores políticos.

Para concluir esta parte, cito a Somary (1972), quien habla de Sócrates, el cual dijo en alguna ocasión que:

la democracia se encontraba entre dos enemigos: el tirano que sin descanso prepara y debe preparar la guerra, quien a su vez clasifica a sus adversarios como perturbadores de la paz, y los zánganos políticos, que roban sistemáticamente a los productores y acusan a las abejas de infecundidad. (p. 140)

En otras palabras, lo antes dicho refleja la lucha constante por los poderes político, económico, social y cultural de una determinada sociedad, a través de los sistemas democráticos y políticos que se tengan al alcance, sin que importen los medios para alcanzar tal fin, lo que, a la vez, se traduce en un acto tiránico o en una política de corrupción, en detrimento de las instituciones democráticas establecidas. Ante estas circunstancias, cabe la siguiente pregunta fundamental: ¿son los sistemas políticos un problema o es la humanidad el problema para los distintos sistemas? La respuesta parece direccionar la causa del problema en la humanidad.

Hecho este breve y general repaso sobre la conceptualización y los diversos factores que afectan la democracia, es necesario avanzar en el análisis de algunos de sus elementos, que en la actualidad permiten valorar al gobierno democrático como el óptimo para organizar el poder político y establecer una estrecha relación entre la autoridad y los ciudadanos. A continuación se hará una breve descripción de las características de la democracia planteada desde el ámbito teórico.

### **Algunos elementos sobre la teoría de la democracia**

Al igual que la definición de *democracia* desde Platón hasta la fecha, también existen numerosas obras en las que se analiza, se debate y se teoriza de alguna manera la democracia, de ahí que se establecen parámetros para su estudio. A continuación se plantean algunos elementos básicos referentes a teorías que describen las formas de democracia y sus principales características.

En la obra titulada *Teoría de la democracia*, Giovanni Sartori (1995) en un inicio refiere dos formas de entender y estructurar la democracia, con base en dos corrientes de pensamiento distintas, como es la democracia capitalista, concebida como un sistema político-económico, frente a la corriente marxista, que considera que la democracia es capitalista, al entenderla como un sistema económico proyectado en una superestructura política.

Sartori (1995) considera que existe un descuido en la argumentación y en la concepción de lo que es la democracia, por lo que el debate contemporáneo sobre ésta radica entre los valores y los hechos, debido a que, por una parte, se tiene la democracia prescriptiva, la cual consiste en establecer una teoría normativa de ésta desde el ideal de lo que se quiere o lo que debería ser, fundada en ciertos valores, la que termina prescribiendo a la democracia. Por otra parte, se encuentra la democracia descriptiva, la que se justifica en el ejercicio o práctica de la democracia, vinculada a lo real, a lo cotidiano y a los hechos; es decir, se trata de una teoría empírica de ésta.

De la interacción de estos elementos, entre lo ideal y lo real de la democracia, se obtienen hechos moldeados por valores; sin embargo, no está claro cómo materializar dichos valores en hechos.

El riesgo es que algunas veces los ideales fracasan y lastiman a la humanidad, de ahí la importancia de establecer la relación entre lo ideal y lo real, entre lo que debería ser y lo que es, como centro del debate sobre la democracia, para disminuir la tensión existente entre los hechos y los valores, tomando una postura realista o idealista, racionalista o empírica.

A mi consideración, en la actualidad se mantienen las dos formas de entender la democracia, prescriptiva y descriptiva. También se impone una sola estructura de democracia, la capitalista, debido a que la tenden-

cia generalizada se enfoca en establecer valores liberales, constitucionales y legales, prescribiendo el valor de la democracia a través de los poderes del Estado que se considera democrático. En ese tenor, se puede entender por qué el Poder Legislativo decreta leyes con principios liberales, basados en intereses económicos, frente a los derechos sociales, con lo que se busca controlar siempre el poder desde los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial.

Esta tendencia se da en los Estados que gozan de un gobierno estable; sin embargo, aun así, en éstos se mantienen algunas diferencias internas en relación con la interpretación, con la necesidad o el interés de entender la forma de gobierno, por lo que se encuentra una latente lucha interna por la reivindicación para el establecimiento de un verdadero Estado representativo y republicano, es decir, democrático.

Con respecto a lo anterior, se puede referir por ejemplo a España, que se constituye como “un Estado social y democrático de derecho” (artículo 1.1., Constitución Española de 1978). Su sistema político descansa en la monarquía parlamentaria, es decir, en una forma mixta de gobierno. Por otra parte, en pleno siglo XXI existe la pretensión de una parte de la población española de separarse del país por diversas circunstancias, y el gobierno central se resiste a reconocer la plurinacionalidad, mejor dicho, la pluriculturalidad de la nación. Asimismo una gran parte de los ciudadanos españoles

propugnan por transitar de la forma de gobierno dominante actual a un gobierno republicano.<sup>5</sup>

Lo paradójico es que España, siendo un país vecino de Francia, aún mantenga la monarquía constitucional. A esto me refiero cuando digo que en los Estados considerados democráticos aún existen tensiones para definir lo que se quiere. Por un lado, el Estado a través de sus instituciones decreta unas leyes que prescriben la forma de gobierno; por otro, existe una resistencia interna de un sector de la población que pretende separarse del país, así como ciudadanos que prefieren un gobierno republicano en vez de monárquico.

En otros países, como México, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile, Perú, Brasil, etcétera, gran parte de la población es indígena; dichos pueblos indígenas exigen un reconocimiento pleno de sus sistemas normativos, como ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, en contraposición al sistema jurídico nacional. De nueva cuenta, se puede decir que en esos países el Estado, a través de los poderes instituidos, decreta de forma prescriptiva la organización política del gobierno, aunque no siempre encaja en la realidad social de la nación; de ahí que se

<sup>5</sup> Me refiero a algunos partidos políticos, como Podemos e Izquierda Unida (IU), que constantemente reivindican la idea o externan la aspiración de hacer de España una república.

generen constantes fricciones y tensiones sociales entre el gobierno y los pueblos indígenas que reivindican el derecho a la diferencia. Al respecto, llama la atención porque se consideran Estados plurinacionales (Bolivia) o reconocen que su nación es pluricultural (México).

Por otra parte, sobre los países que actualmente se encuentran en conflictos o en guerra, puede que de manera formal se les conozca como naciones con una forma de gobierno democrático. Lo real es que la guerra es el reflejo fiel de que el sistema político en que se constituyen aún no es tan democrático.<sup>6</sup> De este modo, podemos afirmar que, a pesar de los siglos transcurridos desde que se acuñó la palabra *democracia*, sus diversas interpretaciones hasta la actualidad no han alcanzado una definición unívoca, por lo que todavía es susceptible de acalorados debates.

### **Los problemas de prueba y error en los procedimientos democráticos**

Los sistemas políticos forman parte del conjunto de elementos básicos que sostienen el tipo de democracia de cierta sociedad; están fundados en las ideas y los ideales, como son los partidos políticos o cualquier otra forma

<sup>6</sup> Me refiero a Irak, Turquía, Israel, Siria y Libia.

de organización legal, los cuales juegan un papel fundamental en su relación con el poder, la coacción, la libertad, la igualdad, las leyes, la justicia, los derechos, la representación, entre otros factores. Al mismo tiempo, portan una larga experiencia, porque su aparición en la historia deviene de éxitos y fracasos en la constante lucha entre lo real y lo ideal, entre el poder político y el poder económico.

Conforme se desarrolla el discurso sobre la política a través de la historia, también se producen distintas definiciones acerca de los conceptos de *poder*, *coacción*, *libertad*, *igualdad*, *derechos* y términos similares, las que conducen al error, a fallos evidentes en su aplicación, por lo que se dice que no se ha superado la prueba; así, se tienen que tener en constante verificación dichos conceptos, para actualizarlos con los sistemas democráticos actuales; por ejemplo, no es lo mismo hablar del poder del tirano, del monarca, del aristócrata o del demócrata. Sartori (1995) considera que la fábrica de la democracia radica en el discurso de las ideas a través del tiempo, cuyos conceptos se han ido creando, desarrollando, traspasando y descartando de generación en generación hasta la actualidad.

No existe un discurso concluyente sobre la democracia, porque las generaciones pasadas y presentes constantemente la definen de múltiples formas; asimismo parece seguro que las futuras generaciones se basarán en otros elementos morales, otras realidades sociales, políticas, económicas, jurídicas y culturales,

vinculadas cada vez más a la tecnología. La democracia tiene una dinámica fundada siempre en lo ideal o valores que se materializan en hechos, provocando una tensión con la realidad.

A pesar del debate constante sobre la democracia, la realidad supera lo ideal; como muestra, las instauraciones seguidas de derrocamientos sobrepasan las democracias perdurables, pues del siglo anterior inmediato se pueden mencionar los casos de “Italia, Alemania, España, Portugal, Grecia y México” (Sartori, 1995, p. 16). En pleno siglo XXI, la guerra que mantiene el gobierno sirio contra sus opositores, el golpe de Estado que se pretendió llevar a cabo en Turquía y el derrocamiento de Muamar Gadafi en Libia, la crisis humanitaria en Venezuela generada por la inestabilidad política, el *impeachment* en Brasil, el acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno, entre otros, son reflejos de que la democracia aún no ha permeado en algunas zonas del mundo y de que el ideal de ésta todavía está en constante construcción y búsqueda.

Entonces, la democracia es una práctica que tiene defensores y detractores, según el régimen político que se defienda, porque cada régimen tratará de sustentar su propia concepción de la democracia.

## La exclusión de los valores en la democracia

La propuesta de excluir los valores de la democracia o el *Wertfreiheit*, según Sartori (1995, p. 23) se presta a tres interpretaciones distintas:

1. *Imparcialidad valorativa*. De forma moderada pretende separar la evaluación de la descripción.
2. *Vacío valorativo*. De manera extrema busca un vacío valorativo real, apoyándose en un vocabulario esterilizado, limpio de connotaciones elogiosas y despectivas, de términos buenos y malos.
3. *La inhibición valorativa*. Se caracteriza por la reserva o el temor ante los valores.

La pretensión de desvalorizar la ciencia fue duramente criticada en los años sesenta, por lo siguiente: a) la pretendida ciencia política liberada de valores había retrocedido hasta hacerse inaplicable, y b) los valores disimulados suponen una propensión al conservadurismo y al mantenimiento del *statu quo*.

En efecto, esta desvalorización de la ciencia ha generado una alta inhibición respecto a los valores, por lo que la teoría de la democracia ha oscilado desde un exceso de descriptivismo hacia una defensa exagerada del prescriptivismo, es decir, de los valores.

Ante estas circunstancias, se puede referir que todos anhelan la democracia, pero no se sabe qué tipo de

democracia, debido a las distintas concepciones sobre ésta. La variedad de definiciones ha generado una confusión sobre lo que es la democracia, aunque esencialmente se sabe que no puede ser cualquier cosa; es decir, debe tener unos parámetros inamovibles y consensados (Sartori, 1995, p. 24).

## DIVERSAS CONCEPCIONES Y MODELOS DE DEMOCRACIA

### **Qué es la democracia**

El cuestionamiento sobre qué es la democracia encuentra una respuesta que no necesariamente corresponde a la definición de lo que es, sino a la descripción de una realidad. Si bien es cierto que la democracia posee una tradición literal precisa, no por ello se debe entender que es idéntica a la real democracia; de tal forma que de la relación entre lo que es y lo que debería ser se construye un sistema político del Estado, fundado en ideales, valores y hechos.

Pretender establecer lo que es democracia necesariamente implica preguntar qué no es democracia, cuáles son sus límites, entre lo ideal, lo prescriptivo o normativo y lo real; lo descriptivo o los hechos. De acuerdo con Sartori (1995, p. 27), el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal; la democracia

resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es.

El dilema de siempre radica en las diversas teorías que tratan el tema de la democracia, mismas que la describen de distintas formas y desde distintos enfoques. Algunos teóricos mencionan la teoría de la democracia radical, la nueva teoría de la democracia radical, la teoría de democracia pluralista, la teoría democrática elitista, la teoría de democracia liberal y la teoría competitiva. Por otra parte, se habla de varios tipos: 1) democracia social, 2) democracia industrial, 3) democracia económica, 4) democracia política, 5) democracia madisoniana, 6) democracia populista, 7) democracia poliárquica, 8) democracia electoral, 9) democracia populista —de izquierda y de derecha—, 10) democracia participativa, 11) democracia de referéndum, 12) democracia liberal, 13) democracia pluralista, 14) democracia deliberativa, 15) democracia fuerte, 16) democracia blanda, entre otras.

Al final, se habla mucho de democracia desde distintos escenarios, contextos, circunstancias, supuestos y realidades; sin embargo, como dijera Abellán (2011, pp. 282-283), las distintas formulaciones coinciden en aspirar a que las personas con derecho a voto puedan participar en la formación de la voluntad política, así como en la toma de decisiones en los asuntos públicos. De igual forma, los distintos modelos coinciden en proponer la ampliación de la participación política, los

derechos sociales, y la relación entre el individuo y la comunidad política.

Después de todo, seguirá permaneciendo la pregunta sobre qué es la democracia. Al respecto, podemos decir de forma general que es el proceso social, político, económico y cultural con el que se construye una forma de gobierno y, en consecuencia, se diseña un Estado; el tipo de este último depende del calificativo que acompañe a la democracia.

En el afán de ir delimitando el tema de la democracia a un ámbito más concreto, me basaré en un artículo de Pérez de la Fuente (2012, p. 54) que refiere que en la actualidad el debate se centra prácticamente en tres concepciones: la democracia pluralista, la democracia deliberativa y la democracia participativa.

### **Democracia pluralista**

Ésta describe la existencia de un interés basado en los planes individuales elevados a la esfera pública, consistente en elegir a los representantes políticos, conformando así un grupo de élite apoyado por otros individuos, que a su vez también buscan la realización de sus intereses individuales o personales, aunque no cuenten con mayor información sobre política. Con base en lo que afirma Elster, Pérez de la Fuente (2012) asevera que este tipo de democracia podría ubicarse dentro de la teoría de la elección social y se caracteriza por lo siguiente:

a) El proceso político es instrumental, más que un fin en sí mismo; b) El acto político decisivo es privado, más que una acción pública (el individuo, el voto secreto); c) La meta de la política es el compromiso óptimo entre intereses privados dados, e irreductiblemente opuestos. (p. 55)

Como se puede advertir, se trata de un proceso político instrumentado para tomar decisiones derivadas del ámbito privado mediante actos públicos que no necesariamente obedecen a los intereses públicos, sino simplemente es un medio de acción política, cuyo objetivo es cumplir con los intereses privados, mismos que no son comunes, es decir, son opuestos.

Para Burdeau (1955, pp. 3-18), la democracia pluralista no consiste en una democracia de voluntades, sino de fuerzas; por lo que considera que no es una democracia de individuos, sino de poderes formales o establecidos y de los poderes fácticos o de hecho. Explica que los representantes de los poderes fácticos en los órganos oficiales del poder legitiman su autonomía; así, algunas veces se sirven de los poderes establecidos, otras permanecen disidentes y alzan contra los gobernantes las voluntades populares que están bajo su control; por ejemplo, se puede pensar en una movilización en contra de las políticas del Estado, iniciada por alguna organización sindical.

En ese sentido, Rivero Lamas (1980, pp. 117-164) dice que una democracia pluralista no se agota con el reconocimiento del pluralismo político y la referencia

directa a su expresión a través de los partidos políticos, sino que requiere de unas garantías, como la libertad ideológica, la libertad de prensa y la de asociación. Esta última garantía refiere que en los grupos de interés se encuentran unos actores que aglutinan fuerzas sociales que despliegan su actividad en direcciones muy distintas, porque son reflejo de una sociedad dividida, como lo advertía Burdeau (1955), de una incómoda rivalidad entre el poder formal y el poder de hecho.

Para Habermas (1994, pp. 2-3), la concepción pluralista o liberal de la democracia consiste en un proceso que cumple con la función de programar al Estado en interés de la sociedad, entendiéndose al Estado como el aparato de la administración pública y a la sociedad como un sistema del tráfico de las personas privadas y de su trabajo social, estructurado en términos de economía de mercado; en esta forma de concebir la democracia, señala que la política cumple la función de hacer valer los intereses sociales privados frente al Estado, enfocado en la generación de empleo administrativo del poder político para la consecución de fines colectivos.

Por otra parte, desde la concepción republicana de la democracia, Habermas (1994) afirma que la política no sólo tiene la función de mediación, sino que es parte constitutiva del proceso social en conjunto, mediante el cual los miembros de las comunidades generan conciencia de su recíproca dependencia, transformándose en asociaciones de ciudadanos libres e

iguales. Esta característica es la que cambia las concepciones liberales de Estado y sociedad, porque frente a la jurisdicción y al poder administrativo del Estado aparece la solidaridad, como tercer elemento y fuente de integración social.

Habermas (1994) propone que esta clase de formación de la voluntad política de tipo horizontal debería gozar de primacía, toda vez que está enfocada al entendimiento y al consenso con base en la argumentación, lo que supone una base social autónoma e independiente de la administración pública, así como del mercado, lo cual protegería la comunicación política de quedar subsumida por el aparato estatal o asimilada a la estructura del mercado. En otras palabras, la concepción republicana de la democracia asegura la autonomía de la sociedad civil para la toma de decisiones en los espacios público-políticos, sin depender del aspecto económico, pero sí en la reconexión del poder administrativo con poder comunicativo originado en la voluntad común.

Como se podrá notar, en cada modelo o proceso democrático se establece de manera diferente lo que es un ciudadano, pues conforme a la concepción liberal se entiende por éstos aquellos que la norma establece que son, los cuales gozan de la protección del Estado, siempre y cuando obedezcan la norma, es decir, gozan de derechos subjetivos negativos, libres de coacciones externas. Por otra parte, en la concepción republicana se considera que los ciudadanos gozan de libertades po-

sitivas, garantizando la participación como una práctica común, cuyo ejercicio les posibilita asumir el papel que ellos mismos se plantean de forma autónoma, como sujetos políticamente responsables, aunque no se puede asegurar que estén exentos de coacciones externas (Habermas, 1994, p. 4).

Pérez de la Fuente (2012) describe las posturas que defienden diversas versiones teóricas del liberalismo:

- a) los intereses no son comunes, no existe interés público independiente de la suma de los intereses individuales;
- b) algunos derechos están basados en un “derecho superior” de revelación o razón transpolítica;
- c) la política es estrategia, esto es, un espacio donde las personas meramente promueven sus intereses prepolíticos;
- d) la razón para la participación en política es instrumental. (p. 60)

### ***Democracia blanda. Una crítica a la democracia liberal***

De igual modo, partiendo del sistema norteamericano de gobierno y de la cultura liberal, Barber (2004) critica la democracia liberal, al considerar que en el siglo xx no siempre fue capaz de resistir a los regímenes políticos ilegítimos del fascismo, del estalinismo, de las dictaduras militares y del totalitarismo. Considera la democracia liberal como una “democracia blanda”; esto es debido a que se compromete más a promover la libertad individual que a garantizar la justicia, a fomentar los intereses privados que a exhibir bienes generales, a aislar a los su-

jetos más que a gestionar una cooperación entre los individuos. Sólo está preparada para resistir los ataques contra la esfera de la individualidad, como es la intimidad, la propiedad, los negocios, entre otros derechos, pero no para hacer frente a los desafíos hacia la comunidad, la justicia, la ciudadanía o la participación. Esta democracia, a juicio de Barber (2004), alberga tres tendencias importantes: anarquista, realista y minimalista.

*a) Tendencia anarquista*

Refiere que el anarquismo liberal puede ser entendido como la antipolítica de la democracia liberal, cuya tendencia se califica de hostil para el poder político democrático, puesto que la corriente anarquista se sitúa en el ámbito del individualismo y la autonomía, ponderando la ausencia de coerciones y obstáculos externos sobre lo individual, maximizando la condición individual e independiente del ciudadano, como agente solitario, autónomo y libre.

Barber (2004) aduce que posiblemente los autores clásicos que nutren ahora la corriente anarquista son Thomas Hobbes y John Locke. El primero promovió la idea de que la causa final o el designio último de los hombres es la libertad, como expectativa de su propia preservación. El segundo, en el mismo tenor, alentó el objetivo de que los hombres se orientaran a organizarse en sociedad y a someterse a un gobierno, por la mutua intención de preservar sus vidas, libertades y posesiones.

Es importante resaltar que el anarquismo en América es una corriente creada y sustentada dentro del propio sistema liberal, vista como una tendencia que orienta a estadistas y a ciudadanos en el entendido de proteger sus vidas, propiedades y autonomía, y no como un instrumento para generar una revolución o escisión.

### *b) Tendencia realista*

Es otra de las corrientes de la democracia liberal enfocada en los objetivos individualistas y en el ideal de libertad, relacionado con el poder, la obsesión por la ley y por la soberanía entendida como voluntad.

La tendencia realista sostiene que la política ofrece una garantía solidaria para el interés privado y un aval público para el bienestar individual; asimismo califica a la política como arte de ejercer el poder, a través del miedo, la manipulación, la violencia, la disuasión, las sanciones y cualquier otro medio enérgico.

Esta característica parece estar más presente en la democracia actual, puesto que el parlamento y los jueces establecen incentivos jurídicos y dictan sanciones con el objeto de neutralizar a los sujetos, encausarlos a la vida institucional y pública. Para los realistas esto no representa elogiar el poder, sino que lo ocupan como una forma de ponerlo al servicio de los intereses y los derechos individuales. Así se genera una tensión entre libertad y poder, porque cada uno pone en peligro al otro.

*c) Tendencia minimalista*

Esta corriente se centra en cómo tratar con el poder soberano que defiende la corriente realista, con el sueño de dominación individual. Sus características principales consisten en la tolerancia, el escepticismo, la cautela y el convencimiento sobre la necesidad tanto del poder como de los límites que le pongan frontera al mismo. Entonces, lo que la hace distinta de las otras dos es que comprende a la política como parte de las relaciones externas, además de sus relaciones con el mercado y el poder.

Como se ha dicho, promueve una política de tolerancia con la que pretende garantizar mesuradamente cada interacción, desconfiando de los anarquistas y de los realistas, argumentando para cada corriente una justificación mínima. No exige otra cosa del poder que no sea la finalidad de preservar la vida, la libertad y las posesiones, y que la intervención violenta estatal se base en una justificación clara. De esta forma pretende calmar al poder, buscando constantemente reducir la fricción entre la tensión de la libertad individual y el poder estatal, pugnando por una política menos agresiva, haciendo visible una visión organizada de la sociedad civil, sin condenar el poder ni idealizar la libertad, sugiriendo una postura de mediar la tensión entre lo que proponen los anarquistas y los realistas.

Con estas tendencias de la democracia blanda, la democracia liberal se reinventa en cada situación: la tendencia anarquista siempre pugnará por mayor liber-

tad y autonomía; por su parte, la tendencia realista optará por la legalidad, el poder y la soberanía popular; por último, la tendencia minimalista tomará una postura conciliadora, mediadora y tolerante entre la libertad individual, la política de mercado y el poder, formulando una organización social en la que los individuos tengan garantizados sus derechos y en la que se le exige al Estado la justificación para aplicar la violencia.

### **Democracia participativa**

Ésta se presenta como una alternativa a las democracias pluralista y deliberativa, según afirma Pérez de la Fuente (2012, pp. 57-58). Esto es porque se opone fuertemente a la concepción pluralista de la democracia; además, rebasa por mucho la noción de la democracia deliberativa, debido a que la democracia representativa busca la transformación y la educación como objeto de la política, lo que se relaciona con las concepciones clásicas de democracia y política, pues presupone y asume que el Estado tiene la tarea de educar, de imponer hábitos y disposiciones morales asociadas a virtudes cívicas que enriquezcan el funcionamiento de la democracia. Considera como prioritaria la política, a la que deberían, según esta concepción, subordinarse los intereses privados y no viceversa.

Por su parte, Abellán (2011, pp. 283-284) explica que la democracia participativa no sólo consiste en un

método de selección de gobernantes, sino en un objetivo humano y tiene un valor en sí misma. Así, al diferenciarla principalmente de las líneas de pensamiento weberiana y schumpeteriana, deduce lo siguiente:

1. Opera con un concepto amplio y expansivo de política: ésta no sólo no es la lucha por el poder político, sino en el primer plano están otros objetivos de carácter general que la comunidad política debería conseguir, en el entendido de que la política es como un escenario en el cual sobresale la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos.
2. No entiende a la política ni a la acción de gobierno como asunto de unos pocos, sino que, por el contrario, mantiene el convencimiento y la ilusión de que se puede transformar la tesis de la democracia como un asunto de élites, y que la acción de gobernar puede ser participada por muchos a muy distintos niveles. El propio proceso de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones se convierte en el fundamento de la estabilidad del sistema.
3. El ciudadano se define precisamente por lo que hace en el proceso democrático, en el sentido de que es el propio proceso el que trans-

forma las expectativas del ciudadano, el que hace al ciudadano auténtico.

4. El ciudadano no es un mero continuador o defensor de intereses previos de índole económica o social, sino que la democracia participativa genera un nuevo individuo, lo cual posibilita que dichos ciudadanos desarrollen sus propias capacidades.
5. La democracia participativa es mucho más que emitir un voto periódicamente; aparte, requiere procesos más amplios de deliberación y de toma de decisiones, así como la cualificación de los participantes.
6. El elemento básico no sólo consiste en que la mayoría gobierne, sino en el proceso de manifestación de las opiniones, en la discusión y en el intento de convencer a los otros.

### ***Democracia fuerte. Característica de la democracia participativa***

A este respecto, Barber (2004) describe la democracia participativa como “democracia fuerte” en respuesta a la condición política, pues afirma que es:

como un modelo participativo de política, donde el conflicto se resuelve en ausencia de un presupuesto independiente, a través de un proceso de autogobierno

participativo y cercano, relacionado a la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres, amén de los intereses privados y parciales en bienes públicos. (p. 202)

El sostener la democracia fuerte como una forma moderna y emblemática de democracia, cuya base es la idea de una comunidad autogobernada de ciudadanos ilustrados, unidos por la educación cívica, la actividad mutua, las empresas comunitarias en relación con sus virtudes cívicas e instituciones participativas, se apoya en la disputa política, el pluralismo social y la separación de la acción de los ámbitos privados y públicos, desafía la política de élite y de masas, no tiene ninguna relación con la democracia republicana, se presenta como una alternativa para la democracia blanda (Barber, 2004, p. 187).

No representa una teoría acabada, pero es más provechosa y completa que el liberalismo contemporáneo; sin embargo, es una nueva teoría y se nutre de las teorías clásicas sobre la comunidad, la educación cívica y la participación.

Por otra parte, no visualiza la política como un modo de vida, sino como un modo de vivir; es decir, es el modo en que los seres humanos se organizan para vivir en comunidad para su beneficio. Busca también transformar el conflicto a través de una política apoyada en la originalidad y en la innovación, procurando elaborar un lenguaje público que facilite la reformulación

de los intereses privados, de forma que dichos intereses se acomoden a lo público, y busca la percepción de los individuos como ciudadanos, a fin de conformar una sociedad basada en la comunidad y la equidad.

La democracia fuerte o participativa está abierta al cambio. Pugna por una transformación social e individual; incluso, puede superar el pesimismo y el cinismo, la negatividad y la pasividad; inmuniza al liberalismo contra el utopismo simplista y la tiranía del idealismo. Para la democracia fuerte, la política es un fin en sí misma y la democracia es un fin al tiempo que es un medio, así para Barber (2004) “sólo la democracia fuerte aporta razones y aporta a lo que se podría llamar las condiciones básicas de la política” (p. 190).

### **Democracia deliberativa**

A pesar de que la noción sobre este tipo de democracia se basa en el individuo, su diferencia de los otros dos modelos radica en el enfoque que tiene sobre la política, puesto que se opone a que se considere como algo privado o a que el Estado tenga que educar e imponer principios morales a los ciudadanos; por lo tanto, propone el debate público como medio para tomar decisiones entre ciudadanos libres, a fin de llegar a acuerdos y consensos.

También se considera esta visión de democracia como con carácter epistémico, por lo que se proponen diversas acepciones y características sobre el proceso

democrático deliberativo, aunque, en general, la democracia deliberativa consiste en legitimar la deliberación pública entre individuos libres, bajo procedimientos idóneos para tomar decisiones políticas coherentes y justas (véase Pérez de la Fuente, 2012, pp. 54-55).

Considerando que se trata de un modelo teórico, cognitivo y que aspira a que la democracia sea un proceso en el que los ciudadanos en igualdad de condiciones tomen de forma razonada las decisiones públicas, como un ideal, muchos autores ven en ella una ventaja para la discusión, el debate, el consenso y la negociación; no obstante, otros advierten algunos defectos de los que padece este modelo o propuesta de democracia.

Como se ha dicho, este modelo de democracia se basa en las condiciones de comunicación, por lo que Habermas (1994) considera que el proceso político puede generar resultados racionales. Partiendo de una dimensión política del proceso de formación democrática de la opinión y la voluntad comunes, apartándose de la concepción liberal y republicana de la política, este modelo propone apoyarse “en un consenso de fondo entre ciudadanos que se basa en la común pertenencia a una misma cultura y que se renueva en los rituales en que se hace memoria de algo así como un acto de fundación republicana” (Habermas, 1994, p. 4).

Así establecería una interna conexión entre negociaciones, discurso de autoentendimiento y como base para obtener resultados racionales. El objeto de esta concepción democrática consiste en hacer un repliegue desde

las ideas del liberalismo y el comunitarismo, para situarse en las reglas del discurso; esto basado en la razón práctica.

En este orden de ideas, varios autores hablan sobre la democracia deliberativa, por eso a continuación se hará una descripción general de ésta.

De acuerdo con Martí (2006), la democracia deliberativa es “un modelo político normativo cuya propuesta básica es que las decisiones políticas sean tomadas mediante un procedimiento de deliberación democrática” (p. 22). Explica que debe ser un ideal regulativo hacia el que se debería tender, un proceso dialógico o discursivo para la toma de decisiones, que consiste en un acto de comunicación colectiva y reflexiva en el que se intercambian razones que cuentan como argumentos a favor o en contra de una determinada propuesta o un conjunto de ellas, con el fin de convencer racionalmente a los demás, y en el que los participantes persiguen la imparcialidad en sus juicios y valoraciones.

Este modelo propone una transición gradual del procedimiento de toma de decisiones, concibiendo un espacio público de participación democrático y deliberativo. Por otro lado, como lo refiere Martí (2006), es importante separar lo que se comprende por *democrático* del elemento deliberativo, porque son conceptos independientes uno del otro, “ya que no sólo puede existir una democracia que no sea deliberativa, sino también una deliberación no democrática” (p. 23). En ese sentido, se concibe una democracia como aquella en la cual todos los que integran una determinada sociedad pue-

dan participar, y deliberativa refiere a la propuesta de que los que participen en la democracia proporcionen argumentos sólidos y razonados; por esa razón, se concluye que no toda democracia es deliberativa ni toda deliberación es democrática.

Por su parte, Díaz del Castillo Longas (2013, p. 81) recoge una noción formulada por Bohman, en la que afirma que la democracia deliberativa es como la idea de una deliberación pública legítima de los ciudadanos, con una base normativa, racional, participativa y de autogobierno cívico, tendiente a una autonomía política basada en el razonamiento práctico de los ciudadanos.

En la línea, Segovia (2008, p. 49) aporta que la democracia deliberativa es una forma de política contemporánea que aspira a imponerse como modelo. Basándose en la noción de Habermas que la define como un proceso inclusivo de una praxis autolegislativa que incluye a todos los ciudadanos por igual, concluye que la democracia deliberativa es válida tanto para el Estado democrático de corte nacional como para la sociedad global democrática.

Al respecto, Nino (1997, p. 202) refiere que es el diálogo el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales; percibe que el valor democrático con el valor epistémico no es una situación de discusión ideal, sino una situación bastante realista. Bajo su óptica sobre la democracia, la representación es, en el mejor de los casos, un mal necesario.

Por su parte, Elster (2001) advierte que, a pesar de que muchos autores definen y hablan de formas distintas de la democracia deliberativa, por lo general todos refieren al mismo objeto, por lo que deduce que en lo que respecta a la parte democrática “el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes” (p. 20). Asimismo encuentra que en las diferentes definiciones se habla sobre la parte deliberativa como “la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participante que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad” (p. 20).

Haddad Linero (2006, p. 23), en la misma dirección, refiere que la democracia deliberativa consiste en la toma colectiva de decisiones en un foro deliberativo, reconociendo el valor epistémico de la democracia y las consecuencias que derivan de dicho reconocimiento, como es el poder comunicativo susceptible de ser empleado gubernamentalmente. Un modelo en el que se considera a los ciudadanos como sujetos libres, iguales y racionales, quienes participan de la toma de decisiones de forma mancomunada, cuyo propósito se dirige a la satisfacción de necesidades sociales.

Sobre el tema particular de la deliberación, Gambetta (2001) describe que es como una “conversación en la que los individuos hablan y se escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva” (p. 35). Dividiendo la forma de conversación en dos extremos,

por una parte ubica la negociación, y por la otra, el razonamiento; el primer extremo lo relaciona con las promesas y las amenazas, y el segundo, con las cuestiones de principios, de hecho y casualidad.

Por su parte, Pérez Zafrilla (2014) expone que la democracia deliberativa como participación directa no implica facilitar la toma de decisiones a todo el público, sino se pretende con ésta transformar el proceso de toma de decisiones, estableciendo una dirección de forma ascendente del nivel local al nacional en vez de uno descendente, como se hace actualmente en los países considerados democráticos de Occidente, donde los ciudadanos no cuentan con ningún margen de maniobra más que votar en las elecciones por sus representantes. Apoyado en Bessette, infiere que la deliberación es un método de toma de decisiones, rechazando la posibilidad de que los intereses privados puedan determinar el sentido de la acción política de una nación.

Considerando que la democracia deliberativa es un modelo ideal de gobierno democrático, en el que la deliberación establece un espacio para la toma de decisiones a través de un procedimiento dialógico y reflexivo a fin de llegar a una negociación para el consenso o para el voto, sobre todo es un modelo que propone un estado de cosas deseables, ponderando el ser y no el hacer, aunque pueda parecer utópico, pero no lo es, a pesar de los requisitos rigurosos que se le exigen, como la estricta igualdad formal y material de las partes que

intervienen, las motivaciones imparciales y los objetivos de consensos razonados.

Tratándose de un ideal, es evidente que puede haber disensos en el plano de lo real, pero que es la naturaleza propia de la deliberación; si no, difícilmente se le encontraría razón a proponer, argumentar o deliberar para convencer al otro. Cabe mencionar aquí a Sartori (1995), pues afirma que la fábrica de la democracia se encuentra en el discurso de las ideas a través del tiempo.

### *Principios democráticos de toma de decisiones*

La democracia deliberativa es un modelo basado en el debate y la argumentación para la toma de decisiones, lo cual obliga a dicho modelo a contar con un procedimiento o principios definidos para su consecución; por lo tanto, Martí (2006) propone que sea el principio de la argumentación el que oriente sustancialmente el proceso de toma de decisiones, lo que a su vez lo diferencia de otros modelos, bajo los siguientes elementos y principios.

#### *a) Elementos subjetivos*

En el entendido de que cada persona tiene una opinión definida o más o menos definida o con una preferencia formada, con la aclaración de que, aunque esté bien definida y formada, es posible que ésta no sea la

correcta, por lo que es susceptible de ser afectada por cuestiones motivacionales; en ese tenor, hay dos tipos de motivaciones: la consistente en la maximización del propio interés individual y la referente a la maximización del interés general a partir de una concepción del bien común necesariamente imparcial. En esa tesitura, Martí (2006) expone que el principio de argumentación idealmente se compone de la maximización del interés general, por considerarlo imparcial; por otro lado, vincula la maximización del interés propio o individual con la negociación, por lo que sólo se puede llegar al pacto o negociar algo, y, cuando no se llega a ninguna decisión por medio de estas dos vías, propone la combinación de las mismas a través del voto. Entonces, para la democracia deliberativa, la maximización del interés general es el elemento ideal.

#### *b) Elementos objetivos*

Consideran el procedimiento colectivo de toma de decisiones orientado a elegir entre diferentes alternativas; esto después de procesar toda la información derivada de los intereses individuales y colectivos. Al igual que los elementos subjetivos, se dividen en dos partes. La primera tiene que ver con la transformación y la expresión de la preferencia relacionada con la opinión y las dos formas de maximizar las emociones; la segunda es en la que se aplica una regla de decisión que facilita la determinación colectiva; a este proceso de toma de

decisiones Martí (2006) lo define como “el conjunto de reglas que se aplican a las acciones que se producen en un determinado periodo de tiempo con la finalidad de tomar una decisión colectiva acerca de una cuestión determinada” (p. 45).

### *Tres principios de toma de decisiones*

Se describen algunas reglas mínimas sobre las cuales basarse para tomar una decisión, ya sea a través del voto, de la negociación o la argumentación, en el entendido de que se debe tener el consenso absoluto de todos los que participan en la decisión; por lo tanto, deberá caracterizarse por la ausencia de objeciones.

#### *a) El principio del voto*

Este principio establece que las decisiones deben basarse en las preferencias individuales, personales, apelando a que cada ciudadano es racional, por lo que la decisión que se tome se considera debe ser neutral, imparcial o autointeresada, expresada mediante el mecanismo de papeletas y urnas, u otras formas que permitan estrictamente sufragar. Se debe procurar, en la medida de lo posible, excluir cualquier tipo de comunicación externa susceptible de modificar la decisión o interferir en la preferencia. De ahí que el primer elemento objetivo es la prohibición de la comunicación y el segundo consiste

en adoptar por unanimidad los resultados para pasar a una decisión colectiva.

*b) El principio de la negociación*

Es en el que la decisión se deriva de un acuerdo entre las partes, donde los intereses personales, el regateo, las concesiones mutuas, los engaños, las amenazas, entre otras características tensas, hacen que las partes, por sus capacidades o poder negociador, logren un acuerdo. El elemento objetivo que lo caracteriza es la comunicación e interacción con el fin de intercambiar ideas para transformar las preferencias y las opiniones del otro, por lo que se puede inferir que no se basa en los mejores argumentos o razonamientos para corregir sustantivamente una de las propuestas. El acuerdo a que se llega es libre; así, las partes tienen la posibilidad de objetar cualquier propuesta de acuerdo hasta llegar a una solución de consenso estratégico que satisfaga sus intereses controvertidos. Entonces, para que dicho acuerdo pase de una cuestión de interés individual al interés general, no pueden existir disidentes que lo objeten.

*c) El principio de la argumentación*

Consiste en el intercambio desinteresado de razones en favor de una u otra propuesta, en condiciones de igualdad, con la facilidad y la disposición de poder acceder a mejores argumentos y con el objetivo compartido de

tomar una decisión correcta. Como elemento subjetivo, exige un proceso de preferencias imparciales, mismas que se expresan libremente y se argumentan para justificarlas frente a los demás, por lo que se establece un proceso comunicativo discursivo, con el que se pretende convencer racionalmente a los otros. Sin embargo, para llegar a la decisión se debe lograr un consenso razonado, no estratégico ni de agregación, tampoco por la afectividad de las coacciones, amenazas, promesas o cualquier otra estrategia que coarte la libertad interna o externa, siendo este principio en el que se basa la democracia deliberativa.

De esta forma, la descripción de los tres principios facilita diferenciar sus características y elementos subjetivos y objetivos, lo que también posibilita asociarlos a otros modelos de democracia; por ejemplo, al principio del voto fácilmente se le puede asociar con la teoría de la democracia liberal, visto como mercado sustentado en las preferencias exclusivamente individuales o autointeresadas. Por otra parte, al principio de negociación se le puede asociar con la teoría pluralista de la democracia, y la argumentación se puede percibir como elemento objetivo de la democracia deliberativa.

Por otra parte, Haddad Linero (2006, p. 40) apunta lo relevante que es tomar decisiones en un debate público, puesto que no solamente les da legitimidad, sino la capacidad de ser implementadas sin demora, incluso, sin que dependan del acatamiento, del apoyo o de otra conducta posterior de los miembros. También

considera que, por tratarse de decisiones basadas en el consenso, el efecto inmediato será que los que en ellas participen las acaten con facilidad, además de estar dispuestos a apoyar la implementación de lo decidido.

Con estas características generales de la democracia deliberativa, se pueden establecer claramente algunas diferencias entre ésta y la democracia pluralista; así, Pérez de la Fuente (2013, p. 92) compara que ambos modelos parten de la noción de *individuo* y de un papel de la política, pero con concepciones diferentes, debido a que, por una parte, la democracia deliberativa niega el papel privado de la política, porque su objeto es el acuerdo racional, y que el acto político decisivo se base en el debate público con una visión que emerge de un consenso, y, por la otra, la democracia pluralista se asemeja más a un mercado político, en el que las diferentes formaciones políticas defienden sus propuestas concibiendo a los votantes como consumidores. El mismo autor, en otro artículo, refiere que la democracia pluralista se trata de un proceso político instrumental, en el que el acto político decisivo es el privado, más que una acción pública, y que la meta de la política es el compromiso entre intereses privados (Pérez de la Fuente, 2012, pp. 54-55).

En ese sentido, en tanto que la democracia deliberativa es un modelo ideal, no debe tener límites, sino, al contrario, debe ser una corriente inclusiva, máxime si se propone que los ciudadanos sean los mismos actores del modelo deliberativo de democracia, en el que

se sugiere que participen todos y se tomen decisiones a través de argumentos y razonamientos sólidos. Si hubiera problemas se buscaría el consenso a través del Estado y la participación de los ciudadanos que lo conforman, entendiéndose así que la idea de la democracia deliberativa va más allá de la existencia del Estado nación.

Segovia (2008, pp. 31-41), apoyado en la teoría habermasiana, afirma que, si las entidades nacionales fueron inventadas por el Estado, nada obsta que la identidad global también lo sea, por lo que la democracia deliberativa en un escenario cosmopolita tiene que construir una identidad colectiva dependiente del procedimiento democrático, porque si en los Estados nación existen formas de vidas diversas, por cuestiones culturales, étnicas, religiosas, entre otras cosas, el proceso puede replicarse en una dimensión cosmopolita.

Lo anterior es porque el Estado democrático de derecho no es una estructura definida o agotada, sino una empresa falible, contingente, por ello es revisable, por lo que puede cambiar para lograr su objetivo, que consiste en consagrar un sistema de derechos que ha de renovarse al modificarse las circunstancias; de tal forma, permite continuamente una reinterpretación de los derechos, puesto que la tensión entre facticidad social y validez jurídico-política no debe necesariamente rendirse a una forma histórica consagrada, sino permanecer abierta, incompleta y renovable (Segovia, 2008, pp. 31-41).

### *Fundamentos de la democracia deliberativa*

Hernando Nieto (2000) concibe que la propuesta de la democracia deliberativa tiene dos objetivos: “a) permitir la autonomía dentro del contexto de una comunidad, esto es, mantener en armonía lo público y lo privado, y b) extender las posibilidades de diálogo a cualquier miembro de la población” (p. 231); es decir, como una comunidad ideal de comunicación, a través del discurso práctico; así, el modelo procedimental argumentativo reemplaza el silencio, provoca que la racionalidad comunicativa se traslade al discurso en el que las pretensiones pueden ser sometidas a la argumentación, en el entendido de que todos los que intervienen en la formulación de argumentaciones para la toma de decisiones lo hacen de forma libre, en un plano de igualdad, cuyo objeto es la búsqueda de un mejor argumento.

Se resalta la racionalidad como un elemento de comunicación básica, con un requisito que debe ser inteligible, con contenido proposicional verdadero, cuya característica sólo el hombre la puede poseer; por lo tanto, únicamente el hombre puede ser racional, dispuesto al entendimiento y actuar reflexionando sobre las reglas lingüísticas ante las perturbaciones de la comunicación; entonces, esa racionalidad es susceptible de un juicio; en consecuencia, ese juicio se desarrolla a través de la argumentación.

En suma, todas estas características de la democracia deliberativa llevan a concluir lo siguiente: a) es un

modelo político, b) tiene como fin que las decisiones políticas sean tomadas públicamente, c) propone cómo debería ser la democracia, d) consiste en un acto de comunicación colectiva y reflexiva, e) en ella se intercambian razones que cuentan como argumentos en favor o en contra de una determinada propuesta, f) el fin es convencer racionalmente a los demás, g) persigue la imparcialidad en sus juicios y valoraciones, h) es la idea de las cuestiones legislativas legítimas, i) evoca los ideales de legislación racional y de autogobierno cívico, j) representa un ideal de autonomía política basado en el razonamiento práctico, k) niega el papel privado de la política, l) propone desarrollar el debate público con una visión que emerge del consenso, m) es una forma de política contemporánea, n) es un proceso inclusivo de una praxis autolegislativa que incluye a todos los ciudadanos por igual, y ñ) es válida tanto para el Estado democrático de corte nacional como para la sociedad global democrática.

### ***Implementación. La democracia deliberativa como democracia directa***

Nino (1997) hace una propuesta de cómo la democracia deliberativa puede ser implementada partiendo de la premisa de que una de las más fuertes objeciones de este modelo se encuentra en el espacio de la práctica política; además, hace un cuestionamiento a la injusta

distribución de recursos que surge a partir del proceso democrático, por lo cual considera que las constituciones de las sociedades democráticas no son de libertad, sino de pobreza, infiriendo que la libertad de algunos es en perjuicio de la libertad de otros que no cuentan con bastantes recursos para satisfacer sus necesidades básicas, ya que afirma que “no es suficiente decir que las sociedades políticas democráticas son comparativamente más justas desde la perspectiva social y económica que las autoritarias” (Nino, 1997, p. 203).

Por tanto, propone que la democracia deliberativa se ejerza a través de la democracia directa; sin embargo, el primer problema con el que se encuentra es que los pluralistas rechazan esta idea, por temor a que esta opción abre una vía libre a las manipulaciones sin límites a aquellos que no conocen las complejidades que caracterizan los procedimientos de toma de decisiones; a la inversa, los deliberativistas conciben negativamente que un grupo reducido de personas sea el que tome las decisiones por la totalidad, puesto que la intervención de los representantes es una distorsión principal de la democracia que la aleja del valor epistémico máximo.

Como se ha dicho, la democracia deliberativa pugna por la discusión de las ideas bajo argumentos sólidos para la toma de decisiones; no obstante, parece que la representación es un mal necesario de la democracia para poder dar seguimiento a los asuntos planteados por los ciudadanos.

Como parte de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos dentro de la democracia deliberativa, se encuentra la figura del plebiscito, la cual consiste en una consulta a los ciudadanos o al pueblo sobre asuntos que les afecten, como puede ser la aprobación de un tratado internacional o la pérdida de la soberanía sobre cierto territorio, la celebración de algún acuerdo que pueda afectar sustancialmente a la ciudadanía (como el reciente acuerdo de paz en Colombia).

El referéndum es otra figura que promueve la participación directa, la cual busca el apoyo o el rechazo de la población a una ley o reforma constitucional propuesta. La iniciativa popular es por la cual los ciudadanos proponen una enmienda o modificación constitucional o legal y la revocatoria; esto es, otro mecanismo para que se solicite por parte de los pobladores la remoción del cargo de algún funcionario bajo los argumentos suficientes para ello. Estas figuras se reconocen con características distintas de participación en los diferentes países del mundo.

El riesgo de estos métodos es que generan controversias en la ciudadanía en cualquier nivel de gobierno, pero a veces es la única forma de superar las presiones de los grupos de interés o de las ineficiencias institucionales, aunque también se advierte que puede ser peligroso si se manipula la información o se aplica alguna forma de coerción sobre la ciudadanía. Es a lo que C. Stokes (referido por Elster, 2001, pp. 161-182) llama la

patología de la deliberación, pues la deliberación produce resultados que son perversos desde la perspectiva de la teoría democrática, porque considera que, a través de la comunicación política, se puede inducir a la gente a adoptar creencias casuales que son engañosas y que favorecen los intereses del emisor del mensaje; por lo tanto, las preferencias inducidas representan la patología potencial de la democracia deliberativa.

En ese tenor, Laporta (2001) manifiesta una preocupación, porque considera que la ciudadanía no conoce los temas generales de la nación, además de que tanto el plebiscito como el referéndum pueden ser un caldo de cultivo para los que buscan obtener un beneficio del poder público, ya que el “resultado se transforma en un hito que no puede ser movido más que con otro referéndum y otro festival de sinrazones y apelaciones al hígado” (p. 24). Asimismo considera que salen muy caros y que son complicados de organizar, sobre todo cuando se tienen que celebrar más de dos al año.

En ese orden de ideas, la democracia deliberativa, como lo refiere Pérez Zafrilla (2014), tiene por lo general las siguientes características: exige una mayor participación de los ciudadanos y los políticos; está comprometida con el bien común y no con la satisfacción de los intereses privados o egoístas; exige que las decisiones políticas sean legítimas a través del consentimiento de los ciudadanos, y propone emplear la deliberación tanto en el proceso político como en el ámbito parlamentario.

Por otra parte, sus argumentos se basan en lo siguiente: a) incrementa el conocimiento disponible, potenciando el intercambio de información sobre intereses y necesidades; b) la deliberación permite la expresión y la escucha de los intereses y las preferencias de los individuos; c) hace posible la detección de errores de información que tienen las personas sobre el mundo y sobre sus propias preferencias; d) les facilita a los ciudadanos vencer los prejuicios que los llevan a favorecer sus propias concepciones y a infravalorar la visión de los otros; e) dificulta la manipulación de la información que se produce en la opinión pública desde las élites políticas mediante los medios de comunicación afines, entre otros.

### **Críticas a la democracia y alternativas**

Como se ha observado, los modelos de democracia tienen claras diferencias entre sí, al punto de que no se puede hablar de una democracia absoluta. Esto es así porque la sociedad es diversa y sus intereses persiguen distintos fines; por eso algunos modelos de democracia se justifican en el mercado; otros, en el individualismo, la argumentación, la participación, la deliberación, etcétera. Sin embargo, lo que es común a todos los tipos y modelos es la existencia de una mayoría frente a una minoría y viceversa, lo cual en ocasiones podría impedir que exista unanimidad en las decisiones, a la vez que tensará las relaciones para ocupar un espacio en los ámbitos políti-

co y público, por lo que constantemente habrá posturas opuestas en todas las formas o modelos de democracia.

Ante estas circunstancias, Dahl (2002) analiza y critica distintos problemas de la teoría sobre la democracia, desde la concepción sobre la igualdad y las mayorías absolutas o relativas. Cuestiona la posibilidad de permitirles a los ciudadanos comunes gobernar, porque infiere que no alcanzarían el bien público, por considerarlos carentes de los conocimientos y las virtudes suficientes. Al mismo tiempo, pone en duda quién y qué constituye un pueblo, a quiénes se les debe incluir en la toma de decisiones; esta última pregunta tiene relación con la ciudadanía, para la cual también existen diversos parámetros para establecer quién es ciudadano de un pueblo, además de otros factores a considerar para tomar decisiones colectivas.

La existencia de alguna mejor alternativa, compatible con las premisas morales y los valores de la democracia, aún es compleja de aseverar, por lo que sería fundamental prever el máximo número de supuestos con base en los valores morales de la democracia, a fin de que se descarten posturas que definitivamente no pueden formar parte de ésta, como la tiranía.

En esa tesitura, Dahl (2002) asevera que la mayoría, como la minoría, es susceptible de conformar una tiranía, en el entendido de que un sistema democrático mayoritario no brinda garantías suficientes respecto de los derechos de la minoría. Asimismo advierte que la protección de los derechos de las minorías no puede sobrepasar la adhesión de la mayoría de los ciudadanos

a la preservación de los derechos democráticos fundamentales de todos.

En el mismo tenor, los sistemas mayoritaristas y no mayoritaristas no pueden asegurar que se haga justicia en las decisiones colectivas, pues, como es de pensar en la existencia de una supermayoría para la adopción de las políticas públicas, se corre el riesgo de que la mayoría preserve el *statu quo* e implante injusticias frente a una minoría, lo que la privaría de principios morales, aunque quizá sería bueno ocupar la supermayoría siempre y cuando se trate de problemas especiales y de graves consecuencias o de repercusión social o paz pública.

Dahl (2002) concluye que “la búsqueda de una norma única que especifique cómo deben adoptarse las decisiones colectivas en un sistema de gobierno democrático está destinada al fracaso” (p. 194). En efecto, no existe una forma absoluta para la toma de decisiones colectivas, sino en cada momento o circunstancia la sociedad determina su destino conforme a su idiosincrasia, creencias, procesos económico, político, social y cultural; por consiguiente, la manera más adecuada de tomar decisiones será a través de juicios de valor en relación con el contexto en que se encuentre.

En ese mismo hilo de ideas, Ansuátegui Roig (2013) refiere que el régimen mayoritario tiene una innegable capacidad potencial de vulneración de derechos, aludiendo que, en primer término, es sensible a la tentación de perpetuarse en el gobierno mediante un “aumento de las posibilidades de reelección” (p. 307).

En segundo lugar, es vulnerable a la influencia de intereses creados y de pasiones mediáticas que pueden poner en peligro a las minorías y, en tercer lugar, sus pasiones pueden ser permanentes, generando un tipo de fanatismo; por tal razón, sugiere la necesidad de establecer mecanismos antimayoritarios.<sup>7</sup>

Por su parte, Pérez Zafrilla (2014) advierte que el mismo sistema democrático puede ser utilizado para destruir la democracia, cuando se refiere, por ejemplo, al Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán de Hitler o al Partido Nacional Fascista de Mussolini en Italia, cuyos regímenes totalitarios durante los años treinta dominaron Europa, provocando la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, el abuso de los medios de comunicación para demonizar sistemáticamente al enemigo político como enemigo de la nación ha provocado en las masas factores emocionales, distanciados del discernimiento racional del bien común del que hablaban los autores clásicos.

<sup>7</sup> Ansuátegui Roig (2013, p. 308) abunda sobre los mecanismos antimayoritarios, al señalar que el constitucionalismo —en su dimensión de límite al régimen de las mayorías—, los mecanismos de la justicia constitucional, la separación de poderes y la existencia de un sistema de frenos y contrapesos, como en los que el Ejecutivo tiene la capacidad de veto, son mecanismos de defensa ante la posibilidad de los peligros que pueden tentar a la mayoría. Gargarella (1995) se enfoca en otras respuestas constitucionales al temor a las mayorías.

Asimismo S. Wolin (2008, pp. 12-14), quien enfoca su crítica en el sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica, advierte que la democracia puede convertirse en un medio para establecer un totalitarismo invertido, como un fenómeno que se centra de manera parcial en el Estado, a manera de una madurez política del poder corporativo, a fin de generar la desmovilización política de la ciudadanía; esto impulsado por quienes detentan siempre el poder y por ciudadanos inconscientes de sus acciones y omisiones, con lo que se produce un cambio constante que opera desplazando creencias, prácticas y expectativas, lo que no permite una consolidación social.

Por tanto, Wolin (2008, pp. 12-14) afirma que por las circunstancias antes descritas es que aún se sigue hablando sobre la igualdad de las mujeres, a pesar de que desde hace un siglo se les reconoció el derecho al voto; así como hace más de dos siglos que se hizo realidad la existencia de la escuela pública, aunque la educación se privatiza cada vez más. A pesar de la destrucción o desaparición de creencias, tradiciones, costumbres e intereses, el totalitarismo invertido sirve para los fines de la élite, manteniendo a los muchos (ciudadanos o el pueblo en general) en la ignorancia, la pobreza y la enfermedad.

A mediados del siglo XIX, sigue diciendo S. Wolin (2008, pp. 12-14), el cambio se convirtió en empresa privada, acompañado de explotación y oportunismo, como elementos fundamentales del capitalismo, lo que impli-

caba una incesante búsqueda de todo cuanto se pudiera explotar, cuyo ámbito no sólo abarcaba la política, sino también la religión; en consecuencia, dichos cambios se convirtieron en estrategias premeditadas para maximizar beneficios, otra vez, para los pocos o la élite.

También infiere que la política contemporánea conduce a un sistema político exactamente opuesto a lo que se dice en el discurso o a lo que se afirma en los medios masivos de comunicación, lo que es, por tanto, contrario a los postulados máximos de la democracia. De ahí que exista el malestar social respecto del rumbo que perfila una nación, en relación con el rol de las grandes empresas y economías, la credibilidad en la prensa y la confiabilidad en las elecciones, por lo que el totalitarismo invertido en la democracia proyecta el poder hacia el interior.

De tal forma, cuando se mezcla el poder corporativo con el poder del Estado todo se vuelve más expansivo, más belicoso y más global, desafiando continuamente los límites morales, políticos, intelectuales y económicos; incluso, retando los límites del planeta. Se generan más consumidores a través de los constantes cambios, para beneplácito de placeres privados, ante la pasividad política. La consecuencia de este tipo de poder es la creación de una nueva identidad imperial, más que republicana y menos democrática.

Por ese motivo, S. Wolin (2008, p. 190) sostiene la hipótesis de que la sociedad tiende a alejarse del autogobierno, del imperio de la ley, del igualitarismo y del de-

bate público. Relata que la democracia se aproxima más a una democracia dirigida, permitiendo el desarrollo de un superpoder, es decir, un poder del corporativismo y del Estado, en detrimento de las instituciones democráticas. Esto es porque sus fuerzas ya no son externas respecto a la política, sino pasan a formar parte fundamental de ésta, lo que hace más manejable la democracia, cuya Constitución, propia del superpoder, se diferencia de la Constitución de la nación; es decir, el superpoder y su Constitución no se someten a controles, tampoco al equilibrio y a las limitaciones al poder gubernamental ni al federalismo o la Declaración de Derechos, siendo paradójico que la Constitución del superpoder no está escrita, sino se basa en los recursos disponibles, la ambición, más que en límites legales, puesto que está pensada en el aumento y no en la restricción.

### ***El demos debilitado: sentidos ideal y real de la democracia***

En sentido similar, Sartori (1998, pp. 123-130) advierte del *demos* debilitado, debido a que los ciudadanos ya no deciden sobre lo que les interesa, sino nombran a sus representantes para que elijan por ellos; sin embargo, existe un problema al respecto, pues cada vez se proporciona mayor poder a los representantes, pero menos información a los ciudadanos. Además, afirma que lo importante no es el número de ciudadanos informados, sino la competencia, el conocimiento y el entendimiento

respecto de los problemas que aquejan a la sociedad. En ese tenor, si se informa a la base, infiere que se tendrá un *demos* potenciado; en sentido contrario, se obtendrá un *demos* debilitado, como parece está sucediendo.

Para ir concretizando la crítica a la democracia, Villoro (1997, pp. 333-358) parte de dos formas o sentidos de entender el *demos*: el ideal y el real.

El primero tiene relación con el valor original, pensado como el poder del pueblo, el que lleva a externar lo que el pueblo desea, cuyo fin es la acción colectiva y su valor se expresa en sí mismo, porque todos los integrantes del pueblo, se entiende, deberían participar y controlar las decisiones colectivas, como una forma de ejercer para realizar su libertad; por esa razón, Villoro (1997) ve en la acción social un medio para acercar progresivamente a la sociedad hacia ese ideal, aunque aclara que esta acción nunca se termina de realizar.

El segundo sentido es el real, es decir, conforme al modo de vida y al sistema de poder, como forma de gobierno. Villoro (1997) lo interpreta como una manera para lograr ciertos medios comunes y encuentra su valor en la medida en que contribuya a realizarlos. Además, lo vincula con el conjunto de reglas e instituciones que sostienen un sistema de poder, como es la igualdad ante la ley, derechos civiles, elecciones periódicas, principios de mayoría, división de poderes, entre otros.

En ese orden de ideas, dicho autor critica cómo la burocracia desde la cima de la pirámide social toma las decisiones para que las ejecuten los ciudadanos, es

decir, la base, cuando la democracia lo que procura es que las decisiones se tomen en la base de la pirámide social, es decir, las determine el pueblo, para que los de la cima (los representantes populares o burócratas) las ejecuten, y no al revés.

En contraposición a lo anterior, la democracia propicia la igualdad, la autonomía, y desarrolla una ausencia de sujeción; sin embargo, la burocracia exige jerarquía de mando autoritario y la disciplina entre funcionarios; por lo tanto, la burocracia pretende siempre mantener el sistema. De forma particular, Villoro (1997) concluye diciendo que los burócratas, los tecnócratas y los partidos políticos son los que deciden por el pueblo y no el pueblo por sí mismo; esto además de los factores externos ajenos a la nación, como las inversiones extranjeras, las directrices del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de otros órganos internacionales.

En otras palabras, el sentido real de la democracia es el que de una u otra forma está predominando, cuando lo que se quiere es que sea el sentido ideal el que predomine. Ante estas circunstancias, el autor propone cuatro formas de revertir el sentido real de la democracia:

1. *Difusión de poderes*, que propone reconocer el máximo poder de decisión compatible con la unidad nacional, el cual debe ser de la cima a la base; es decir, se tiene que conferir mayor poder al pueblo y no a la burocracia, para lo cual se requiere de estatutos de autonomía y

de libre determinación, refiriéndose a comunidades indígenas de América Latina, Asia y África, en donde aún mantienen el control y el poder para autogobernarse.

2. *Democracia directa*, en la que propone se respete la autonomía de las personas, a fin de que puedan dialogar, argumentar y sopesar razones sobre el bien común, a través de medios y procedimientos adecuados como el referéndum y la revocación de mandato de las autoridades que no representen el interés general del pueblo o la comunidad.
3. *Sociedad civil*, entendida como el conjunto de asociaciones, comunidades y grupos que se juntan y se organizan para ejercer funciones con independencia del Estado, a fin de conservar un espacio de libertad frente a éste (también conocida como democracia ampliada), lo que permitiría contar con candidatos independientes y ciudadanos en la estructura del poder, debido a que los representantes impulsados por los partidos políticos ya no atienden las necesidades del pueblo, sino sus compromisos con quienes los apoyaron en la candidatura para llegar al poder.

La sociedad civil, en palabras de Villoro (1997), se concibe como “un conjunto de redes sociales que no están subordinadas exclusivamente a las acciones del mercado, puede

verse en ella una fuerza social opuesta al control de la sociedad por la maquinaria político-burocrática” (p. 352).

4. *Democracia en el trabajo*, que es el control de los trabajadores de los procesos de producción y distribución de mercancías, cuyos consejos obreros no estén coludidos o controlados por el poder partidario o estatal, a fin de aumentar progresivamente la participación de los mismos en las decisiones que los afectan y en los beneficios obtenidos.

A todas estas propuestas de revertir la realidad democrática existente Villoro (1997) las denomina *democracia radical*; también llama la nueva revolución democrática a las aspiraciones ciudadanas, comunitarias y colectivas de la sociedad que busca asociarse para lograr la libertad, la igualdad, construir un Estado en donde se respete, se acepte y promueva la diversidad cultural; o sea, un Estado plural basado en el pueblo real y en la cooperación, para lograr un espacio para la comunidad.

Con esa intención, hablar de una alternativa democrática, como la democracia indígena, no será más que otra forma de referirse al proceso social organizativo que se suma a la lista experimentada y vigente en otras sociedades, pero que puede establecer pautas para ampliar el estudio sobre la democracia, por lo que su importancia se centra en el aporte al conjunto de teorías, modelos e ideas sobre la democracia, cuyo límite

consistiría en el respeto de los valores y los principios morales de la sociedad en general y, en particular, en la adecuación de la propuesta a los contextos multiculturales de la sociedad dentro de los Estados liberales.

## LA NACIÓN PLURICULTURAL AMERICANA

### **Algunas cuestiones generales sobre la nación pluricultural**

Se plantea como premisa que actualmente en el Estado constitucional de derecho y en la nación pluricultural existen importantes reconocimientos de derechos y, al mismo tiempo, grandes retos para implementarlos, debido a que aún se mantienen resistencias institucionales, culturales y jurídicas para reconocer plenamente la diversidad cultural y el pluralismo jurídico en los contextos multiculturales.

A pesar de que el reconocimiento de derechos indígenas *per se* obliga a las instituciones, los órganos y los poderes del Estado a tomar las medidas pertinentes, a fin de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, así como a mantener una estrecha relación entre el Estado y dichos pueblos, la realidad es que todavía se encuentran importantes barreras constitucionales, legales y culturales que no

permiten garantizar plenamente el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, reconocidos en los sistemas de derechos humanos de las Naciones Unidas y en los principios generales de las constituciones estatales.

La resistencia a la implementación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas deviene del acontecer histórico de la región que conforman los actuales países del continente americano. En ese tenor, con el proceso independentista en América, se instituyeron nuevos Estados libres e independientes del yugo colonial; sin embargo, sus cartas magnas no se liberaron de las instituciones ni de las prácticas coloniales, sino, al contrario, replicaron sutilmente las mismas prácticas para el control interno de los Estados independientes, las que en la actualidad siguen vigentes en algunas constituciones.

Con respecto a los pueblos indígenas, en las primeras constituciones pocos fueron los derechos que se les otorgaron; en todo caso, el reconocimiento que se les hizo fue en el sentido de asimilarlos a la nueva cultura constitucional liberal, es decir, transitando de la aculturación colonial a la transculturización constitucional. Clavero (2000, p. 33) así los sitúa, entre la exclusión y la inclusión, colonial la primera y constitucional la segunda, lo que buscaba no sólo la conversión religiosa, sino también la adopción de los principios liberales previstos en la Constitución.

A pesar de que algunos Estados se reconocen constitucionalmente como naciones pluriculturales, lo cier-

to es que dicho reconocimiento sólo se queda en una aspiración o en una buena intención del discurso político de aceptar la diversidad cultural; no obstante, la realidad es otra, pues existe aún una brecha amplia para el cumplimiento y la implementación de los derechos a los pueblos indígenas; por tal motivo, los Estados sólo han optado por gestionar el contexto multicultural de la nación que conforman.

En esas circunstancias, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, como el de libre determinación y autonomía en el ámbito de la nación pluricultural de los actuales Estados que así se reconocen, son aún complicados, debido a la controversia que se genera entre los que exigen un derecho específico y los que pretenden asimilar los derechos indígenas en prácticas o políticas de gestión de la diversidad, aplicando medidas o paliativos, pero no garantizando derechos específicos a estos pueblos.

Este problema se hace palpable cuando no existe un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, sino la imposición de normas desde la concepción monista estatal en una sociedad pluricultural, lo que provoca una tensión fuerte entre los derechos individuales y los derechos colectivos de estos pueblos.

De ahí la necesidad de que el Estado plurinacional en su conjunto adopte las medidas pertinentes, a fin de reestructurar no solamente los programas de atención y gestión de la diversidad cultural, sino de las propias instituciones para el diseño de un Estado multicultural.

De otra forma, de poco sirve que el Estado reconozca la existencia de una nación pluricultural sustentada en los pueblos indígenas, si éste no cambia la estructura y los principios políticos sobre los cuales se constituyó.

En pleno siglo XXI, por fin se reconoce la existencia de naciones pluriculturales, como el caso de México, y países plurinacionales, como Bolivia y Ecuador; sin embargo, en la práctica se sigue obligando a los pueblos indígenas a asimilarse a una cultura nacional, lo que es no respetar el contexto multicultural y pluricultural de una nación. Como consecuencia de lo anterior, por la vía institucional se estaría reproduciendo la violación sistemática de los derechos humanos de las minorías étnicas,<sup>8</sup> en el caso particular, de los pueblos indígenas, bajo el argumento o la justificación jurídica estatal, coaccionando a estas minorías para adaptar sus prácticas, normas, procedimientos e instituciones tradicionales a un sistema que no es el suyo, sino que deviene de la época de la colonización, en detrimento de sus instituciones.

De acuerdo con lo dicho, De Lucas (1999, p. 254) plantea la necesidad de tomar en serio los derechos de las minorías, sobre todo porque la humanidad ya no se

<sup>8</sup> Respecto del término *minoría étnica*, se adopta la definición propuesta por Capotorti (en Pérez de la Fuente, 2005) al decir: “[es] un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan, de modo implícito, un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma” (p. 236).

puede dar el lujo de ignorar algunos de los desafíos más relevantes a los que han de hacer frente la teoría y la praxis de la democracia. Asimismo afirma que las cuestiones que plantean las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías se pueden resumir en los retos de la gestión de la sociedad multicultural.

Además, tomar en serio a las minorías, nos dice De Lucas (1999, p. 255), es tomar en serio algo que se había dejado de lado, lo que para él, si no es la clave para comenzar a despejar las incógnitas que afectan a la legitimidad democrática en sociedades multiculturales, sí es condición nueva sobre la que descansará la construcción del vínculo político en el futuro inmediato, debido a que difiere “radicalmente del presupuesto de sociedades homogéneas sobre el que se construyó el Estado moderno y el Estado de derecho. Esa clave, que ha de ser pensada a fondo, es el significado y alcance del pluralismo” (p. 255).

Entonces, es necesario cambiar la actuación coercitiva del Estado hacia las minorías étnicas, en concreto hacia los pueblos indígenas, a fin de no continuar con las prácticas discriminatorias, integracionistas y represivas; de lo contrario, el Estado seguirá siendo el depredador social, cultural, económico, lingüístico y jurídico de la nación pluricultural o plurinacional, cuya consecuencia sería un obstáculo para el acceso a la justicia y a la jurisdicción del Estado para los pueblos y las comunidades indígenas como sujetos de derechos públicos; por lo tan-

to, colisionaría la idea de existencia del pluralismo estatal, lo cual provocaría más desigualdad y encono social.

En ese sentido, se requiere analizar el tema de la democracia en general y de la democracia indígena en particular, para el establecimiento de un nuevo orden social, político, económico y cultural, mediante el diálogo intercultural, en consonancia con las diferentes corrientes de pensamiento Estatal e indígena, entre la concepción individual y colectiva del derecho, la visión del que detenta el poder y el gobernado, entre otras, a fin de generar también el debate sobre el tema de la diferencia en un marco jurídico estatal de igualdad.

Ante estas circunstancias, se propone la existencia de la democracia indígena como una manera de organización política distinta a la prevista y reglamentada por el sistema jurídico y político nacional, debido a que ésta es entendida como la forma de organización de los pueblos originarios en el ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía, para el desarrollo de sus identidades cultural, política, económica y jurídica, que les permitan rescatar, preservar, desarrollar y fortalecer sus propias instituciones en su totalidad o parte de ellas, en un plano de igualdad frente a cualquier otra forma de organización dentro de la nación pluricultural, con el objeto de ir avanzando hacia la construcción de un Estado moderno y multicultural.

## **La exclusión constitucional de los pueblos indígenas**

La aportación de intelectuales como Locke, Montesquieu y Rousseau; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el 4 de julio de 1776; la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789, que estuvo seguida de la Revolución francesa y la invasión de España por Napoleón a inicios del siglo XIX, fueron fundamentales para el proceso de independencia de América.

En esta etapa de la historia, se comienza a hablar de garantías, de derechos del hombre y del ciudadano, en los que la razón empieza a cuestionar la fe, así como las costumbres y los valores de la aristocracia. También se establecen leyes con garantías para el ciudadano; la proclamación de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la fraternidad era un punto de partida que señalaba la dirección para avanzar y dejar atrás los privilegios de la nobleza y el clero.

Para entonces, en las colonias hispanoamericanas se empezaba a generar el sentimiento de diferencia entre el español criollo y el peninsular. Después de trescientos años de dominación generalizada en América, surgieron las insurrecciones de los indígenas, legítimos dueños de las tierras, y, con la decadencia de España ante las fuerzas napoleónicas, en América también aconteció algo similar a la península: se constituyeron juntas aplicando el derecho medieval, cuyo principio establecía

que, al hallarse el cuerpo político sin la cabeza, los pueblos podrían asumir su soberanía.

Por otra parte, Langué (2014) considera que el proceso independentista iberoamericano no se debe deducir de las características de la sociedad colonial, sino del reflejo y la expresión de una coyuntura de creciente complejidad, que remite a un proceso histórico y no solamente a las influencias modernas extranjeras.

La revolución tomó por sorpresa a las élites criollas, debido a que cuando intentaron mantener el orden político y religioso fiel a la monarquía, así como los territorios de América en poder del rey Fernando VII, no fueron obedecidas y empezó la emancipación de los pueblos americanos (Miranda y Becerra, 2005, p. x).

Ante la inminente revolución o lucha independentista, los de las élites pretendieron mantener el control emitiendo decretos y actas en los que manifestaban su temor,<sup>9</sup> sus preocupaciones y su desconfianza de la población, proponiendo que sólo los nobles o las personas que supieran leer y escribir generaran la revolución, para conformar una federación apegada a las leyes. Es decir, al orden imperante, influido por el modelo de

<sup>9</sup> En la carta reservada núm. 9 del virrey de Nueva España, Félix Calleja, de fecha 22 de junio de 1813, se puede notar su preocupación y desconfianza al dar cuenta de la verificación de la elección del Ayuntamiento de Querétaro bajo los mismos principios de excluir a los europeos y americanos honrados, lo que para él significaba “la disposición de los ánimos de aquellos habitantes decididamente adictos a la independencia” (Torres Lanzas, 1912, p. 361).

independencia estadounidense, con un poder centralizado como justificación para mantener las hegemonías política, económica, social y cultural sobre el resto de los territorios de la jurisdicción del Estado que fuere, conservando como única religión la católica.

Así, a todas luces se pretendió imponer una revolución camuflada, es decir, de carácter conservador, para proteger los intereses de la oligarquía; se consideraba como el *pueblo* a la ciudadanía que tenía una formación liberal, que no padecía servidumbre y de origen criollo; por eso, cuando se hablaba de pueblo para referirse a los indígenas o las personas humildes, se levantaba inmediatamente una sospecha o alerta, además de reservas y desprecio (Miranda y Becerra, 2005, p. x).

Esa transición entre pasar de una monarquía absoluta a una república en los Estados Unidos de Norteamérica y a una monarquía constitucional en Inglaterra tuvo sus efectos en el proceso de declaración de independencia, heredando los principios liberales de patria vinculada con la concepción de nación, entendida ésta como “la comunidad de hombres con valores, cultura e historia comunes que debe regirse por sí misma” (Miranda y Becerra, 2005, p. x). Estas palabras inevitablemente generan el sentido de nacionalidad y la autodeterminación, asociada a la noción de Estado, la que al mismo tiempo se relaciona con soberanía e independencia.

Después de los movimientos de independencia, la palabra *pueblo* se replanteó para asociarla con nación. Las nuevas colonias emancipadas se erigían como enti-

dades políticas independientes; sin embargo, el que se incluyera a los indígenas en el diseño de Estado nunca fue porque se aceptaran como seres iguales, sino más bien por necesidad de neutralizar cualquier tipo de subversión, pues dichos pueblos siguieron siendo segregados y oprimidos, lo que ocurre hasta la actualidad.<sup>10</sup>

En ese contexto, Estados Unidos de Norteamérica refrendó su Constitución en 1787, y Francia, en 1791. Con la Carta Magna se limitaba el poder de quien lo detentaba, pues establecía los principios democráticos para gobernar y la división de poderes, delimitando sus funciones, el modelo de elegir a los representantes, la duración en el cargo, así como los derechos y las obligaciones para los ciudadanos.

En América, aprovechando la abdicación del rey Fernando VII, se organizaron elecciones a fin de nombrar diputados para integrar las asambleas constituyentes para representar y defender la voluntad general, que formularan un tipo de Constitución y sus leyes regla-

<sup>10</sup> Una referencia clara es el caso del levantamiento armado el 1 de enero de 1994 en Chiapas, México, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el que exigía el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas en relación con la educación, la justicia, la salud, la vivienda, la libre determinación y la autonomía, lo que llevó al Estado mexicano a establecer mecanismos de diálogo y concordia para alcanzar sustantivos acuerdos, lo cual permitió más tarde que se reformara la Constitución mexicana, a fin de reconocer que la nación que la conforma es pluricultural debido a los pueblos indígenas, que se encontraban en el territorio nacional al iniciarse la colonización.

mentarias básicas para integrar gobiernos y parlamentos republicanos.

Así, se instalaron las juntas gubernativas e iniciaron los procesos de independencia de Ecuador, el 10 de agosto de 1809; Venezuela, el 19 de abril de 1810; Argentina, del 25 de mayo de 1810 a 1816; Colombia, el 20 de julio de 1810; Chile, del 18 de septiembre de 1810 al 1 de enero de 1818; México, del 16 de septiembre de 1810 al 28 de septiembre de 1821; Perú, el 15 de julio de 1821; Guatemala, el 15 de septiembre de 1821; Honduras, el 28 de septiembre de 1821; Costa Rica, el 29 de octubre de 1821; Bolivia, el 6 de agosto de 1825; Uruguay, el 25 y el 26 de agosto de 1825; Nicaragua, del 1 de julio al 1 de octubre de 1823; El Salvador, de 1841 a 1859, y Paraguay, de 1811 al 25 de noviembre de 1842 (Miranda y Becerra, 2005).

En los procesos de independencia y el establecimiento de las relaciones de poder entre los nuevos Estados de América y la monarquía española entre 1836 y 1894, el tema de los pueblos indígenas nunca se puso sobre la mesa, a pesar de todas las atrocidades que se cometieron en su perjuicio y desaparición.

En los nuevos tratados, convenios, declaraciones y negociaciones de reconocimiento de independencia de algunos Estados como México, Venezuela, Uruguay, Argentina, Nicaragua, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Honduras, como diría Bécker (1922), “cuatro fueron las cuestiones que principalmente se debatieron al negociarse los Tratados de reconocimiento: la arancelaria,

la de la Deuda, la de la nacionalidad de los españoles residentes en los Nuevos Estados y la de indemnización por secuestros, daños, etc.” (p. 17). Se puede notar que el interés era evidentemente comercial y de protección de los negocios y las propiedades de los españoles radicados en América y no existía ninguna intención de reparar los daños causados por la crueldad de la Conquista y la colonización.<sup>11</sup>

Como se ha dicho en líneas anteriores, los procesos de independencia fueron liderados por la élite. Después de la emancipación de los pueblos de América del nexo colonial, se omitió reconocer la lucha de grandes sectores de la población como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, quienes entregaron sus vidas en la defensa de su dignidad y en la búsqueda de una sociedad republicana; sin embargo, a pesar de las declaraciones de independencia de los Estados, de las ideas de autonomía y soberanía, mantenían con la Corona espa-

<sup>11</sup> Hablo de crueldad para ser lo menos represivo con el lenguaje. En relación con esto, la historia contada por sus actores deja constancia de que fue una práctica común del conquistador la aniquilación de pueblos indígenas enteros o parte de ellos, como lo señaló Bartolomé de las Casas (1985, pp. 37-68) cuando le relató al rey cómo en la isla La Española se abusaba de los hombres, las mujeres y los niños para luego acribillarlos. El fraile confesaba la extrema crueldad con la que se cometía el genocidio contra los indígenas en las tierras conquistadas, el cual, para él, se llevaba a cabo de dos maneras. La primera incluía formas “injustas, crueles, sangrientas y tiránicas guerras”, y en la segunda había represión a los familiares de los vencidos, cometiendo en su contra los más crueles e inhumanos tratos, matando a los niños, las mujeres y los ancianos bajo diferentes métodos. Debido a tanta violencia y tiranía, decía que lo que él contaba no se comparaba en nada con la realidad, ni por el número

ñola estrechas relaciones económicas de denominación. Se puede decir que la “Conquista, la Colonia y la Independencia no son fases superadas de nuestra historia latinoamericana, sino que dialécticamente están latentes en nuestra actualidad” (Chávez Herrera, 2011, p. xi).

Los textos constitucionales de América desde sus inicios contenían principios ilustrados<sup>12</sup> y liberales del siglo XVIII, pues tenían un estrecho vínculo con los principios políticos y económicos de las constituciones de Estados Unidos de Norteamérica (1777) y de Francia (1789), debido a que fueron instrumentos jurídicos muy potentes desde aquella época, puesto que el carácter subjetivo del derecho centrado en el individuo lo convertía en un ciudadano y no en súbdito de la realeza, cuyas prerrogativas eran tuteladas por un ordenamiento

---

ni por la gravedad de las cosas. En los primeros 12 años de conquista en la Nueva España, entre 1518 y 1530, hubo matanzas y estragos por las sangrientas y crueles manos de los conquistadores en torno a la Ciudad de México, la cual no era nada menor, pues afirmaba que en ella cabían cuatro o cinco grandes reinos, y era más poblada que Toledo, Sevilla o Valladolid, Zaragoza y Barcelona en conjunto. En los relatos, De las Casas también evidenció el holocausto cometido en contra de los pueblos indígenas en la isla de Cuba, en Nicaragua, Honduras, Guatemala, Venezuela, Argentina, Perú, entre otros lugares, en donde bastaba cualquier excusa para matar a los nativos, como el declararlos en rebeldía, cuando no se podía declarar rebelde a alguien que no había sido súbdito de ningún rey ajeno al suyo.

Por su parte, Díaz del Castillo (2014, p. 77) refiere cómo Cortés se las ingenió para aprehender al gran rey Moctezuma de México y luego mandó quemar a sus capitanes para mantener el control; no obstante, los aztecas se defendieron, lo que generó una guerra sin tregua que terminó con la destrucción de la ciudad de Tenochtitlan y del imperio azteca a lo largo del territorio del actual México, que abarcaba hasta Centroamérica.

<sup>12</sup> Me refiero a las obras de Rousseau (*El contrato social*), Montesquieu (*El espíritu de las leyes*), Voltaire, entre otros.

constitucional dentro de un Estado independiente y republicano.

Dichos principios acabaron con el poder y la doctrina absolutistas con que se justificaba el derecho canónico de los reyes, con lo cual se implantaron nuevos ordenes jurídicos, sociales, políticos y económicos en las relaciones entre Estados, pasando de una monarquía constitucional al régimen republicano de gobierno, basado en los derechos del hombre, cuyos principios fundamentales radicaban en la libertad, la igualdad, la fraternidad, la propiedad y la soberanía popular, a fin de que cada pueblo o Estado pudiera instituir de manera autónoma sus propias formas de gobierno.

Así se estableció la división de poderes, lo que sin lugar a dudas perjudicó profundamente los intereses de la nobleza y el clero; la corriente liberal se apropió de los contenidos esenciales de las primeras constituciones latinoamericanas, porque todas tutelaban la soberanía de cada Estado a través de un gobierno republicano, popular, representativo y federal, con numerosas semejanzas entre una y otra; por ejemplo, muchas mantenían como única religión de Estado la fe católica, apostólica y romana, por lo menos así se establecía en las constituciones de República Dominicana (1844), Costa Rica (1821), Guatemala (1825), Honduras (1825), Nicaragua (1826), México (1814), Venezuela (1811), Colombia (1821), Perú (1823), Bolivia (1826), Ecuador (1830), Panamá (1841), Paraguay (1813), Chile (1818), Argentina (1819) y Uruguay (1830), con excepción de la Constitución de Haití

(1805), la que reconocía la libertad de credo y prohibía la existencia de una religión dominante.<sup>13</sup>

De lo anterior, es de destacar lo previsto en el artículo 200 de la Constitución de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, que, al pretender ser coherente con los nuevos principios y la realidad social, además de inspirarse en la justicia y la igualdad, ordenaba a los gobiernos provinciales establecer los medios posibles para ilustrar a las personas indígenas al igual que a cualquier otro ciudadano del país, además de prohibir su esclavitud.

Asimismo estableció el derecho del reparto en propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de las que estaban en posesión, a efecto de que dispusieran de ellas como verdaderos señores. En los consecutivos articulados, dejó clara la revocación o la derogación de cualquier ley contraria a lo previsto en la Constitución en relación con las personas indígenas, así como con la esclavitud de las personas afrodescendientes.

A este respecto, Clavero (2000) hace un análisis sobre los efectos del reconocimiento del derecho indígena en la Constitución venezolana, al afirmar que dicho reconocimiento tenía como objetivo hacer comprender al indígena la estrecha relación o la íntima unión que tenía con los demás ciudadanos, al compartir derechos, por ser libres e iguales por ley; así se inició con la “des-culturalización indígena para inculturalización consti-

<sup>13</sup> La revisión del contenido constitucional de los distintos países se realizó en Chávez Herrera (2011).

tucional con aplicación por la misma Constitución a la previsión del reparto de propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión” (p. 27). Con lo que no se daba cabida a la existencia de la comunidad ni del derecho propio, por lo que se podría interpretar que la supuesta inclusión bien podría ser una exclusión.

Para Clavero (2000) existe “una verdadera inecuación, una desigualdad constitutiva, algo más que discriminación cualquiera, de pasado y de presente” (p. 22), pues explica que el apego constitucional a la historia particular puede generar costos de diversos tipos, como sociales o la sola mejora y enmienda constitucional. Esto es porque el contenido, la estructura y los principios de la Constitución no son originales ni propios de un solo país, sino una copia o reproducción de otra, de una realidad distinta, pero que se ajusta a la propia.

De ahí que se puede constatar la impropiedad de la Constitución, ya que su origen se encuentra enquistado en una cultura euroamericana, carente de una participación indígena en el constituyente que la elaboró; además, se realizó sin el consentimiento de los pueblos indígenas, por lo que no fueron contemplados sus derechos y, si se contemplaron, fue en el sentido de considerarlos incapaces, miserables, bárbaros y como menores de edad que necesitaban de una tutela encargada al clero o al Estado, debido a que así convenía a los intereses de una minoría cualitativa frente a la mayoría cuantitativa; esta práctica en la actualidad forma parte de la

política usual, aunque de modo sutil, por lo que no se hace tan abiertamente en sede constitucional.

Clavero (2000) afirma que en el orden internacional Europa favorecía la postura de no aceptar, reconocer o concebir en pie de igualdad como naciones independientes a los pueblos indígenas con territorio y derechos propios, a pesar de que eran los dueños legítimos de dichos territorios porque los poseían desde antes de la llegada europea al continente americano.

Con esta aproximación a las características generales de las primeras constituciones de los países independientes de América, se puede concluir que el objetivo constitucional en la época independentista consistía en cuestiones macroeconómicas, en el restablecimiento de las condiciones políticas y sociales de la época y en la preservación del *statu quo* de las élites que detentaban el poder desde la Colonia; por eso en las cartas magnas sólo se cuidaban las formas, como las fronteras estatales, sin preocuparse por la ciudadanía ni por la diversidad cultural de la nación.

En la actualidad, de acuerdo con lo que expone Clavero (2000), los pueblos indígenas cuentan con una “autonomía tolerada y consuetudinaria por resignación y prudencia, pero no reconocida ni asegurada igualdad y reciprocidad” (pp. 31-32). El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas consistía en protegerlos como entidades de interés público, como si fueran monumentos o estructuras políticas estáticas dependientes del Estado; por otra parte, va en el sentido

de avanzar en la implementación de políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de estos pueblos, encomendados al Estado con el fin de integrarlos y asimilarlos a la cultura nacional y no como entes con personalidad jurídica propia o sujetos de derecho público.

### **El reconocimiento internacional de los derechos indígenas**

El derecho internacional tiene una relación especial con tensiones propias del pensamiento jurídico occidental, pero en la actualidad se ve cada vez más influido por actores y perspectivas no occidentales, afirma Anaya (2005, pp. 37-38). El tema indígena no es nada nuevo para el sistema internacional, pues desde hace siglos ya se dejaba entrever con mayor o menor relevancia en el discurso y en la práctica jurídica internacional. También refiere que, desde la filosofía iusnaturalista de los teóricos europeos del Renacimiento, parcialmente se consideraba a los pueblos indígenas como comunidades autodeterminadas frente a la colonización; sin embargo, con el paso del tiempo el derecho internacional de forma gradual transformó ese enfoque en un sistema dependiente del enfoque occidental, facilitando así el proceso de colonización en perjuicio de los pueblos indígenas.

El mismo autor afirma que la primera cultura jurídica europea relativa a los pueblos indígenas, asociada con el desarrollo del derecho internacional, fue un legado de la escolástica europea, en la que se destacaba la filosofía de Tomás de Aquino, propugnando la existencia de un orden jurídico independiente y considerado superior al derecho positivo y a las decisiones de las autoridades.

De ahí que variaban las concepciones y las interpretaciones sobre lo que se entendía por autoridad superior. Esto tenía que ver con la base en que se fundaba el que interpretaba el derecho, si en Dios o en la razón; entonces se debatía en que si los indígenas eran seres racionales o no; así, Vitoria afirmaba que los indígenas de América eran suficientemente racionales como para poseer los derechos y el dominio original sobre sus tierras, haciendo saber que ni el papa ni el emperador poseían derechos absolutos sobre el mundo.

Para contextualizar la anterior afirmación, me referiré brevemente a esta parte conocida de la historia, pues la interpretación que hacía Vitoria de las bulas papales obedecía a que éstas eran aplicadas como instrumento político del conquistador a efecto de someter a los pueblos indígenas, ya que deliberadamente y sin ser el papa dueño de las tierras descubiertas imponía su autoridad pontificia para donar, conceder y designar las

islas y tierras firmes descubiertas, halladas y por hallar (Morales Padrón, 2008, p. 345).<sup>14</sup>

Por otra parte, autorizaba el dominio, los derechos y las jurisdicciones sobre las ciudades, las fortalezas, los lugares y las villas, reconociendo a los reyes, sus herederos y sucesores como señores de éstos con plena y libre potestad y autoridad, así como doctos, instruidos y experimentados para adoctrinar a los indígenas en la fe católica, a quienes se les impondrían las buenas costumbres, impidiendo a cualquier persona contradecir lo dicho, so pena de excomulgarla, además, prohibiendo a otros ir a las islas y a la tierra firme hallada (Morales Padrón, 2008, pp. 165-180).

En ese sentido, Morales Padrón (2008) advierte que esa confusión en ocupar las bulas pontificias como documentos que concedían poderes políticos y religiosos llevó a debate e interpretación sobre el contenido

<sup>14</sup> Para legitimar la Conquista y la colonización, el documento conocido como el requerimiento fue fundamental para someter a los pueblos indígenas, cuyo texto se transcribe a continuación en la parte que interesa: “ix. Si no lo hiciéredes y en ello maliciosamente dilación pusiéredes, certifiocoos que con el ayuda de Dios, yo entraré poderosamente contra vosotros, e vos haré guerra por todas las partes e maneras que yo pudiere, e vos subjectaré al yugo e obediencia de la Iglesia, e a Sus Altezas, e tomaré vuestras personas e de vuestras mujeres e hijo, e los haré esclavos, e como tales los venderé, e disporné dellos como sus Altezas mandaren; e vos tomaré vuestros bienes, e vos haré todos los males e daños que pudiere, como a vasallo que no obedescen ni quieren rescebir su señor, e le resisten e contradicen. E protesto que las muertes e daños que dello se recrescieren, sean a vuestra culpa, e no a la de Sus Altezas ni mía, ni destos caballeros que conmigo vinieron. E de como lo digo e requiero, pido al presente escribano me lo dé por testimonio signado” (citado en Morales Padrón, 2008, p. 345).

de éstas a los intelectuales de la época, de los cuales sobresalieron Bartolomé de las Casas, Francisco de Vitoria y otros. Siendo De las Casas el primer protector de los indígenas, y Vitoria el primero en interpretar que las bulas de Alejandro VI sólo ordenaban o mandataban una acción misional y no de conquista.<sup>15</sup>

Derivado de lo anterior, se establecieron posteriormente criterios y principios que sustentaban lo dicho por Vitoria, quien también afirmó que las tierras del Nuevo Mundo no se podían considerar como tierras de nadie, debido a que sus legítimos dueños eran los indígenas. De igual manera, cuestionó sobre la forma en que se debía establecer la soberanía española, así como la autoridad universal del emperador y del papa, en el sentido de desacreditar los títulos que se arrogaban, pues ni el papa recibía directamente de Dios el dominio sobre el mundo ni tampoco el emperador tenía supremacía o dominio sobre el planeta, admitiendo la existencia de la pluralidad de naciones, entre otros principios (Morales Padrón, 2008, pp. 395-403).

<sup>15</sup> En aquel momento histórico, el Consejo de Indias se sumó en la corrupción, por lo que sólo fue un mecanismo más para establecer leyes que legitimaran la Conquista y la colonización de América. Sin embargo, las protestas de Bartolomé de las Casas propiciaron que el 20 de noviembre de 1542 fueran promulgadas, en Barcelona, las Nuevas Leyes, las que, entre otras cosas, impulsaron la reorganización del Consejo de Indias, el trato a los indígenas, el sistema de encomienda, el sistema tributario, etcétera, lo que causó gran molestia entre los encomenderos y los religiosos, hasta el punto de presionar al emperador para que se derogaran dichas disposiciones. En 1546 el emperador accedió a las peticiones y las presiones de los conquistadores.

Las circunstancias antes dichas, en 1550, condujeron a Bartolomé de las Casas y a Juan Ginés de Sepúlveda a debatir ante el tribunal constituido exprofeso. Ginés de Sepúlveda sostenía que los indígenas debían ser conquistados y esclavizados, por considerarlos idólatras; por su parte, De las Casas argumentaba que las bulas sólo autorizaban evangelizar a los indígenas, mas no conquistarlos, menos esclavizarlos.

A pesar de que Vitoria interpretó las bulas y estableció nuevos criterios para entender los alcances de las mismas, durante toda la Conquista y la colonización siguieron vigentes las ideas de los justos títulos, que convertían al encomendero en un tirano, y, por lo tanto, continuaron las formas denigrantes de tratar a los indígenas.

Por su parte, Anaya (2005) refuerza la existencia de esta idea colonialista en el derecho internacional, al documentar las posturas vertidas por los teóricos positivistas, quienes excluían a los pueblos indígenas de entre los sujetos de derecho internacional, porque consideraban que su objetivo era mantener una relación entre Estados y para Estados.

De esta manera, dichos teóricos positivistas defendían la idea de que los Estados europeos y sus descendientes dentro de la familia de naciones nunca habían considerado a los pueblos indígenas capaces de poseer derechos en el plano internacional. Cita lo dicho por Charles Hyde, quien expuso que, en el momento de la exploración europea en el continente americano en los

siglos XV y XVI, los Estados convinieron que los nativos no tuvieran derecho alguno sobre el control territorial, a fin de que el colonizador o el monarca se deslindara de las obligaciones de respetar cualquier derecho que no fuera el suyo; a este efecto, para el derecho internacional las tierras indígenas eran consideradas desocupadas (Anaya, 2005, p. 67).

Se puede pensar que el establecer que las tierras indígenas eran *terra nullius* (tierra vacante) era una ficción jurídica que obedecía a algunos intereses muy potentes, es decir, el interés colonial, para omitir cualquier reclamación posterior sobre la posesión de las tierras indígenas. Por otra parte, permitía al colonizador alegar que no hubo conquista, además de facilitar la soberanía sobre las tierras ocupadas.

De esa forma, explica Anaya (2005) que “el derecho de un pueblo indígena a gobernarse en sus propias tierras, así como el derecho a no ser conquistado salvo en caso de una guerra justa, fueron simplemente excluidos de la competencia del derecho internacional” (p. 68).

En ese tenor, Clavero (2000) afirma que, en el escenario internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos había mantenido bajo eufemismo la discriminación colonial entre pueblos, al establecer en el artículo 2.2:

no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo

administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. (Citado en Clavero, 2000, p. 48)

Sin embargo, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas fue evolucionando con la adopción y luego entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1976.

En el artículo 1.3 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se hace la aclaración respecto de lo que se debe interpretar por *pueblos*, en el sentido de que no debe entenderse como derecho que se atañe a lo que se comprende por dicho término en el marco jurídico internacional. Es decir, que su interpretación no debe ser gramatical, sino teleológica, porque, conforme se refiere en el convenio aludido, los pueblos indígenas no constituyen Estados o naciones independientes.

Con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), se avanza paulatinamente hacia el reconocimiento pleno de los derechos de estos pueblos.

De esta forma, con la influencia de los teóricos europeos se adaptaron las normas y las políticas de los so-

beranos; se creó la figura de la guerra justa para ocupar las tierras de los pueblos indígenas, lo que facilitó justificar la colonización de los pueblos de América. Esto llevó a los pueblos indígenas a la subyugación y a la dominación de sus tierras y formas de vida, dicho en otras palabras, de sus maneras de organizarse social, jurídica, política, económica y culturalmente.

### **El pluralismo jurídico: sistemas divergentes**

De forma general, Sartori (2003, pp. 18-19) afirma que en la idea de pluralismo se encontraba implícito el desarrollo del concepto *tolerancia*, así como en su aceptación gradual en el siglo XVII, época de las guerras de religión, por lo que estos términos están intrínsecamente conectados. En ese tenor, pluralismo presupone tolerancia; por lo tanto, un pluralismo intolerante es un falso pluralismo, porque se entiende que la tolerancia respeta valores ajenos. Por otra parte, el pluralismo afirma asimismo un valor propio, debido a que sostiene que la diversidad y el disenso enriquecen al individuo y también a su ciudad política.

Algo similar a lo que refiere Sartori (2003) pasa con el pluralismo jurídico. La diferencia entre los sistemas tiene un origen histórico de transformación violenta y de dominación colonial, frente a la forma de organización propia de los pueblos indígenas, hasta llegar a la era contemporánea, en la que el derecho positivo

ha sido un instrumento de dominación y asimilación, y algunas veces de liberación. Sin embargo, aún predomina la idea de que el sistema jurídico estatal es la norma obligatoria, coercitiva y abstracta, cuyo ejercicio y aplicación pertenecen exclusivamente al Estado, por ser desarrollada por el Parlamento, asumiendo que es norma fundamental para regular la vida en sociedad, sin distingo alguno.

Al proceso de transformación histórica y a la pluralidad del derecho en Latinoamérica, les podríamos encontrar parte de su explicación en lo que detalla Yrigoyen Fajardo (2006). Dicha autora habla de varios momentos. Primero, el proyecto de ocupación y sometimiento de los pueblos indígenas, en el siglo xvi, con las ocupaciones militar y política que desintegraron la estructura y la forma de organización de éstos, por lo que considera que “el sometimiento de los pueblos originarios a partir de la invasión hispana constituye el hecho fundacional de la condición indígena posterior” (p. 4).

Segundo, le sigue el proyecto de subordinación política y segregación colonial, desde el siglo xvi hasta principios del xix, etapa en la que los pueblos indígenas fueron sujetos a cargas coloniales, aunque se reconocía la existencia de autoridades indígenas, pero subordinadas a la religión y a las Leyes de Indias.

Tercero, el proyecto asimilacionista de inicios de la república en el proceso de independencia del siglo xix al xx. Cuarto, con el proyecto de integración de mediados del siglo xx, se reconocieron algunos derechos co-

lectivos, con los que, bajo la idea de libertad e igualdad, se pretendió unificar a la nación con ciudadanos libres e iguales, que hablaran una sola lengua y mantuvieran una única forma de organización nacional.

Quinto, es la etapa en que aparece el “horizonte pluralista”,<sup>16</sup> a finales del siglo xx e inicios del XXI, derivado de las reformas constitucionales que reconocen el carácter pluricultural y plurinacional del Estado nación. Para Coello Garcés (2015):

La nueva formulación teórica del Estado responde a la realidad actual, en la que los problemas de la humanidad exigen respuestas globales ... El planteamiento de un pluralismo nacional o la emergencia de un Estado plurinacional es congruente con la idea de sistemas políticos abiertos, permeados por los procesos transnacionales que inciden en los distintos aspectos de la vida institucional y social de las naciones actuales. (p. 49)

Por otra parte, Cabedo Mallol (2012, p. 16) realiza una separación del pluralismo jurídico: el clásico y el nuevo. Refiere que el clásico es el que tiene relación con

<sup>16</sup> Yrigoyen Fajardo (2006) se refiere a la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989); también se podrían agregar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), así como las reformas constitucionales en varios países de Latinoamérica, como Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998), Venezuela (1999), México (2001) y otros, que reconocen la pluriculturalidad de la nación, el pluralismo jurídico y la jurisdicción indígena.

el pluralismo en sociedades que viven en una situación colonial o con presencia de varias etnias o pueblos. Por otra parte, señala que el pluralismo jurídico nuevo consiste en el pluralismo dentro de la formación social capitalista, en sociedades cuya complejidad permite la coexistencia de submundos o subculturas y el pluralismo en periodos de transición. Concluye que el pluralismo que representa el derecho indígena en Latinoamérica se encuentra dentro del jurídico clásico.

En general, para el reconocimiento del pluralismo jurídico, existen varias propuestas y discusiones.<sup>17</sup> Sobre todo, como señala Cabedo Mallol (2012) al remitirse a las palabras de Colomer, “expresar o servir a la construcción democrática de una sociedad plural, no sólo en el terreno político, sino también en lo etno-cultural” (p. 38), se convierte en un presupuesto ineludible en la construcción de una comunidad política democrática.

<sup>17</sup> Cabedo Mallol (2012, pp. 31-32) refiere un ejemplo interesante de cómo en la Comisión Australiana para la Reforma del Derecho de 1977 se pretendía reconocer los derechos de los pueblos indígenas bajo una relación de alternativas: 1. incorporar el derecho indígena al derecho estatal mediante su codificación; 2. incorporar sólo una parte del derecho indígena al derecho estatal; 3. incorporar el derecho consuetudinario por remisión (en el sentido de que el derecho estatal se remita a las costumbres indígenas en ciertas materias); 4. reconocimiento como exclusión del derecho estatal (exclusión del derecho general con respecto a algunas áreas jurídicas, con libertad de aplicar las reglas consuetudinarias en las áreas excluidas); 5. reconocimiento como traducción (consistente en equiparar una institución del derecho indígena con una del derecho estatal, atribuyendo a la indígena el contenido del derecho estatal); 6. reconocimiento como acomodación (adecuar el derecho estatal en relación con el derecho indígena, con base en los sistemas normativos indígenas).

Entonces, el pluralismo jurídico es entendido como la coexistencia de dos o más sistemas jurídicos en una misma delimitación geográfica y como el reconocimiento paulatino de los sistemas normativos de los pueblos indígenas en las nuevas producciones del derecho internacional y, a veces, en el nacional, como expresión del ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía de estos pueblos, cuyas prácticas ancestrales les han servido para desarrollar sus culturas, así como para cohesionar su unidad social comunitaria y solucionar sus conflictos internos.

Por sistemas normativos indígenas se entiende el conjunto de prácticas reiterativas y vigentes, las cuales se adoptan como normas dentro de la comunidad; es decir, son aplicables a los individuos que integran y conforman la comunidad, a fin de reglamentar sus relaciones sociales, políticas, económicas y de otra índole, como la regulación de los acuerdos adoptados entre particulares, entre éstos últimos y la autoridad comunitaria o entre la autoridad comunitaria y terceros ajenos a la comunidad, cuya fuerza vinculante reposa en la voluntad, la reciprocidad y la conciencia de identidad de los que integran la comunidad.

Sin embargo, si existe alguna inconformidad respecto a la aplicación de los principios de los sistemas normativos indígenas, la ciudadanía indígena, de forma individual o colectiva, puede recurrir a las instituciones del Estado.

En este caso, las autoridades estatales conocen del asunto y lo resuelven conforme a la legislación, pero en muchas ocasiones no respetan el pluralismo jurídico; es decir, aplican los principios de la norma general en un sentido monista, sin ponderar los sistemas normativos indígenas; entonces, la resolución estatal no resuelve el problema, por no emitir un fallo adecuado al sistema jurídico indígena o al contexto sociopolítico de estos pueblos; en otras palabras, las normas, los procedimientos y las instituciones de los pueblos indígenas comúnmente son omitidos por la justicia estatal.

De ahí que la sobreposición de los límites entre el sistema jurídico estatal y el de los pueblos indígenas evidencia la fuerza jurídica de cada sistema. Mientras que el sistema normativo indígena establece los parámetros de relación social entre los que integran la comunidad bajo criterios y principios distintos a los del sistema jurídico estatal, este último, considerado como sistema jerárquicamente superior por ser del soberano, surgido de un poder constituyente, es el que se aplica a los subordinados (personas y pueblos indígenas) para regular las relaciones entre éstos y el Estado. De modo tal que se invoca la preponderancia del principio de indivisibilidad de la nación, es decir, la unidad nacional, la que deja a los pueblos indígenas de nueva cuenta en una relación jurídica de subordinación.

Entonces, la contraposición entre estas esferas jurídicas de relaciones, cada una regulada por sus propios principios, requiere un mecanismo que equilibre esa

relación, que acoja y convalide ambos sistemas en un plano de respeto, igualdad, promoción y armonía de los principios establecidos en cada uno.

En ese tenor, existen teóricos que tratan de dar una explicación a esta diferencia de sistemas. Por otro lado, también los poderes constituidos de los Estados juegan un papel importante en la implementación de políticas, leyes o resoluciones de controversias entre estos sistemas, acumulando una serie de contradicciones sobre diversos temas y materias.

Estas circunstancias han generado el establecimiento de un determinado número de jurisprudencias vinculadas al tema del derecho de libre determinación y autonomía, como derecho sustantivo y correlacionado con otros derechos adjetivos indígenas, como es el caso del derecho electoral —en el que se tensan las visiones sobre la forma de democracia, el autogobierno, los sistemas normativos vigentes, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado para el cambio de régimen político o la adecuación del mismo—, el derecho a ser asistido por intérpretes y traductores en los procesos en que las personas y los pueblos indígenas, de forma individual o colectiva, se ven involucrados, así como la obligación de prestar servicios comunitarios, entre otros.

Las controversias generadas sobre ciertos temas radican en que existen funcionarios públicos en los distintos órganos del gobierno y poderes del Estado que no admiten que los pueblos indígenas cuenten con regímenes políticos y jurídicos distintos al sistema jurídico

y político estatal; en consecuencia, actúan en un sentido contrario a lo previsto en la Constitución y en las leyes reglamentarias, ya sea por desconocimiento o por pretender imponer ciertas normas, principios y juicios de valor personales e institucionales en nombre de la unidad nacional, aplicando el principio de la supremacía de la Constitución en ciertos casos, sin ponderar el sistema jurídico indígena.

Por acción u omisión, se violan constantemente los derechos de los pueblos indígenas previstos en la misma Carga Magna; es decir, a veces se aplican los principios constitucionales sin hacer una interpretación convencional de la norma, mucho menos de convalidación de criterios entre el sistema indígena y el estatal.

Así, muchas veces se aplican directa y literalmente los preceptos constitucionales o las leyes reglamentarias existentes, desde una visión monista del derecho, apartada de los principios del pluralismo jurídico reinante en una sociedad considerada constitucionalmente como pluricultural o plurinacional, en la que convergen distintas culturas, prácticas, instituciones, visiones de la realidad, relaciones sociales, económicas, jurídicas, políticas y culturales.

Particularmente, el argumento que se usa para invalidar, desconocer u omitir respetar los sistemas jurídicos indígenas es que se piensa que no debe existir otra forma de organización o norma que se pueda considerar imperativa a cierta comunidad que no sea la Cons-

titución o las leyes reglamentarias, debido a que éstas derivan de una decisión parlamentaria, en la que los diputados y los senadores son los legítimos representantes populares facultados para establecer las normas, no así un pueblo o comunidad indígena.

Por otra parte, es de destacar que los sistemas normativos internos o sistemas jurídicos indígenas son orales en su gran mayoría, lo que genera más desconfianza en los críticos del sistema jurídico indígena, porque consideran que no mantiene un vínculo con el Estado, menos con el derecho estatal.

Depositán su confianza en las leyes estatales, debido a que son escritas, permanentes, impersonales, coercitivas y generales, con un procedimiento establecido para su creación y derogación, mientras que los sistemas jurídicos indígenas son, como mencioné, orales, consistentes en prácticas reiterativas consideradas normas vigentes, flexibles, con procedimientos, instituciones y principios comunitarios propios, algunas veces incompatibles con los principios generales del derecho positivo; en consecuencia, se piensa que son violatorios de los derechos fundamentales de los individuos que integran los pueblos indígenas.

## **Las dificultades para implementar los derechos reconocidos**

En la actualidad existe un amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, además del sistema regional interamericano; sin embargo, el problema que prevalece en la sociedad es la aceptación de las diferencias culturales, dicho de otra forma, la aceptación y el respeto de la diversidad cultural, el derecho a la diferencia.

El reto de reconocer la existencia de una nación pluricultural radica en la aceptación real y no virtual del contexto social, por lo que, si no se comienza materialmente por admitir la existencia de la diversidad cultural o de la pluriculturalidad de un país, difícilmente se transitará a la implementación de los derechos reconocidos en el ámbito constitucional o convencional, sean estos derechos individuales o colectivos.

Otro de los problemas para el reconocimiento pleno y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas es la discreción tutelar con la que actúa el Estado, pues se debe recordar que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha logrado por las reivindicaciones permanentes de los mismos.

Al respecto, Clavero (2000) infiere que, como antes monarquía e Iglesia, ahora Iglesias y Estados controlan o administran sus propios intereses frente a los pueblos indígenas; de ahí que no cabe derecho o procedimiento alguno ante la actuación discrecional de éstos,

porque los Estados proceden investidos de ciencia y no sólo de poder para el tratamiento de la población indígena. Por tanto, afirma:

[la] Nación, el Estado y la Constitución no se encuentran al alcance de todos los pueblos o de todas las gentes. Quienes se mantienen independientes por América con cultura no europea no cabe que pretendan posición alguna de equivalencia jurídica ni política con la población de esa procedencia o ese aculturamiento, con la que podrá así producir Naciones, Estados y Constituciones. (p. 47)

En relación con lo anterior, con los avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y su ampliación y adecuación en las constituciones y leyes reglamentarias de los Estados soberanos que conforman la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como de los que integran la Organización de Estados Americanos (OEA), se posibilita argumentar, sostener y proponer una forma de hacer democracia de los pueblos indígenas, sustentada en los derechos reconocidos hasta ahora y en la praxis de los propios pueblos, es decir, desde una dimensión normativa por un lado y, por otra, desde una dimensión descriptiva, no sin antes destacar algunas limitaciones culturales más que jurídicas.

## *La relación del Estado con los pueblos indígenas*

Considerando que el Estado es visto como el soberano, el que protege los intereses de la nación, y es desde donde se diseñan, implementan y ejecutan las políticas públicas, mismas que deben ser adoptadas por los gobernados o subordinados, éste mantiene una relación desigual con los pueblos indígenas.

Bobbio (1992) advertía:

el Estado, y cualquier otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, esto es, entre detentadores del poder de mandar y destinatarios del deber de obedecer, que son relaciones entre desiguales. (p. 15)

En ese tenor, se puede inferir que existe una relación de subordinación entre el Estado y los pueblos indígenas. Para muchos es obvio que entre éstos no debe existir una relación de coordinación, sino de subordinación, ya que los pueblos indígenas se encuentran dentro del Estado; dicho de otro modo, forman parte del Estado y éste es el que los tutela.

El centro del debate consiste en las siguientes preguntas: ¿deben los pueblos indígenas tener una relación de coordinación o de subordinación con el Estado?, ¿cómo se podría ejercer el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y cuál sería el alcance?, ¿en qué materia los pueblos indígenas cuentan

con la autonomía suficiente para ejercer el derecho de libre determinación para decidir sobre sus prioridades?

En el sistema jurídico internacional se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, y se establecen obligaciones internacionales a los Estados para observar y aplicar los principios en términos de igualdad; sin embargo, tratándose del ámbito interno, se mantiene la relación desigual o de subordinación entre el gobernante y el gobernado (pueblos indígenas).

Lo dicho es porque el Estado considera que quienes tienen el deber de obedecer son los pueblos indígenas, lo que consecuentemente genera una tensión y provoca una relación conflictiva, por lo menos en los siguientes ámbitos:

1. Jurídico: con relación a los sistemas normativos indígenas, lo cual afecta el pluralismo jurídico existente y los límites de la jurisdicción indígena.
2. Político: sobre las formas de gobierno o autogobierno, asambleas, nombramientos en el sistema de cargos, forma de elección de autoridades.
3. Económico: basado en las diferentes visiones sobre el desarrollo frente al intercambio comercial solidario que promueven los pueblos indígenas.
4. Educativo: sobre las políticas y los contenidos de los programas educativos impuestos por el

Estado, la minimización de las lenguas nacionales o nativas frente al interés por aprender algunas lenguas extranjeras.

5. Salud: la falta de sensibilidad estatal de reconocer y destinar los recursos económicos suficientes para promover, rescatar y usar la medicina ancestral, entre otros temas.

Entonces, esta relación desigual entre el Estado y los pueblos indígenas, en los distintos ámbitos, genera una permanente tensión, puesto que estos pueblos buscan proteger sus intereses comunes y el Estado intenta acoger un libre intercambio basado en el individualismo, así como proteger el interés general de la nación. De esta manera, aunque exista formalmente una igualdad constitucional o legal, en la realidad se vive otra relación, y ésta es la de una sociedad desigual.

### *La negación de los pueblos indígenas en el Estado liberal*

Kymlicka (1998) explica que, a pesar de que el Estado se estructura sobre los pueblos indígenas, mantiene de forma permanente una relación distante con éstos, debido a la estructura liberal con la que fue diseñado el modelo de Estado nación.

En ese sentido, las políticas estatales pretenden ser neutrales, negándose a reconocer plenamente la existencia de los pueblos indígenas, por lo que los gobier-

nos evitan en la medida de lo posible promover los derechos de estos pueblos, por considerar que una *nación cívica* tiene como objetivo reproducir una cultura y una identidad nacionales homogéneas, en que las personas se consideren libres e iguales para determinar su desarrollo, respetando así su ámbito privado, pues se piensa que no es viable la existencia del privilegio de una cultura respecto de otra; en cambio, una *nación étnica* pugna por mantener, desarrollar y promover una sociedad con identidad propia y diferenciada dentro del Estado (Kymlicka, 1998, pp. 415-416).

La construcción o el reconocimiento de la existencia de una nación étnica es lo que ha amparado a los pueblos indígenas para que ciertos marcos normativos se adecuen a la realidad social de la nación, aunque con algunas limitaciones, pero existe una intención, una mención o una pretensión estatal encaminada a que se reconozcan constitucional, legal y socialmente los derechos de los pueblos indígenas como culturas diferenciadas de la sociedad nacional dentro del Estado.

Aunque el Estado pretenda ser neutral para no oficializar constitucional o legalmente prácticas que pudieran interpretarse como favoritismos hacia una u otra cultura, lo real es que realiza ciertas prácticas de la mayoría. Cuando promueve una lengua, una cultura, una educación y una forma de aplicar justicia o de implementar un sistema de salud unificado, estableciendo ciertos requisitos para el acceso a dichos servicios estatales, está imponiendo una forma de hacer las cosas.

Kymlicka (1998) denomina como “cultura societaria” a esta forma de conformar una sociedad única; por ejemplo, hablar la lengua mayormente empleada (español, inglés, portugués u otra) en las dependencias del gobierno y órganos del Estado, en todos los ámbitos y niveles; obligar a la ciudadanía a respetar ciertas prácticas a través de leyes, políticas educativas o mediante resoluciones judiciales en distintas materias.

La cultura societaria implica no sólo la integración de valores y recuerdos comunes, sino también de un vocabulario para todos, lo que significa que esta cultura debe integrarse asimismo en las instituciones del Estado, como las escuelas, los medios de comunicación, el derecho, la economía, el gobierno, la política, entre otras; estas características forman parte de un proyecto para la construcción nacional de las democracias occidentales (Kymlicka, 1998).

De esta manera, se puede decir que el Estado nacional tiene como exigencia básica la unificación del pueblo, es decir, de la nación, en perjuicio de las clases minoritarias, en el caso que se expone, de los pueblos indígenas.

No obstante, este objetivo de la democracia liberal de unificar a la nación en una sola cultura y lenguaje tiende a la disgregación. Esto lo explica Santoro (2015) al afirmar que la nación se aproxima a su fin debido a que el pueblo ha asumido una nueva connotación, apartándose de los postulados de la teoría liberal democrática de la segunda mitad del siglo xx. Lo dicho a

causa de que el pueblo hoy es la “suma de los particularismos, de las diversidades culturales, de las comunidades, de las etnias, de las religiones ... los individuos buscan reencontrar sentimientos de pertenencia comunitarios reafirmando su apego a tradiciones extrañas a las del Estado que los acoge” (p. 75).

En ese orden, tanto lo que afirma Kymlicka (1998) como lo que explica Santoro (2015) es cierto: el Estado nacional no es neutral, sino pretende siempre construir una cultura societaria, unificada y liberal; en el Estado nación, al adecuar sus normas al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, surge una fricción entre el derecho estatal y los derechos específicos reconocidos a estos pueblos, como es el tema del derecho de libre determinación y autonomía, que constitucionalmente se reconoce como un derecho fundamental en algunos países, como México, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Colombia, entre otros.

Por su parte, México constitucionalmente reconoce que la nación mexicana es pluricultural, sustentada en los pueblos y las comunidades indígenas que la conforman desde antes de la llegada de los conquistadores y el establecimiento de las actuales fronteras estatales, pero, al mismo tiempo, limita el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, al considerarlos como entidades de interés público.

Éste es un tema sustancial, como se ha dicho en líneas anteriores; desde la Conquista hasta la actualidad los Estados se niegan a reconocer algunos derechos, por

considerar que los pueblos indígenas deben ser administrados como entidades de interés público. Esta concepción colonial ha sido el principio que el Estado ha utilizado siempre, con el que los conquistadores legitimaron, o por lo menos justificaron, la ocupación de las tierras de los pueblos indígenas; de ahí lo interesante de hacer algunas referencias históricas de cómo ha evolucionado la forma de fundamentar el control de estos pueblos a través del derecho.

Se ha dicho que Francisco de Vitoria argumentó el derecho con base en el cual se debía dar la relación entre los pueblos indígenas y los conquistadores. Sin embargo, para reforzar la Conquista, consideraba que los pueblos indígenas, como colectivos, no eran aptos para formar o administrar una república legítima en las formas humanas y civiles, pues no contaban con una legislación adecuada ni magistrados; pensaba que no eran lo suficientemente capaces para gobernar a sus familias, aduciendo que carecían de conocimiento al no tener arte y desconocer las letras, así como que ignoraban nociones sobre muchas cosas provechosas necesarias para la vida humana. Por lo expuesto, asumía la necesidad de que los príncipes de España administraran a los indígenas *bárbaros*, al mismo tiempo que se les debía designar prefectos y gobernadores para sus ciudades (Anaya, 2005, p. 43).

En la actualidad, siguiendo con lo que expone Anaya (2005), estas consideraciones sobre los pueblos indígenas no están apartadas del derecho ni de las políticas

del Estado nación, sino sutilmente se han transformado en figuras jurídicas con otras denominaciones, para continuar implementándolas, tal es el caso de la falta del reconocimiento pleno de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas para ejercer el derecho de libre determinación y autonomía con base en sus propios intereses y aspiraciones dentro del Estado mexicano.

Por otra parte, en 1823, en los Estados Unidos, en el caso *Johnson vs. McIntosh*, asunto en el que ambas partes reclamaban tener título sobre la misma tierra, se describió a los indígenas como “fieros salvajes, cuya ocupación era la guerra y cuya subsistencia dependía principalmente del bosque. Dejarlos en posesión de su país hubiera sido dejar el país en la desolación” (Anaya, 2005, p. 56). Con ese criterio, el juez Marshall, presidente de la Corte Federal Suprema de los Estados Unidos, resolvió el caso, y casi en el mismo sentido resolvió el asunto *Cherokee Nation vs. Georgia*, en el que calificó a las tribus indias como “naciones domesticadas dependientes” (Anaya, 2005, p. 57), cuya relación con el Estado era similar a la de un pupilo con su tutor; además, hacía hincapié en que los Cherokee reconocían en sus tratados estar bajo la tutela y protección de los Estados Unidos de Norteamérica.

Anaya (2005) afirma que las principales premisas sobre las que se basó la escuela positivista de finales del siglo XIX y principios del XX permitieron que el derecho internacional se convirtiera en un factor de legitimación de la colonización y el imperialismo, lejos de ser un factor para la emancipación de los pueblos indígenas. Lo

dicho es porque el derecho internacional enfocaba su interés en los derechos y las obligaciones de los Estados, en el sentido de defender su soberanía de cualquier injerencia, por lo que se establecieron unos principios que consistían en sostener que el derecho internacional era un derecho entre Estados y no un derecho sobre éstos, formulando de esta forma una conceptualización restrictiva de los Estados, la cual consistía en que los mismos pueden crear derecho internacional y ser titulares de derechos y deberes, en lo cual obviamente no cabe hablar de los pueblos indígenas.

Con estas características, los pueblos indígenas fueron excluidos al no reunir los requisitos de Estado; por lo tanto, no podían participar en la elaboración del derecho internacional. Así, los Estados creaban doctrinas que reconocieran e hicieran valer sus intereses y reivindicaciones sobre los territorios de los pueblos indígenas como un derecho internacional; por otra parte, podían tratar a estos pueblos de acuerdo con sus políticas internas, amparadas en el derecho que las mismas naciones elaboraban a su conveniencia, es decir, como un instrumento de opresión en contra del otro, del diferente y del que pretende modificar el *statu quo*.

Para analizar más de cerca el reconocimiento de los pueblos indígenas, a continuación se hará una aproximación general al concepto *pueblo*, con el fin de posteriormente relacionarlo con el derecho de libre determinación y autonomía.

## Los pueblos indígenas

Aunque la expresión *pueblos indígenas* es bien conocida y usada tanto en la doctrina jurídica como en los marcos jurídicos internacionales —como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otras normas—, existe un problema de discriminación implícita para reconocerlos plenamente como tal.

Por un lado, los Estados se niegan a reconocer el carácter de pueblo a las culturas indígenas y, por otro, hay una resistencia interna de las personas y las colectividades para aceptar que se les denomine como *indígenas*, por lo que no existe una definición unívoca sobre *pueblos indígenas*; en consecuencia, tampoco hay por parte de los Estados un reconocimiento o aceptación real de su existencia como sujetos de derechos.

En el rubro, existen aún personas y pueblos indígenas que niegan la catalogación de su cultura como *indígena*, por considerar el término como un error histórico, como una imposición del conquistador o como una figura colonial que sirve para controlarlos, desde las normas y las políticas de Estado. Al respecto, Oliva Martínez (2012) afirma:

dada la heterogeneidad de los pueblos indígenas y las resistencias de algunos Estados a la hora de adoptar una

definición internacionalmente aceptada ... en efecto nos enfrentamos ante un tema debatido, polémico, no pacífico y por el momento de difícil solución. (p. 711)

De esta manera, al no existir una sola definición se generan muchas propuestas en torno al tema; sin embargo, para los fines de la presente investigación, sólo se considerará como sustantiva la aproximación que Martínez Cobo redactó en su informe como relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, puesto que de forma práctica determinó que son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que:

teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideren distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales. (Martínez Cobo citado en Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009)

Así, Martínez Cobo, partiendo de dichas características, define a los pueblos indígenas por la forma del lugar que habitan, la ascendencia, las especificidades culturales diferenciadas, el idioma, la manera de orga-

nizarse y las formas de residir en ciertos lugares.<sup>18</sup> Por tanto, tomo este criterio, porque es el que se reproduce en el contenido normativo del Convenio 169 de la OIT, así como en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en distintos países de Latinoamérica.

Para Anaya (2005), el término *pueblos* debe interpretarse de forma incluyente para las comunidades humanas, definidas por elementos de identidad y conciencia colectivas:

con independencia de las consideraciones de soberanía histórica o de postulados de soberanía preexistentes. Así *pueblos* se refiere no sólo a las poblaciones agregadas de los Estados y territorios coloniales, sino a otras formas de comunidad que definen la existencia humana y la sitúan en el mundo. Por lo tanto, debe entenderse que el término incluye también a los pueblos indígenas y a otros grupos. (pp. 148-149)

<sup>18</sup> En el mismo documento, Martínez Cobo define, en lo individual, quién es una persona indígena por autoidentificación, con base en la conciencia de su identidad con cierto pueblo originario, la cual debe ser aceptada y reconocida por los que integran dicho pueblo, toda vez que las comunidades gozan del derecho de autodeterminación.

## **La autodeterminación o libre determinación de los pueblos indígenas**

El derecho de libre determinación es uno de los principios fundamentales del derecho internacional, considerado también como un presupuesto filosófico, así como un principio de derecho internacional consuetudinario, de *ius cogens*, como una norma imperativa, prevista en distintos tratados, declaraciones y convenios internacionales contemporáneos. Los pueblos indígenas reivindican constantemente este derecho en sus demandas sociales, políticas, económicas y culturales; sin embargo, en el ámbito político éste despierta debates apasionados, a la vez que infunde temor en los que creen que puede ser un derecho de secesión, inestabilidad, confrontación y violencia.

En ese sentido, los Estados han sido reticentes para adecuar sus legislaciones con base en el derecho de libre determinación en pro de los derechos de los pueblos indígenas. Anaya (2005) explica que “la autodeterminación da lugar a formas de reparación que rompen con los legados del imperialismo, la discriminación, la supresión de la participación democrática y la subyugación cultural” (p. 137). Según este autor, el concepto de *autodeterminación* adquirió relevancia en el discurso político internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. El término ha sido usado tanto por los demócratas liberales de Estados Unidos de Norteamérica como por

los nacionalistas europeos. Lenin y Stalin lo asociaron con preceptos marxistas de lucha y liberación de clases.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la ONU, la libre determinación de los pueblos fue uno de los principios fundacionales incorporados en el artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>19</sup> De la misma forma, se previó este derecho tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como en el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otra parte, también se hizo presente en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que entró en vigor en octubre de 1986. Entonces, en el ámbito internacional, este derecho pasó de ser una figura jurídica que legitimaba a los Estados coloniales a proteger los derechos de las personas libres e iguales, por lo que se relaciona ahora con los seres humanos y no con los Estados, por eso fue proclamado en distintos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos.

En relación con el tema:

la autodeterminación constituye un extraordinario catalizador a los efectos de cristalizar el interés internacional por las características esenciales de las estructuras estatales

<sup>19</sup> Firmada el 26 de junio de 1945, entró en vigor el 24 de octubre del mismo año de su aprobación. El artículo mencionado establece textualmente lo siguiente: "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.

... en su manifestación más destacada en época contemporánea, la autodeterminación provocó la caída de las instituciones del estado colonial y la emergencia de un nuevo orden político para los pueblos subyugados. (Anaya, 2005, p. 140)

Garzón López (2016, p. 160) explica el derecho de autodeterminación o libre determinación, el cual en un principio se intentó subsumir en los modernos Estados nación, a fin de superar la diversidad lingüística y cultural; no obstante, los pueblos indígenas empezaron a reivindicar este derecho, como oposición a la estatalización arbitraria de la nación. Llevado el tema al ámbito académico, son dos las interpretaciones que se le atribuyen comúnmente:

1. Crear un nuevo Estado o gobernar el existente sin injerencia de terceros (autodeterminación interna):

Identificado con la soberanía popular y con el derecho que tiene un Estado independiente o soberano a organizarse y gobernarse conforme a principios democráticos, en el que la totalidad del pueblo o sociedad, sin discriminación por consideraciones étnicas, religiosas o ideológicas, tiene derecho a participar y decidir de los asuntos públicos, sin que agentes externos intervengan en los asuntos propios de esa colectividad. (Garzón López, 2016, p. 160)

2. Independizarse y vivir separadamente de cualquier otro o autodeterminación externa, la que consiste en el principio de que “los componentes de una colectividad situados en un territorio determinado pretenden el derecho a la separación del resto de la colectividad y a organizarse en un Estado independiente” (Garzón López, 2016, p. 160).

Desde el principio del derecho internacional, se entiende que el ejercicio del derecho de libre determinación corresponde a los pueblos, pero la pregunta es a qué tipo de pueblos. Anaya (2005) explica que “la autodeterminación se refiere a seres humanos, no sólo como individuos dotados de voluntad autónoma, sino como en su condición de seres humanos sociales responsables de la organización y funcionamiento de las comunidades en las que viven” (p. 141). Prosigue diciendo que es evidente que abarca a los pueblos indígenas, que forman comunidades diferenciadas y que cada una de ellas cuenta con sus propias características sociales, culturales y políticas.

Por su parte, Garzón López (2016, pp. 157-164), al referirse a qué colectividad humana puede concebirse como pueblo y con derecho a la autodeterminación, siguiendo la línea interpretativa de Fernando Mariño, establece dos supuestos:

1. Cuando el pueblo se refiere a la población de un Estado: en este supuesto, la autodeterminación se ejerce en un doble sentido:
  - 1.1. Externo (ante otros Estados): frente a otros poderes que pretenden intervenir o injerir en la jurisdicción y los asuntos exclusivos del Estado de que se trate, particularmente en el ejercicio del derecho del pueblo a elegir libremente los propios sistemas político, económico y social.
  - 1.2. Interno: frente a su propio régimen político o gobierno.
  
2. El caso de los pueblos sin Estado: se refiere al derecho subjetivo internacional del pueblo a liberarse de la opresión ilícita que sobre él realiza su propio gobierno; se advierten tres situaciones en que el derecho internacional admite la autodeterminación con alcance a la secesión: cuando un pueblo se encuentra sometido a dominio colonial, cuando un pueblo está subordinado ilícitamente a una potencia extranjera y cuando los derechos humanos de un determinado grupo humano diferenciado, existente en un Estado soberano, son violados grave y sistemáticamente por parte del régimen político en turno.

En general, hay que mencionar que las prácticas discriminatorias no son recientes, pues, desde las negociaciones en la Organización de las Naciones Unidas para reconocer y proteger los derechos internacionales de las minorías y los pueblos indígenas, los Estados no han querido que se reconozcan derechos específicos, como lo explicaba Stavenhagen (2004a); el gobierno Turco, por ejemplo, negó siempre la existencia de la minoría kurda en el país, al igual que Francia niega contar con minorías.

### ***Posiciones restrictivas del autogobierno***

Anaya (2005) expone que existen tres variantes de autodeterminación en relación con el término *pueblo*:

1. Sólo para poblaciones bajo condiciones de colonialismo clásico: se refiere a la independencia de los países para su estatalización, como una forma de descolonizarse; sin embargo, tiene una limitación sustancial al enfocarse de forma general y amplia a la configuración estatal, impidiendo la autodeterminación para otros sectores de la sociedad; al ser restrictiva, debilita los principios de los derechos humanos.
2. Únicamente para las poblaciones agregadas a los Estados independientes: esta postura se aproxima a la autodeterminación general de la

población de un Estado; no obstante, el problema radica en que impide que los grupos o una minoría dentro de la sociedad nacional, como es el caso de los pueblos indígenas, puedan libremente decidir sobre sus vidas como culturas diferenciadas, cuyas reivindicaciones son constantes en la actualidad y, precisamente, la negación de la libre determinación a dichos pueblos genera permanentes tensiones entre la sociedad nacional y el Estado en general.

3. Como premisa para las comunidades territoriales mutuamente excluyentes: aunque se enfoca más en las delimitaciones territoriales y no precisamente en el tema de la libre determinación (por entender que es una facultad del Estado), propone una opción con base en “una geografía política alternativa definida por las esferas perceptibles de cohesión etnográfica y soberanía territorial ejercida históricamente” (Anaya, 2005, p. 144).

En ese tenor, Anaya (2005) considera como pueblos “aquellas unidades que alguna vez fueron Estados soberanos o que, en virtud de una teoría etnonacionalista, tienen derecho a ser Estados” (p. 144). Esta premisa tuvo vigencia después de la Primera Guerra Mundial en Europa, al distribuirse los Estados en identidades étnicas, pero, en la actualidad, presenta un problema potencial para los países consolidados como Estados soberanos,

debido a que la comunidad internacional no cede el derecho de libre determinación a posturas secesionistas basadas en la identidad etnonacionalista dentro de un Estado; un ejemplo claro es Cataluña en España.

Así, el autor mencionado afirma:

toda concepción de la autodeterminación que no tome en cuenta las múltiples pautas de asociación e interdependencia humanas es cuanto menos incompleta y está seguramente distorsionada. Los valores de libertad e igualdad implícitos en el concepto de autodeterminación tienen sentido para las múltiples y solapadas esferas de asociación y organización políticas que caracterizan a la humanidad. (Anaya, 2005, p. 144)

En general, *autodeterminación* posee dos definiciones, una en sentido amplio y otra en sentido estricto. La primera es la que se refiere al derecho que tienen todos los pueblos, sin distinción alguna, individual o colectivo. Tiene relación con la descolonización, la estatalización; está vinculada a un conjunto de procesos, normas y sujetos como medio para desplazar el dominio extranjero, el que se considera una limitación para desarrollar y ejercer el derecho de libre determinación; se hallaba implícita en las normas que sirvieron para deslegitimar el colonialismo, porque se entiende como un derecho de todos los sectores de la humanidad.

Por otra parte, la segunda, de *sentido estricto*, supone medidas reparativas derivadas de la violación del

principio general, varía dependiendo del contexto y las circunstancias y no se vincula a la secesión o formación de nuevos Estados. Además, cuenta con unas normas y unos mecanismos desarrollados con la comunidad internacional, con el objeto de beneficiar a todos aquellos que han sufrido violaciones en su derecho sustantivo de libre determinación; en este caso, se puede referir a los pueblos indígenas.

Kymlicka (1996, p. 78), por su parte, refiere que era principio común del liberalismo del siglo XIX que los imperios multinacionales, como el de Habsburgo, el otomano o el zarista, trataran en su tiempo a las minorías con injusticia, la cual no sólo consistía en negarles las libertades individuales civiles y políticas, sino también en privarlas del derecho al autogobierno, limitándose así el ejercicio pleno de la libertad y la autonomía.

### *Dos aspectos de contenido democrático de la autodeterminación*

A efecto de ir centrando qué es el derecho de libre determinación y siguiendo la explicación de Anaya (2005), se hace necesario concretizar más la idea, partiendo de la premisa de que la autodeterminación mantiene una estrecha relación con el sistema de normas de derechos humanos de los valores básicos, como la libertad y la igualdad; está vinculada con las instituciones políticas y jurídicas en las que la humanidad se desenvuelve cotidianamente, y a través del tiempo se transforma según las

circunstancias globales, regionales, nacionales o locales; así, actualmente se utiliza como legitimidad política.

En ese tenor, a continuación se desarrollan los dos aspectos del contenido de la autodeterminación.

*a) Aspectos sustantivos*

Esta característica se conforma de dos elementos normativos:

1. Elemento constitutivo: se refiere a que la autodeterminación requiere que el diseño de las instituciones de gobierno refleje sustancialmente la voluntad del pueblo y no otra cosa. Es decir, que se apegue a las necesidades e intereses del gobernado, con base en un vínculo estrecho de confianza entre las instituciones y el pueblo, para que éstas lo integren propiamente y sean legítimas.

Este primer elemento de aspecto sustantivo se relaciona con el derecho de autodeterminación que prevén los dos pactos internacionales, el de Derechos Civiles y Políticos, así como el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;<sup>20</sup> de esta manera lo explica Anaya

<sup>20</sup> Esto con relación al artículo 1.1, común a ambos pactos, que refiere que todos los pueblos tienen el derecho de establecer libremente su condición política, así como sus desarrollos económico, social y cultural.

(2005, pp. 152-153) al referir que el derecho de autodeterminación constitutiva no necesariamente predetermina el resultado de los procedimientos, sino que exige ciertos criterios y consenso, a fin de que el orden político exprese realmente la voluntad del pueblo o los pueblos interesados.

2. Elemento continuado: exige que, indistintamente de los procesos que crean o transforman a las instituciones políticas, éstas permitan a los ciudadanos relacionarse y desarrollarse permanentemente en un plano de libertad; es decir, establecer los mecanismos sólidos para que las instituciones constituidas por el *demos* no cambien, no sufran ninguna transformación que no sea la que mandate la ciudadanía.

En ese sentido, el elemento continuado de la libre determinación comporta un orden político que involucra a los ciudadanos, en lo individual y en lo colectivo, a efecto de que ellos mismos, de forma permanente, sean capaces de tomar las decisiones importantes en los asuntos que afecten directamente sus esferas personales y colectivas, para desarrollar sus formas de vida en los ámbitos económico, jurídico, social y cultural; esto en consonancia con lo establecido en el artículo 1.1 de los dos pactos internacionales aludidos.

Así, la autodeterminación es una manera de contrarrestar la forma opresiva del control político, es de-

cir, del colonialismo, indistintamente de sus orígenes, ya que, a partir de la segunda mitad del siglo xx, la comunidad internacional lo considera de esta manera, debido a que las estructuras coloniales no solamente limitaban, sino negaban a los indígenas una relación de igualdad sobre la administración de los asuntos propios frente a los colonizadores; sin embargo, en los últimos años el funcionamiento de las instituciones políticas en todos los ámbitos y niveles se basa en los principios de democracia y pluralismo cultural.

En ese tenor, Anaya (2005) advierte que “para un grupo culturalmente diferenciado, la autodeterminación continuada genera la necesidad de un orden político democrático en el que el grupo sea capaz de conservar su carácter diferenciado” (p. 156). Entonces, dichas características deben reflejarse en las instituciones del Estado que se integra, porque de otra forma no se estaría observando el elemento continuado de la autodeterminación; en consecuencia, se violaría el principio de libre determinación previsto tanto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### *b) Aspectos reparatorios*

Las prescripciones y las medidas reparatorias adoptadas por la comunidad internacional tienen relación con la descolonización, como acciones para remediar la desviación del sentido de autodeterminación. En ese te-

nor, Anaya (2005) afirma que aunque “la violación de la autodeterminación constitutiva en el contexto de los territorios coloniales tuviera un carácter histórico, estaba vinculada a una condición de opresión contemporánea que suponía una negación de la autodeterminación continuada” (p. 156).

Por fortuna, el derecho internacional contemporáneo introduce excepciones a la doctrina jurídica de principios del siglo xx, ya que, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, se defendía el colonialismo de las potencias; por lo tanto, derivado de las controversias sobre el autogobierno, la comunidad internacional consideró que los procesos históricos del colonialismo eran ilegítimos, por eso se impulsaron las medidas de reparación.

La reparación de la violación histórica de la libre determinación no implica que se restauren las cosas al estado en que se encontraban antes, es decir, al restablecimiento del *statu quo*, sino obedece a las actuales necesidades y aspiraciones de los pueblos o grupos oprimidos, cuyas formas de organización, de relación, así como sus instituciones, normas y procedimientos, pudieran verse sustancialmente afectados a través de la historia.

Ante estas circunstancias, es fundamental plantear una nueva forma de orden político en las zonas o territorios colonizados, debido a que las organizaciones social, política, geográfica, fronteriza y de otro tipo no corresponden necesariamente a la organización política precolonial. En otras palabras, la reparación básica para la descolonización lleva implícita la necesidad de

cambiar el orden institucional existente, pues para aspirar a una autodeterminación sustantiva no se deben perder de vista los elementos constitutivos, los que exigen escuchar al pueblo para que las instituciones sean adecuadas a los intereses de éste.

Cabe mencionar que el ejercicio de la autodeterminación para la descolonización no siempre ha contemplado las diferencias culturales existentes; entonces, cuando ciertos territorios se estatalizan o independizan, se unifican en torno a una sola cultura mayoritaria, relegando y desagregando a las minorías o grupos humanos, como en el caso particular de los pueblos indígenas, como se ha explicado en la parte que se refiere a los procesos independentistas en América y a los contenidos de las primeras constituciones. Su exclusión histórica en el diseño del Estado nación no sólo afecta el pasado, sino también el presente, es decir, la identidad étnica contemporánea, en países en donde la presencia indígena es palpable, dinámica, activa y en constante desarrollo y fortalecimiento.

Entonces, se debe ponderar que la autodeterminación de un pueblo lleva implícita o explícitamente sus aspiraciones actuales y futuras, para modificar o transformar las instituciones pasadas, mismas que han servido como medios de opresión o control colonial. En ese tenor, así como no se puede admitir a la ligera que los territorios conquistados y colonizados son *terra nullius*, tampoco se puede afirmar que son inexistentes o que no son propias las formas de organización política, social, económica, jurídica y cultural de un pueblo o cultura indígena.

De ahí que desde la teoría jurídica se tiene que considerar la existencia de vínculos históricos relevantes en cualquier grupo humano que constituye una identidad propia, cuyo valor cultural es insoslayable, por lo cual se debe respetar, indistintamente del carácter o de las condiciones social, cultural, política e histórica, sin que la reparación de la violación de la autodeterminación signifique secesión o la constitución de un Estado dentro de otro, a menos que fuere necesario, en un contexto que no sea el étnico, sino por otra cuestión y en determinados casos, que aquí no se explicarán.

### *La autonomía de los pueblos indígenas*

Para López y Rivas (2002), “estrictamente hablando, las autonomías constituyen competencias distribuidas en los diferentes niveles de la organización de un Estado dado: en los niveles comunales, estatales, municipales, regionales y federales” (pp. 115-116). Asimismo refiere que no sólo son para decidir sobre el autogobierno de los pueblos indígenas, sino también para participar en los asuntos que les atañen en el ámbito nacional, es decir, a nivel de la jurisdicción del Estado.

La autonomía, como una manera de expresión del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, por lo que conserva una forma de organización diferenciada del sistema estatal, se basa en normas orales o escritas, conocidas también como sistema normativo

propio o sistema normativo indígena, en el que se prevén las formas de resolución de conflictos, la procuración y administración de justicia, la elección de autoridades, los procedimientos, las instituciones y las normas comunitarias de convivencia.

El gobierno autónomo es una característica fundamental de un Estado democrático, en el que las instituciones atienden y se apegan a las necesidades del pueblo. Como se ha dicho en líneas anteriores, Martínez Cobo conceptualiza a los pueblos indígenas como grupos no dominantes en el Estado que conforman; sus integrantes se ven limitados, privados de los derechos básicos para desarrollar plenamente sus formas propias de organización, con lo que se les impide una participación y una representación efectivas dentro la sociedad nacional, por ejemplo, en los procesos políticos para elegir a los representantes, cuyos espacios y candidatos son administrados por los partidos políticos, al igual que los recursos destinados para ello.

No obstante, en diversos instrumentos jurídicos del ámbito internacional se ha reconocido el derecho de autogobierno y de libre determinación de los pueblos indígenas; dichos pueblos aún se encuentran en una posición de desventaja en distintos ámbitos, niveles y materias, lo que les impide desarrollar de forma autónoma sus instituciones jurídicas, políticas, económicas y culturales, como lo mandatan los pactos de Derechos Civiles y Políticos, y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los

## Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>21</sup>

Anaya (2005) advierte:

la devolución de autoridad a las comunidades indígenas disminuye su vulnerabilidad frente a los intereses de la mayoría o la élite dominante, al tiempo que promueve la sensibilidad de las instituciones estatales hacia los intereses singulares de las comunidades indígenas y de sus miembros. (p. 229)

En ese tenor, el ideal clásico de Estado nación no puede sostenerse como de una sociedad homogénea, sino existe la imperante necesidad de reconocer la diversidad de la sociedad, en consecuencia, la pluriculturalidad de la nación<sup>22</sup> o la existencia de un Estado con característica plurinacional.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> En el sentido de que los pueblos tienen el derecho de libre determinación para decidir sobre su condición política y su desarrollo en los ámbitos económico, social y cultural. Su contenido es común a las normas referidas en los artículos 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 3 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y tercero de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>22</sup> Como el caso de la nación mexicana, lo cual se aprecia en el segundo párrafo del segundo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 14 de agosto de 2001, cuyo texto establece: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

<sup>23</sup> En el primer artículo de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada por la Asamblea Constituyente de 2007 y

En general, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas, como expresiones de su autodeterminación, si bien refuerzan el establecimiento de instituciones propias, así como de sus normas y procedimientos, al mismo tiempo posibilitan la participación de la ciudadanía indígena en los procesos de diversas índoles a niveles regional y nacional.

Es así que el derecho de libre determinación y autonomía, en el marco de un mundo globalizado y multicultural, debe admitirse como una forma complementaria del diseño del Estado nación; es decir, no altera la soberanía estatal ni representa un desafío para las instituciones públicas del Estado democrático de derecho.

Al respecto, Valadés (2002) refiere que se debe determinar si la soberanía y la autonomía son excluyentes, si son dos principios complementarios o son contrapuestos. En esa tesitura explica:

la soberanía consiste en el máximo poder originario, incondicionado, intransferible e imprescriptible, ejercido por el pueblo para organizarse jurídica y políticamente; a su vez, la autonomía es una facultad de regulación libre, responsable y temporal cuyo ejercicio institucional, colec-

---

compatibilizada un año después en el Honorable Congreso Nacional, se establece lo siguiente: "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país".

tivo o individual produce los efectos autorizados por el pueblo soberano. (p. 13)

Para el autor, “la armonización entre los principios de soberanía y autonomía ha permitido arribar a lo que hoy denominamos Estado democrático” (Valadés, 2002, p. 14).

Sin embargo, como lo afirma Kymlicka (2003, p. 126), en la actualidad, cada vez que surge un conflicto entre las prácticas locales en controversia con los principios de los derechos humanos transnacionales, se tiende inmediatamente a pensar que el problema es por la cuestión cultural, por diferir sus prácticas o tradiciones de la cultura occidental, lo que implica que la sociedad contemporánea aún no asimila la diversidad cultural o no acepta la diferencia en este rubro; por lo tanto, se niega a respetarla.

En el tema particular, de acuerdo con el autor de referencia, en muchos de los casos los pueblos indígenas objetan algunos principios de los derechos humanos transnacionales, por el hecho de que consideran que contribuyen a la pérdida del poder como pueblos diferenciados. Por otra parte, ciertos mecanismos judiciales para juzgar a las personas y a los pueblos indígenas, en lo individual y en lo colectivo, presentan algún sesgo contrario a los principios comunitarios, por lo que de entrada los consideran injustos; además, las autoridades judiciales son una imposición de las es-

estructuras del Estado nación, que se rige bajo principios liberales.

Como he explicado en líneas anteriores, la postura liberal tiende siempre a homogeneizar a la sociedad; entonces, los pueblos indígenas no fueron consultados o, mejor dicho, no participaron en la designación de las autoridades que los juzgan, tampoco contribuyeron en el diseño de los mecanismos o procedimientos judiciales; por lo tanto, puede que dichos procesos judiciales lleven implícita una negación histórica del reconocimiento de la diversidad cultural; en consecuencia, son contrarios no sólo a los principios de las instituciones comunitarias, sino también a los postulados internacionales de protección de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

En ese orden de ideas, antes de censurar las prácticas de los pueblos indígenas a la luz de los principios de los derechos humanos, es fundamental asegurar primero que se respeten sus derechos con base en sus especificidades culturales; entonces, a la autonomía se le debe brindar una interpretación constitucional y convencional basada en los principios de los derechos humanos del sistema internacional, como medida sustantiva y reparativa de la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Lo anterior, si consideramos que los pueblos indígenas fueron conquistados y colonizados por las potencias mundiales, quienes les impusieron sus prácticas de

forma violenta y genocida.<sup>24</sup> En ese sentido, Kymlicka (2003) refiere:

el actual conflicto entre las prácticas locales y los principios transnacionales podría no ser el resultado de un profundo apego a alguna antigua “tradicción” de la comunidad local, sino ser más bien la (lamentable) consecuencia de alguna reciente vulnerabilidad surgida tras la negación de sus derechos como minorías. (p. 126)

<sup>24</sup> Morales Padrón (2008, pp. 305-306), al afirmar que en el descubrimiento y la colonización de América surgieron una serie de problemas teóricos consistentes en el origen de las personas y los pueblos indígenas, advierte que, en dicha etapa de la historia, los conquistadores se cuestionaban si las personas indígenas eran seres racionales o bestias, si eran paganos o infieles, así como el derecho que se debía aplicar para declararles la guerra justa o con qué títulos ejercía el rey de España su soberanía sobre dichos pueblos, si se debía realizar la evangelización de forma pacífica o por la fuerza; al mismo tiempo, se preguntaban si se podía privarlos de sus propiedades, en particular, de sus tierras; si se les podía obligar a pagar tributos o se les podía esclavizar, debido a que Cristóbal Colón había empezado a esclavizar y a vender a los indígenas.

Por su parte, Fray Antonio Montesinos, en 1511, ya empezaba a cuestionar a los colonos sobre si los indígenas eran hombres, sobre si no tenían alma y sobre por qué se les trataba injustamente y les declaraban la guerra. Así, se inicia una defensa de los indígenas basada en el pensamiento Tomista, frente a los intereses de los colonos que interpretaban tener legítimo derecho para conquistar el territorio americano por autorización del rey Fernando, el Católico, y éste se amparaba en las bulas papales correspondientes a la donación. Sin embargo, debido a los informes de los frailes dominicos, franciscanos y otras personas sobre el trato que se les brindaba a los indígenas, en 1512 se dictaron las Leyes de Burgos o las “Ordenanzas para el tratamiento de los indios”, siendo el primer estatuto que protegía el derecho de los indígenas a ser hombres libres, aunque poco se pudo llevar a la práctica, pues con las posteriores disposiciones u ordenanzas se fueron dictando otras reglas que legitimaban la colonización, como lo fue el requerimiento o ultimátum dirigido a los pueblos indígenas.

## DEMOCRACIA INDÍGENA EN CONTEXTOS MULTICULTURALES

Parafraseando a Kymlicka (1996, p. 25), las sociedades modernas progresivamente tienen que hacer frente a los pueblos indígenas, que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, como un reto para el multiculturalismo. En otro texto, Kymlicka (2009, p. 75) afirma también que el multiculturalismo liberal consiste en que los Estados deben adoptar diversos derechos o políticas concretas en relación con diferentes grupos que intentan otorgar reconocimiento y acomodo a las identidades y las aspiraciones de los grupos etnoculturales, además de garantizarles los derechos civiles, políticos y sociales reconocidos en las constituciones de democracia liberal.

Por su parte, Aparicio Wilhelmi (2015) advierte la necesidad de hacer una reflexión crítica que “debe situarse más allá de las concretas normas para referirse en su conjunto a las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural englobadas en el llamado multiculturalismo” (p. 129), debido a que considera que el multi-

culturalismo liberal ha servido para corregir superficial y estéticamente la profunda ceguera respecto de las diferencias culturales en las sociedades latinoamericanas, calificando que las “políticas multiculturales del liberalismo habrían dejado intacto el carácter etnocéntrico de un modelo desarrollado como continuidad colonial que reproduce una profunda disociación entre la realidad formal, la unidad institucional y jurídica, y la realidad fáctica, preñada de diversidad” (p. 129).

Con base en la experiencia, la idea es proponer la necesidad de reconocer no solamente los derechos de los pueblos indígenas, sino el ejercicio real de un derecho de estos pueblos, con el fin de superar el multiculturalismo liberal, es decir, con el objeto de hacer real el reconocimiento de algunas epistemologías<sup>25</sup> indígenas.

<sup>25</sup> Frente a estas cuestiones, De Sousa Santos (2011) refiere que son dos las premisas de la epistemología del Sur, las cuales consisten en lo siguiente: primero, en que “la comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mundo. Esto significa, en paralelo, que la transformación progresista del mundo puede ocurrir por caminos no previstos por el pensamiento occidental, incluso por el pensamiento crítico occidental (sin excluir el marxismo). Segundo, la diversidad del mundo es infinita, una diversidad que incluye modos muy distintos de ser, pensar y sentir, de concebir el tiempo, la relación entre seres humanos y entre humanos y no humanos, de mirar el pasado y el futuro, de organizar colectivamente la vida, la producción de bienes y servicios y el ocio. Esta inmensidad de alternativas de vida, de convivencia y de interacción con el mundo queda en gran medida desperdiciada porque las teorías y conceptos desarrollados en el Norte global y en uso en todo el mundo académico, no identifican tales alternativas y, cuando lo hacen, no las valoran en cuanto contribuciones válidas para construir una sociedad mejor” (p. 35).

Boaventura de Sousa Santos (2016) afirma que, en un primer momento, el multiculturalismo fue aceptado como una dimensión de las relaciones sociales por dos factores principales: 1. desplazó la energía contestataria de los ámbitos económico y social al ámbito sociocultural, y 2. se entendió como la expresión de la tolerancia de la cultura occidental hacia otras culturas, en Europa y América del Norte; sin embargo, en ninguno de los dos casos advierte “la posibilidad de una transformación y enriquecimiento mutuo como resultado de diálogos promovidos a partir del reconocimiento de la copresencia de varias culturas en el mismo espacio geopolítico” (p. 247).

En ese contexto, el autor propone el concepto de *interculturalidad decolonial*,<sup>26</sup> sosteniendo esta idea en

<sup>26</sup> Siguiendo con De Sousa Santos (2016, p. 248), afirma que la idea de interculturalidad decolonial se funda, primero, en la modernidad occidental, como capitalista y colonialista, en el entendido de que el colonialismo no concluyó con el fin del colonialismo político, sino se mantuvo y se intensificó entre campos de relaciones: 1. en las relaciones entre las antiguas potencias coloniales y sus excolonias; 2. en las relaciones sociales y políticas dentro de las sociedades excoloniales —en la forma en que minorías y mayorías étnicas fueron discriminadas en el periodo posterior a la Independencia—, y 3. en las relaciones internas de las sociedades colonizadoras con las comunidades migrantes. Segundo, la injusticia originada en el colonialismo coexiste con la injusticia social propia del capitalismo, razón por la cual el reconocimiento de la diferencia cultural que subyace a la demanda intercultural o a la lucha por la diferencia no es posible sin una redistribución de la riqueza, la lucha por la igualdad, ya que las víctimas de la discriminación y del racismo son casi siempre las más afectadas por la distribución desigual. Tercero, se basa en el reconocimiento de las asimetrías de poder entre las culturas, reproducidas durante una larga historia de opresión.

múltiples experiencias de las víctimas de la xenofobia, el racismo, el etnocentrismo, así como en las organizaciones a través de las que expresan su resistencia.

De Sousa Santos (2016) señala que es posible el diálogo intercultural siempre que sean respetadas determinadas condiciones que garanticen la autenticidad del diálogo y el enriquecimiento mutuo. Desafortunadamente, como lo advierte el mismo autor, el diálogo no será posible si no se modifican las condiciones dominantes de tolerancia de la autodenominada *cultura superior* en relación con las otras culturas presentes. Por otra parte, explica que el capitalismo y el colonialismo son dos modos de opresión distintos, pero se pertenecen mutuamente, por lo que la lucha contra ambos debe estar bien articulada. En ese tenor, llama la atención que en las actuales corrientes de estudios culturales denominadas poscoloniales se desligue el colonialismo del capitalismo, lo que puede generar, en cierta medida, una confusión, una desarticulación o desviación de la lucha social respecto a la cosa a combatir.

En el mismo hilo argumentativo, Sartori (2003) refiere que el pluralismo y el multiculturalismo no son en sí mismas nociones enemigas; esto es:

si el multiculturalismo se entiende como una situación, como una expresión que simplemente registra la existencia de una multiplicidad de culturas ... pero si el multiculturalismo, en cambio, se considera como un valor, y un valor prioritario, entonces el discurso cambia y surge el

problema. Porque en este caso pluralismo y multiculturalismo de pronto entran en colisión. (p. 61)

Al respecto, toma postura y afirma que actualmente la versión dominante del multiculturalismo es antipluralista.

Por su parte, De Asís (2009) refiere que los derechos humanos a veces son utilizados para justificar invasiones e intervenciones, al igual que las políticas públicas se justifican en los derechos humanos, en particular, en el principio de igualdad y su vinculación con la libertad y otros valores; sin embargo, el tema de la igualdad es someramente cuestionado, más que el de la libertad; entonces, afirma que no todas las teorías de los derechos pueden ser consideradas como igualitarias.

De Asís (2009) refiere que el concepto de igualdad no incorpora las dos dimensiones esenciales, es decir, de la diferenciación negativa (la idea de la homogeneidad social) y de la diferenciación positiva (la idea de la heterogeneidad social), por lo que propone teorizar los derechos iniciando con la igualdad; no obstante, el derecho a la igualdad aparece siempre como principio para la distribución de los derechos, puesto que la igualdad equivale a establecer qué diferencias son relevantes para justificar un trato distinto.

Como en la teorización de la democracia, en términos de De Asís (2009), el multiculturalismo se podría identificar con dos tipos de utilización: el tipo descriptivo y el prescriptivo o normativo.

Es descriptivo cuando alude a una situación de hecho, como es la convivencia de diferentes culturas y prácticas sociales en un determinado territorio; desde un punto de vista prescriptivo o normativo, se usa para exponer un juicio de valor de carácter positivo sobre la situación de hecho. En este último aspecto, el multiculturalismo se encuentra con el interculturalismo, en el sentido de que el segundo supere al primero, puesto que el interculturalismo hace un reconocimiento verdadero y no virtual de la realidad; en cambio, el multiculturalismo hace un reconocimiento parcial y virtual de ésta, a efecto de gestionar la diversidad cultural, como ya se ha detallado con De Sousa Santos (2016).

En ese tenor, el presente trabajo tiene como principio el respeto por la diferencia cultural, potenciando la diversidad cultural sin detrimento de otros puntos de vista; al contrario, es complementario del estudio y la teorización de los derechos humanos y de la democracia, sobre todo en la parte de la especificación de los derechos, siempre respetando al otro y buscando un equilibrio, apartándose del monismo jurídico con el que muchas veces se interpreta el derecho positivo. Para tal fin, se adopta la interpretación convencional conforme a los principios de los derechos humanos previstos en el marco jurídico internacional.

Entonces, la propuesta es empoderar a los pueblos indígenas a través de la descripción de su forma de organización política, bajo la denominación de democracia indígena en contextos multiculturales.

Lo anterior tiene como objeto reflejar la diversidad cultural dentro de una nación; dicho de otra forma, es para hacer palpable la existencia de la nación pluricultural o la existencia del Estado multinacional. Por tanto, no ocuparé la expresión minoría nacional, sino la de pueblos indígenas, con fundamento en el marco jurídico internacional vigente, en el entendido de que los pueblos indígenas se encontraban en el territorio estatal al iniciarse la colonización y el establecimiento de las actuales fronteras estatales y de las administraciones jurídicas y políticas al interior de los Estados.

Dichos pueblos aún conservan sus propias instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales, o parte de ellas; además, constituyen la diversidad cultural del Estado, por lo que sostendré la existencia de un Estado plurinacional.<sup>27</sup> Asumo que los pueblos

<sup>27</sup> Kymlicka (1996, pp. 26-29), al describir la diversidad cultural, habla de dos partes: la primera, incorporación de culturas que previamente disfrutaban de un territorio, de autonomía y autogobierno; la segunda, cuando en un cierto país se acepta como inmigrantes a un número de personas y familias. Dentro de la primera clasificación, llama "minorías nacionales" a los pueblos que se encontraban asentados en los territorios conquistados y colonizados, por lo que fueron incorporados de forma involuntaria al Estado. De ahí que el autor afirma que dichos pueblos primigenios conformaban naciones, por poseer ciertas tierras y territorios, además de compartir una determinada lengua y una cultura diferenciada; por eso vincula la idea de nación con la de pueblo, debido a que en ocasiones se asocian indistintamente; es así que tiene la premisa de que si un país contiene más de una nación no es una nación Estado, sino un Estado multinacional. En ese sentido, ilustra qué países occidentales cuentan con estas características, por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda, Bélgica y Suiza.

indígenas son sujetos colectivos o personas morales con personalidad jurídica propia y autonomía para decidir el desarrollo de sus propias instituciones, normas y procedimientos en los ámbitos político, jurídico, económico y cultural.

Ésta no es una aspiración más, sino una propuesta real, palpable y no virtual sobre la forma de organización propia de los pueblos indígenas, a pesar de que en líneas anteriores he descrito que estos pueblos no son dominantes, porque se encuentran subyugados al Estado y a las políticas del colonialismo desde las instituciones del Estado nación.

No obstante, como lo explica Kymlicka (1996), una de las principales características de los pueblos indígenas es que tienen “el deseo de seguir siendo sociedades diferenciadas en relación con la mayoría nacional de la que forman parte” (p. 25); por lo tanto, el desarrollo del contenido de la democracia indígena es, en sí mismo, una reivindicación del reconocimiento pleno de la autonomía y del autogobierno indígenas, sin que implique una secesión del sistema democrático, sino que es parte de él, es complementario, como una forma democrática de reconocer la diversidad cultural de la nación, es decir, de reconocer a los pueblos indígenas en los actuales Estados liberales.

La propuesta de democracia indígena es para hacer frente a la pretensión de suprimir el reconocimiento real de la autodeterminación y autonomía de estos pueblos por parte de la mayoría y del Estado nación. Asi-

mismo es para pugnar proactivamente por la vigencia del pluralismo jurídico y los sistemas democráticos de organización social, política y jurídica que reflejen la diversidad cultural de la nación.

Para lograr este cometido, y pensado desde los ámbitos político y jurídico del Estado mexicano, primero me referiré a en qué consiste la democracia indígena, luego señalaré algunos requisitos mínimos para su establecimiento; también hablaré sobre los problemas epistemológicos, así como sobre algunas características generales compatibles y divergentes con los modelos democráticos occidentales expuestos al inicio, con el fin de relacionarlos con la práctica en el ámbito político-electoral; por último, trataré sobre los retos de la democracia indígena.

En un Estado de derecho no se debe relegar a los pueblos indígenas, sino reconocerlos bajo algunos parámetros que aseguren la unidad nacional, las diversidades étnica y cultural de la nación. Implica adecuar los sistemas jurídicos nacionales a los derechos indígenas reconocidos en los marcos jurídicos internacional y regional, para distribuir competencias y delimitar los poderes político, económico, jurídico y cultural en relación con el reconocimiento de derechos específicos, como el de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

El simple reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no garantiza, ni en el ámbito colectivo ni en el ámbito individual, la promoción o la protec-

ción de sus derechos civiles y políticos. Por tal motivo, más que un discurso del reconocimiento, lo que se necesita es la puesta en marcha de prácticas en los rubros institucional, social, jurídico, económico y cultural, en coherencia con la realidad pluricultural de la nación.

A pesar de que muchos afirman que defender y promover derechos diferenciados no es compatible con los derechos humanos porque se pueden poner en riesgo la igualdad, la libertad y la solidaridad, considero que sería injusto y discriminatorio no valorar la diversidad cultural, el pluralismo jurídico y el derecho a la diferencia. Ningún Estado que se considere constitucional y de derecho puede omitir responder a su realidad nacional. Incluso, al desconocer el contexto social de una nación puede que se esté excluyendo una identidad, lo que imposibilitaría declarar a una nación como pluricultural.

Haciendo un símil respecto de lo que Díaz (1998) refería cuando afirmaba que “no todo Estado es Estado de derecho” (p. 40),<sup>28</sup> se puede decir que no todo Estado plurinacional es, valga la redundancia, plurinacional. Es cierto que varios países latinoamericanos como Colombia, Bolivia, Ecuador, México, entre otros,

<sup>28</sup> Cuando Díaz afirmaba lo expuesto, se refería a que no existe Estado que no tenga un sistema normativo jurídico, pero, cuando el marco jurídico estatal no contiene o no reconoce los derechos fundamentales básicos, no se puede decir que el Estado es un Estado de derecho.

reconocen constitucionalmente contar con una nación pluricultural (de hecho, Bolivia se denomina como Estado plurinacional); sin embargo, mientras que ese reconocimiento sólo se limite al discurso para legitimar los poderes político e institucional, no se puede decir que dichos países sean plurinacionales.

Cuando en una nación, indistintamente de auto-reconocerse explícita o implícitamente como pluricultural, no existe un reconocimiento real, tangible y dinámico de este elemento, se entiende que sólo se trata de un reconocimiento virtual de la pluriculturalidad.

En contraste con el sistema jurídico internacional, un Estado que ratificó los tratados y convenios internacionales por compromiso político, pero que en los hechos y en su ámbito interno mantiene el control tanto político como jurídico, negando la diversidad cultural y los derechos específicos, es decir, actuando en sentido contrario al compromiso adquirido frente a la unión o la organización de naciones de que se trate —ONU u OEA—, no es un Estado de derecho; por lo tanto, no es un Estado plurinacional.

Entonces, no basta con una simple declaración de las cosas, sino que es necesario corresponder a una acción estatal coherente sobre los postulados de los convenios, tratados y declaraciones correspondientes; en ese sentido, afirmo que no todo Estado plurinacional es plurinacional.

El orden jurídico nacional que reconoce la diversidad cultural no necesariamente garantiza el ejercicio del derecho a la diferencia; por tanto, mientras los pue-

blos indígenas sigan sometidos a las instituciones y a los controles del Estado liberal de derecho y no a un verdadero Estado plurinacional, no se puede decir que existe el reconocimiento real del Estado plurinacional.

En consecuencia, utilizar un discurso de la diversidad cultural en los ámbitos jurídico y político con el sólo fin de legitimar un poder o una acción estatal únicamente genera malestar social, lo que mantendrá una tensión constante en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Lo anterior debido a que un Estado plurinacional es el que refleja lo dicho en la praxis y no sólo el que declara, porque únicamente así se entendería que existe la voluntad política de acatar el contenido normativo que reviste de personalidad al Estado y regula su actividad como tal. Es decir, hasta entonces se diría que existe el imperio de la ley y un verdadero Estado plurinacional, en coherencia con la expresión de la voluntad de la ciudadanía multicultural y con la voluntad política del gobierno de esta clase de Estado.

En ese sentido, un Estado plurinacional debe contraponerse al Estado liberal y a cualquier otra forma de Estado que no reconozca plenamente la pluriculturalidad de la nación, porque de otra forma no se entendería que esté vigente el control jurídico para la regulación de la actividad estatal a fin de limitar su poder; por lo tanto, no se estarían respetando, promoviendo ni mucho menos garantizando los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas.

Como se ha dicho en líneas anteriores, existen pueblos cuyos territorios históricos han sido agregados a un territorio estatal más amplio, lo cual ha afectado no solamente su jurisdicción, sino sus costumbres, prácticas y creencias, así como las formas de organización social y política, cuya consecuencia consiste en una permanente lucha de reivindicación, de oposición a la integración, con el objeto de retener y consolidar una cultura propia, basada en la manera de organización tradicional y en sus sistemas jurídicos e institucionales.

La teoría democrática liberal, como lo refiere Kymlicka (1998, pp. 413-444), considera que los individuos son ciudadanos libres e iguales; por otra parte, la historia sugiere que los individuos desean ser libres e iguales en el contexto de su propia sociedad nacional. Además, aclara que la teoría democrática no trata sólo sobre la relación entre los individuos y los Estados, sino también debe incluir una descripción explícita de los estatutos legal y político de los grupos etnoculturales, en este caso, de los pueblos indígenas; aunque no todos son compatibles, se deben buscar y encontrar los que sí lo son.

Si bien las múltiples teorías sobre democracia se fundamentan en los derechos individuales, también es cierto que el marco jurídico internacional es progresivo, por lo que en la actualidad permite abarcar gran parte de los derechos colectivos, como los derechos de los pueblos indígenas. En esa tesitura, la idea de democracia indígena es una propuesta progresiva fundada en la teoría, en la norma y en la práctica, como a continuación se verá.

## Democracia indígena

La propuesta de democracia indígena se inscribe dentro de la práctica de la lectura moral constitucional<sup>29</sup> y de la idea de pluralismo político,<sup>30</sup> frente a la teoría dominante que impone una forma de leer, entender y practicar la democracia.

La democracia indígena propone el reconocimiento de una diversificación del poder, tomando como base la aceptación de la diversidad cultural de la sociedad, en particular, de la nación. En ese orden de ideas, la democracia indígena parte de la forma de organización política de estos pueblos, fundada en una dimensión colectiva e identitaria, la cual genera debates públicos mediante las asambleas generales comunitarias, en las que se pondera sustancialmente el diálogo comunitario como un acto político de toma de decisión, a fin de lo-

<sup>29</sup> Dworkin (2004) expone que “la mayoría de las constituciones contemporáneas establecen derechos individuales frente al gobierno, con un lenguaje muy amplio y abstracto ... la lectura moral propone que todos, jueces, abogados y ciudadanos, interpretemos y apliquemos estas cláusulas abstractas con el entendimiento de que se refieren a principios morales sobre la decencia política y la justicia” (p. 101).

<sup>30</sup> Sartori (2003, pp. 31-40) establece tres niveles de análisis del pluralismo: pluralismo como creencia, pluralismo social y pluralismo político. El primero tiene relación con el tema de la secularización cultural, en el cual la cultura no posee una percepción monista de las cosas. El segundo tiene como principio que no hay en el mundo sociedades iguales, sino existen sociedades diferenciadas. El tercero se basa en la pluralidad de grupos y de poderes, como los partidos políticos o cualquier otra forma de organización política.

gar el consenso con argumentos sólidos y en el ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía, cuya jurisdicción hace posible el autogobierno indígena.

En ese tenor, interpreto la democracia indígena como el conjunto de prácticas comunitarias que originan el acuerdo prepolítico de la unidad social indígena, configurada en una identidad propia dentro de un determinado ámbito geográfico, así como social, cultural, político, jurídico, económico y administrativo del Estado nacional, resultado del debate, el diálogo, los acuerdos y los consensos logrados a través de los medios y las instituciones comunitarias. Se funda en el ejercicio de la solidaridad, la reciprocidad y el deber de servir entre los que integran el pueblo indígena y los que son reconocidos como parte del mismo.

Como se puede advertir, la democracia indígena es una forma alternativa de autogobierno dentro del Estado nacional, cuyo sustento jurídico se encuentra en los sistemas normativos indígenas, mismos que son respetados por los que integran el pueblo indígena.

Dichos sistemas se conciben como una norma vigente y obligatoria para todos los que se involucran directa o indirectamente con el pueblo indígena del que se trate, conformando así un sistema que incluye los rubros político, jurídico, social, cultural y económico, que une a los integrantes de la comunidad con su pasado histórico y su presente tangible común. La reiteración expresa el consentimiento colectivo de continuar su ejercicio, de ahí su vigencia, cuyas reglas no necesaria-

mente deben estar escritas, sino consentidas por el colectivo bajo las normas y los procedimientos propios, a través de sus instituciones, como es la asamblea general comunitaria, misma que prohíbe, permite, obliga o sanciona por medio de sus autoridades legítimas a todos los que se someten a ella.

Esto es porque en una sociedad multicultural no se puede omitir hablar del contexto de la diversidad cultural, como lo afirma Kymlicka (1996, p. 47), así como tampoco se puede evitar hablar de las minorías nacionales, en el caso particular, de los pueblos indígenas, con pleno derecho al autogobierno, aunque pertenecen a un país, ya que se trata de transferirles sus competencias de autogobierno, a condición de conservar otros poderes. Sus derechos, por lo general, se reconocen en los tratados internacionales y nacionales, para asegurar y proteger la competencia del autogobierno de manera permanente. A este respecto, Kymlicka (1996), al referirse a las formas de derechos diferenciados en función del grupo, menciona que el derecho al autogobierno tiene que ver con la reivindicación de algún tipo de autonomía política o jurisdicción territorial, para asegurar el pleno y libre desarrollo de las culturas.

En ese sentido, los elementos de los tres modelos de democracia descritos de forma general en el segundo capítulo del presente trabajo permiten analizar estos modelos desde el punto de vista teórico, contrastándolos con la propuesta de democracia indígena, debido a que actualmente se cuenta con un sólido conocimiento

sobre los derechos de los pueblos indígenas como resultado histórico de sus múltiples luchas reivindicatorias, cuyas características generales se basan principalmente en una concepción colectiva, la persecución de un bien común fundamentada en una cosmovisión holística de la naturaleza y del ser en sociedad.

Los Estados, al considerar a los pueblos indígenas como minorías étnicas, no toman en cuenta los modelos ni las formas de organización política, social, económica y cultural de dichos pueblos, es decir, se infravaloran sus prácticas, normas, procedimientos e instituciones, a pesar de que han sido actores determinantes para la cohesión social comunitaria y la estabilidad estatal. Así, en la actualidad siguen siendo inferiorizados, excluidos y destruidos por los distintos intereses políticos y económicos que constantemente los amenazan, por lo que corren un alto riesgo de asimilación cultural; por lo tanto, la propuesta que hago en el presente trabajo es una manera de reivindicar el reconocimiento en los ámbitos académico, filosófico y jurídico de las formas de organización propias de los pueblos indígenas, es decir, de la democracia indígena.

Haciendo una comparación de las principales características de los tres modelos de democracia, se puede decir que la democracia deliberativa tiene algunas semejanzas con las formas de organización de los pueblos indígenas, como en el debate público y la toma de decisiones de forma colectiva, reflexiva y bajo el consenso como un modelo político, argumentando a favor

y en contra de una determinada propuesta, lo que tiene como fin convencer racionalmente a los demás de forma imparcial, bajo un ideal de autogobierno, de autonomía, con un sentido práctico que actúa en contra de lo privado y con un proceso inclusivo.

Apoyado en algunos requisitos que Dahl (2002) refiere como mínimos para la existencia de una democracia, junto con las características de los tres modelos de ésta descritos en el segundo capítulo del presente trabajo, a continuación compararé las semejanzas y las diferencias en relación con la democracia indígena.

## **Requisitos mínimos de la democracia indígena**

Una definición mínima de *democracia* la establece Bobbio (referido por González, 1988), como un simple método, como un conjunto de reglas o de procedimientos que permiten tomar decisiones colectivas mediante el debate libre y el cálculo de la mayoría.<sup>31</sup> Sin embargo,

<sup>31</sup> González García (1988, pp. 41-42) refiere que Bobbio denominaba *reglas del juego democrático* al conjunto de reglas o procedimientos en el siguiente orden: a) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., tienen que gozar de los derechos políticos, es decir, del derecho de expresar con el voto la propia opinión o elegir a quien la exprese por él; b) el voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso (esto es, debe contar por uno); c) todos los ciudadanos que gozan de derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada, en la mayor

partiendo de la idea griega de democracia, Dahl (2002, pp. 28-29) advierte que se deben satisfacer seis requisitos básicos, que son los siguientes:

1. Los ciudadanos deben tener intereses lo suficientemente armónicos entre sí, que no presenten una contradicción con sus objetivos personales.
2. Los ciudadanos tienen que demostrar un alto grado de homogeneidad;<sup>32</sup> de lo contrario, habrá entre ellos duras discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público.
3. El número de ciudadanos debería ser pequeño por tres razones: primero, contribuiría a evitar la heterogeneidad; segundo, éstos podrían ad-

---

medida posible, en una libre confrontación entre grupos políticos organizados que compiten entre sí para unir sus demandas y transformarlas en deliberaciones colectivas; d) deben ser libres también en el sentido de que tienen que encontrarse en condición de tener alternativas reales, de escoger entre soluciones diversas; e) tanto para las deliberaciones colectivas como para las elecciones de representantes, vale el principio de mayoría numérica, aunque pueden ser establecidas diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, cualificada) en determinadas circunstancias previamente señaladas; f) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de modo particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.

<sup>32</sup> La homogeneidad en este sentido se entiende como la cohesión cultural, es decir, la pertenencia al mismo pueblo indígena, el respeto y la aceptación del sistema normativo indígena o, en su caso, la aceptación de las formas propias de organización comunitaria, lo que no pretende excluir a nadie, sino valorar y fortalecer las normas, las instituciones y los procedimientos propios.

quirir mejor conocimiento de su ciudad y de sus compatriotas gracias a la observación, la experiencia y el debate, lo que ayudaría a diferenciar el bien común de los intereses individuales; tercero, permitiría que todos los ciudadanos se reunieran como gobernantes soberanos de la ciudad.

4. Los ciudadanos deben estar en condiciones de reunirse para tomar las decisiones de forma directa acerca de las leyes y las medidas políticas.
5. No limitar la participación ciudadana sólo a las asambleas o reuniones, sino también tiene que manifestarse en la administración, a través de cargos otorgados por medio del voto, con una duración determinada del periodo de gestión.
6. La ciudad debe ser autónoma.

De esta manera se puede esperar el desarrollo de una democracia en la que sobresalga la virtud y no la opulencia. Por lo tanto, a la luz de estas características descritas por Dahl (2002), la democracia indígena porta unos rasgos coherentes con los principios generales de la democracia, como se detalla a continuación:

1. Está conformada por ciudadanos con intereses suficientemente comunes, por lo que no representa contradicción alguna con los objetivos y los intereses individuales y colectivos.

2. Las personas que participan en las asambleas, hombres y mujeres, tienen el mismo grado de homogeneidad. Las discrepancias y los conflictos que pudieran surgir de éstas no necesariamente son por la heterogeneidad, sino por factores externos que generan tensión al interior del colectivo.
3. Los ciudadanos que integran el pueblo indígena establecen los mecanismos de representación por comunidad, lo que contribuye a evitar conflictos, contar con mayor seguridad y a que los ciudadanos adquieran mejor información sobre las circunstancias del pueblo por medio del constante diálogo, el intercambio de experiencias y el debate.
4. Facilita el discernimiento sobre la diferencia y la importancia de buscar el bien común, ante la posibilidad de que existan intereses divergentes, a fin de conciliar los intereses colectivos e individuales, y permite reunir a todos los ciudadanos del pueblo o la comunidad, quienes ordenan a la autoridad como verdaderos soberanos; el representante comunitario ejerce el poder obedeciendo a su pueblo.
5. Los ciudadanos participan activamente en las asambleas generales ordinarias y extraordinarias; a través de las mismas, toman decisiones de forma directa acerca de las cuestiones que

les aquejan como colectivo o en el ámbito individual; además, hablan y deciden sobre las normas comunitarias y las medidas políticas que posibilitan el buen desarrollo del pueblo.

6. En cuanto a la participación ciudadana, no se reduce a las asambleas o las reuniones, sino también incluye la prestación de servicios o cargos en la administración comunitaria por un periodo determinado por la asamblea general, es decir, por la comunidad.
7. El nombramiento o asignación de los cargos se realiza mediante votación directa en asambleas generales comunitarias a propuesta de los asambleístas, por lo que no existe ningún periodo previo para formular campañas o publicidad de forma individual, sino que es la asamblea la que propone, debate, analiza y razona para determinar a quién nombrar con base en la honorabilidad reconocida comunitariamente a las personas propuestas.
8. El pueblo toma sus propias decisiones para el autogobierno, como expresión del derecho de libre determinación.

Además de lo anterior, se pueden describir otras características y principios con los que se rige la democracia indígena.

## **Principales características y principios originarios de la democracia indígena**

Al igual que las características generales de la democracia occidental, se puede señalar que el modelo de democracia indígena propone una sociedad fundada en una relación de solidaridad, reciprocidad y deberes comunitarios para la autotutela de los derechos colectivos, con base en derechos negativos, entendidos como la no “interferencia por parte de los particulares y de los Estados dentro de la propia esfera cultural” (Comanducci, s. f., p. 27); con los referidos derechos, la colectividad se protege del Estado.

La asamblea general convocada por la autoridad comunitaria competente reconocida para ejercer dicha función es el espacio público por excelencia para el debate, el diálogo, el consenso, los acuerdos, las sanciones, la elección de autoridades propias y la resolución directa de conflictos internos.

En este tipo de democracia se gobierna por el pueblo, con el pueblo y para el pueblo. Es decir, no gobierna sólo el pueblo (límite al pueblo), tampoco se gobierna unilateralmente para el pueblo (límite al gobierno), sino se gobierna por el pueblo (origen del poder) de forma organizada con los ciudadanos que lo integran (el poder y la responsabilidad compartidos con el pueblo) para el bien común (gobernar para el pueblo).

Esto es que el pueblo en su conjunto no puede ejercer el poder de forma arbitraria, más bien se estable-

ce un límite por los que lo integran, para no condenarse a algo que vaya en contra del consentimiento y las necesidades de todos, en detrimento de la colectividad, sus normas, instituciones y procedimientos.

De igual forma, la persona que asume la responsabilidad de gobernar tampoco puede ejercer la autoridad de forma unipersonal ni represiva en contra del pueblo que la eligió. El pueblo, una vez constituido en asamblea general, conforma la autoridad máxima para ejercer la facultad de mandar al gobierno la implementación de todo tipo de actos, medidas, acuerdos y programas para el buen ejercicio del poder, de tal forma que no exista ninguna represión ni mal uso de la cosa pública; en caso contrario, la máxima autoridad (asamblea general) tiene la atribución de tomar las medidas pertinentes, necesarias y suficientes para establecer el orden requerido por el pueblo.

En este sentido, ni el pueblo tiene todo el poder para actuar deliberadamente en contra de uno o más ciudadanos ni el que representa al gobierno puede proceder unilateralmente en perjuicio de la colectividad.

Existe un reconocimiento de la autoridad del pueblo, porque se asume que el poder no se genera de forma automática, sino que se origina o se produce con la confianza que el pueblo le otorga al gobernante a través del voto con el que manifiesta su consentimiento, acuerdo o consenso. Así, por medio de las diferentes formas de votar en los pueblos indígenas, se decide y se establece el gobierno comunitario o municipal de cierta

demarcación territorial, de tal modo que el mismo pueblo a través de la asamblea general puede proponer las medidas pertinentes para afrontar cualquier situación interna o las controversias suscitadas con el exterior.

En ese tenor, cuando el representante popular comunitario no cumple con las resoluciones de la asamblea, ésta puede relevarlo del cargo por desacato, según el fin y las circunstancias dadas para ello.

En caso de desobediencia a la colectividad, ésta en el ejercicio de sus atribuciones puede constituirse en asamblea para determinar lo procedente, que va desde una llamada de atención y una sanción administrativa hasta la revocación del mandato conferido, lo que se conoce también como la terminación anticipada del mandato para uno, varios o todos los que integran el órgano de gobierno comunitario, por lo que la función y el ejercicio del cargo se le deben a la asamblea, fungiendo ésta como autoridad máxima para la toma de decisiones, en la cual todos los que integran el colectivo se involucran de forma directa y emiten posturas al respecto.

Se considera un requisito para la participación política el residir dentro del territorio indígena. Ésta se divide en por lo menos dos niveles: la participación en asuntos generales, que involucra a todos los que conforman la colectividad, como es la elección del representante popular, la toma de decisiones sobre el territorio, etcétera, y la participación en asuntos concretos, propiamente en cuestiones que atañen a un grupo determinado de ciudadanos dentro de la población general,

como tomar parte en una reunión o asamblea a nivel de todas las subdivisiones comunitarias de organización indígena.

Cuando hay alguna controversia entre el pueblo y el gobierno, interviene la mediación de un tercero de la comunidad, con la suficiente facultad para dirimir cualquier tipo de conflicto entre los integrantes del pueblo; sin embargo, cuando no existe ningún entendimiento entre éste y las partes, por lo que se hace difícil lograr los acuerdos mínimos, se remite el asunto a las autoridades del Estado.

Así, el poder que se ejerce no es absoluto del gobernante ni tampoco lo es del pueblo, sino se mantiene un equilibrio sostenido entre el pueblo y el representante, cuya alteración podría traducirse en algo perjudicial para ambas partes.

Los principios de la democracia indígena se sostienen en la solidaridad, debido a que los servicios que se prestan mediante el cargo o la comisión nombrada en la asamblea no necesariamente son remunerados, sino valorados comunitariamente como un aporte sustantivo a la colectividad; el puesto ejercido amerita respeto e inviste de un reconocimiento social intachable a la persona que lo ejerce, siempre y cuando ésta haya concluido sus servicios de forma honesta y ejemplar. La reciprocidad es también un principio básico para el mantenimiento de la estructura social, que hace posible la continuidad de la prestación de los servicios comunitarios; de este principio deriva para todos el deber de

observar y respetar las normas, instituciones y procedimientos de la comunidad.

El problema que se podría presentar consiste en que el asunto pase del ámbito comunitario al ámbito estatal, donde quien decide o concilia no es la autoridad comunitaria, es decir, no es la asamblea general comunitaria, tampoco el tercero reconocido comunitariamente para tal fin, sino un tercero ajeno a la comunidad, avalado por el órgano del que forma parte dentro de la estructura estatal, lo que puede ser positivo o negativo, según sea el caso.

Es positivo cuando la resolución del caso convenga de forma adecuada a los intereses de la comunidad, ya sea éste un interés general (ejemplo, controversia respecto del uso y aprovechamiento del agua por la comunidad) o específico (ejemplo, juicio ciudadano, violación de los derechos político-electorales del ciudadano); sería negativo cuando es contrario a la forma de organización política del pueblo indígena del que se trate.

La responsabilidad compartida hace que el representante del poder político mandate la realización de todo tipo de actos obedeciendo al pueblo, por eso es que se presta un servicio a la colectividad; es un cargo porque el poder no es del que lo ejerce, sino que es de todos, mismo que nace del acuerdo desarrollado a través del tiempo.

En coherencia con los principios básicos de la forma de organización propia, el poder confiado por el pueblo a cualquier persona de la comunidad no es

para que ésta alcance un beneficio individual, sino para que, en coordinación con el pueblo, pueda satisfacer los intereses y las necesidades del colectivo mediante el buen ejercicio del poder, so pena de las sanciones que la máxima autoridad comunitaria le puede aplicar.

De esta forma, el representante popular ejerce su autoridad obedeciendo el mandato del pueblo y no lo que se propone de forma individual, debido a que debe actuar bajo el interés colectivo y no el propio.

Por otra parte, la libertad de asociación en la democracia indígena se entiende como la forma de organización de la colectividad por principio general, y, en lo específico, como una manera de ordenación familiar, vecinal o seccional, pero no para competir como candidatos a cargos populares, sino para brindar algún servicio a la comunidad de origen.

En general, puede que estas características se aproximen a la democracia republicana y a la democracia deliberativa, por excluir las relaciones de mercado como base para la política y por priorizar el debate público como un medio.

En particular, la democracia indígena cuenta con algunos elementos similares a la democracia deliberativa, como es el caso de la solidaridad, la exclusión de las campañas publicitarias, el diálogo y los acuerdos como valores de la política, con discursos ético-políticos, así como pragmáticos y morales, lo cual representa comunitariamente el poder comunicativo.

### *Las asambleas: fuertes y débiles*

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la máxima autoridad de un pueblo indígena es la asamblea general comunitaria, debido a que a través de ella se toman las decisiones y los acuerdos válidos, relativos a las cuestiones políticas, jurídicas, económicas, territoriales, sociales, culturales, entre otras. Las decisiones adoptadas en las asambleas generales comunitarias constituyen una resolución válida, coercitiva y con efectos de ejecución inmediata; éstas deben ser homologadas por el Estado y respetadas por terceros.

En ese tenor, es responsabilidad de los ciudadanos constituir y mantener las asambleas generales comunitarias, como una forma de organización propia que caracteriza un arraigo cultural, étnico e identitario.

Así, una de las instituciones más respetadas por los pueblos indígenas es la asamblea general comunitaria, debido a que es el espacio principal para el debate, el análisis de distintos asuntos y problemáticas; además, es el medio o espacio para elegir a las autoridades, llegar a consensos y tomar decisiones concretas para la aplicación de sanciones como parte del ejercicio de la jurisdicción indígena, con base en el derecho de libre determinación y autonomía, previsto en los postulados del derecho internacional.

Esta forma de organización se convierte en prácticas que obligatoriamente son observadas por los que integran los pueblos indígenas. En consecuencia, son

reiterativas; algunas veces son rígidas o fuertes y otras veces no son tan rígidas, según la comunidad o el pueblo indígena de que se trate. En general, las asambleas establecen normas que prohíben, permiten y obligan a que las mismas sean respetadas.

De lo anterior, se instituyen principios comunitarios propios, consistentes en tutelar los intereses colectivos; en otras palabras, vigilar el cumplimiento eficaz de las ordenanzas establecidas a través de la asamblea general comunitaria, misma que confía la responsabilidad a la autoridad electa democráticamente a través de la misma. De esta manera, la organización indígena genera un espacio de debate, diálogo y entendimiento mutuo entre sus integrantes, lo cual potencia la organización social de un Estado, pugnando siempre por un beneficio común o colectivo, de ahí el carácter fundamental de su reconocimiento.

Para constituir una asamblea general comunitaria, se debe observar, por lo menos, el siguiente procedimiento:

1. La asamblea tiene que ser convocada por la autoridad comunitaria competente.
2. Participan los ciudadanos, así como avecindados de la comunidad formalmente reconocidos.
3. Tienen derecho a voz, para votar y ser votados, los que previamente hayan cumplido con los requisitos de ciudadanía preestablecidos por la comunidad.

4. Se integra la mesa de los debates conformada por un presidente, un secretario y el número de escrutadores que la asamblea considere suficiente o necesario.
5. Se verifica el cuórum legal de la asamblea.
6. Se lee el orden del día para su aprobación o agregado.
7. Se lee el acta anterior para el conocimiento de los asambleístas, recibir sugerencias y enmiendas para su aprobación, o, en su caso, para su desaprobación.
8. Se analiza punto por punto el orden del día.
9. Al final se examinan los puntos generales.
10. Se adoptan acuerdos.
11. Se mandata la ejecución de los acuerdos tomados por unanimidad, por consenso o por mayoría, a efecto de que los topiles puedan realizarlos a la brevedad posible.

Existen dos tipos de asambleas generales comunitarias; por un lado, se tienen las asambleas fuertes y, por el otro, están las asambleas débiles, como se describirá a continuación.

#### *a) Asambleas fuertes*

Me refiero a aquéllas en las que los asambleístas mantienen una postura dura o fuerte, estricta y coercitiva frente a los ciudadanos, autoridades internas o externas o

cualquier otro ente físico o moral. Se trata de una asamblea que tiene una cohesión social y comunitaria fortalecida, que observa y aplica firmemente sus principios comunitarios para establecer normas, generar acuerdos satisfactorios, declarar la terminación anticipada del mandato de sus representantes por las causales que por tradición se conocen o previamente establecidas, imponer sanciones, ordenar acciones comunitarias a favor o en contra de una u otra decisión o conducta externa o interna. Ésta no se contradice; tampoco se deja contradecir, amenazar, ni permite que se coarte el ejercicio de su autodeterminación.

#### *b) Asambleas débiles*

Estas asambleas son contrarias a las primeras, porque mantienen una postura permisiva, blanda, moldeable, en ocasiones indiferente y no coercitiva. Pueden fácilmente someterse a decisiones externas, pues en las decisiones internas no encuentran consenso, o pocas veces lo logran.

Su cohesión social se basa en la divergencia de ideas incompatibles, en desarrollo o en constante cambio que no les permiten un equilibrio permanente por una falta de satisfacción ciudadana comunitaria. Se les dificulta e imposibilita atender estrictamente las malas actuaciones de sus representantes, de los propios ciudadanos o de agentes externos, lo que no les permite establecer ni imponer sanciones, condenar actos, casti-

gar las omisiones de sus propias autoridades ni mucho menos destituir a estas últimas.

En esas circunstancias, la organización comunitaria es vulnerable, susceptible de ser afectada de forma directa o indirecta por factores externos, intereses unipersonales o de grupos internos, lo que le impide organizarse o emprender acciones fuertes para la defensa de los intereses comunes, por lo que algunas veces se contradice, se deja amenazar y manejar por uno o más actores políticos internos o externos.

A pesar de las diferencias entre los dos tipos de asambleas, poseen en común algunos elementos, como el tener en alguna medida flexibilidad en el proceso para tomar decisiones sobre ciertas materias o situaciones comunitarias; en las asambleas los ciudadanos participan de forma libre y deliberativa. Como máxima autoridad, forman un tipo de constituyente permanente para establecer normas, instituciones comunitarias, procedimientos, así como para derogarlos o renovarlos, según su uso o desuso y conforme a sus sistemas normativos internos o indígenas.

### ***Los sistemas normativos indígenas: la autodeterminación comunitaria***

El actuar del pueblo indígena, en lo colectivo como comunidad o en lo individual como ciudadano, se basa en algunos principios y normas morales comunitarios, que

pueden estar o no escritos. Por lo general, son normas orales, cuya reproducción se transmite de generación en generación a través de las prácticas reiterativas, lo que las mantiene vigentes. Son consideradas obligatorias, prohibitivas o permisivas, según sea el caso, por lo que se les conoce como sistemas normativos internos o sistemas normativos indígenas,<sup>33</sup> como una característica del ejercicio del derecho de autodeterminación y autonomía.<sup>34</sup>

La observación, el respeto y la aplicación de los sistemas normativos indígenas por la autoridad comunitaria y los ciudadanos permiten la existencia de una cierta armonía al interior de la comunidad. La alteración de dicho sistema puede derivar en la división, la polarización y la confrontación de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Aunque son más conocidos como sistemas normativos internos, para los fines de este trabajo utilizaré la denominación *sistema normativo indígena*, que se entiende como “conjunto de normas, procedimientos, autoridades, principios, sanciones y cosmovisión que utilizan las comunidades y pueblos indígenas para regular su vida interna y para resolver sus conflictos” (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s. f., p. 38).

<sup>34</sup> Para Aragón Andrade (2007) los sistemas jurídicos indígenas tienen tres características comunes: su naturaleza oral, su orientación cosmológica y su carácter colectivista.

<sup>35</sup> Utilizo el término *comunidades indígenas* para diferenciarlo del de *pueblo indígena*, en el entendido de que comunidad *indígena* es la especie y *pueblo indígena* es el género, como se ha detallado en el tercer capítulo. En términos de la Constitución mexicana, en el párrafo cuarto del artículo segundo se reconocen como “comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Por otra parte, en la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca, en el artículo tercero, párrafo primero,

Martínez de Bringas (2013) explica que los sistemas normativos indígenas son:

una constelación de normas jurídicas codificadas consuetudinariamente en torno a un sistema, trascendiendo, con ello, el estrecho valor de lo jurídico, o de lo que se viene adjetivando como jurídico. La norma hace alusión a un contenido cosmovisional, social, cultural, simbólico y jurídico que desborda el mero ámbito de lo jurídico. (p. 414)

Para Soriano González (2012), los sistemas jurídicos indígenas son informales, porque la costumbre es la fuente sustancial, transmitida generacionalmente, que comporta una peculiar forma de validez de la norma, debido a que depende de la comprobación fáctica a través de conductas reiteradas que las comunidades indígenas pretenden mantener por considerarlas correctas. A este respecto, no comparto la postura de Soriano González (2012) sobre que la comprobación de la validez de la norma es fáctica, tampoco es que se pretenda mantener, más bien es una norma como tal, cuya validez mantiene un procedimiento a través de las instituciones comunitarias y su ejercicio es inherente a la comunidad; no porque lo quiera mantener, sino porque se ejerce por ser un derecho propio.

---

fracción tercera, se establece lo siguiente: “Comunidades indígenas: aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena ... y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía”.

Por su parte, Cruz Rueda (2008) afirma que los sistemas normativos indígenas o derecho propio son “producto de la transformación histórica de los indígenas, sus comunidades y pueblos, en su relación con el Estado ... en el cual están inmersos y en el que han participado de manera subalterna” (p. 29). Para la autora, los pueblos indígenas no han aislado sus relaciones de poder con el Estado, sino el problema radica en la construcción de un Estado unificado; aclara que estas personas han hecho uso de la justicia impartida por el Estado, cuando se refiere a la atención y el establecimiento de controversias comunitarias, calificando el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como una extensión de los derechos humanos.

En otro orden de ideas, en el artículo tercero, párrafo primero, fracción octava, de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca, se establece que los sistemas normativos son el “conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos”.

En la misma entidad federativa, pero en materia electoral, se reconocen los sistemas normativos como:

los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento

de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal. (Artículo 255, numeral 4, Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca)

Los sistemas normativos indígenas se van reforzando. A pesar de ser sistemas establecidos de forma oral, los órdenes jurídicos federal y local los reconocen para la organización de los pueblos indígenas y como expresión de la autonomía y el ejercicio del derecho de libre determinación de los mismos; en ese entendido, el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas se va materializando en su descripción, aunque aún falta que éste sea real y no sólo normativo, para garantizar su vigencia institucional y no únicamente comunitaria.

En ese tenor, Stavenhagen (2004b) decía:

el no reconocimiento del derecho indígena, forma parte de la negación de las identidades, sociedades y culturas indígenas por parte de los Estados coloniales y poscoloniales, y es una de las dificultades con que tropiezan los Estados modernos para reconocer su propia identidad multicultural. (p. 16)

Lo dicho representaría una autoexclusión identitaria del país. Stavenhagen (2004b) refiere que en varias

naciones en donde la concepción monista del derecho impide el debido reconocimiento del pluralismo jurídico se conduce a los sistemas jurídicos indígenas a la subordinación, para conformar una sola norma, por lo que los sistemas normativos no oficiales apenas sobreviven al sistema estatal u oficial.

Lo que aún provoca la no aceptación cabal de la especificidad cultural es la confusión, el desconocimiento en relación con el valor de la diversidad cultural. La inseguridad jurídica que mantiene un sector de la sociedad, sobre todo de la élite política, respecto de los sistemas normativos indígenas somete a los últimos al sistema oficial o estatal, además de criminalizar las prácticas de estos pueblos. Por este motivo y otros, surge la necesidad de defender la existencia y la vigencia de las formas de organización propias de los pueblos indígenas, como son sus sistemas normativos.

La idea es seguir aportando sobre los sistemas normativos indígenas, para su descripción, conservación, desarrollo, uso y aplicación, a fin de hacer frente a las constantes injerencias deliberadas provenientes de agentes externos que pretenden desestabilizar a las comunidades con el objeto de alterar la organización propia, así como de dividir, polarizar y desaparecer la forma de organización comunitaria. En consecuencia, la democracia indígena debe ser un elemento característico que cohesione todas las acciones en pro de estos pueblos y comunidades.

## **El sistema de organización política indígena**

La forma de organización política de los pueblos indígenas es el proceso mediante el cual se establecen normas y procedimientos democráticos para constituir sus instituciones, basado en sus propios sistemas normativos y observando los principios constitucionales y legales establecidos por el constituyente estatal, a efecto de elegir a sus autoridades comunitarias, ya sea al presidente municipal, el agente municipal, el representante comunitario, el representante de barrio, el representante ejidal o comunal; en general, a sus autoridades representativas en materia político-administrativa municipal y en el ámbito de representación agraria.

En el Estado mexicano, por ejemplo, existe una diferencia de procedimientos y de perfiles de ciudadanos para integrar el ayuntamiento municipal y el órgano agrario (comisariado de bienes comunales o ejidales); asimismo los preceptos jurídicos constitucionales y legales en que se fundan varían en cuanto a las funciones y competencias, aunque ambas estructuras, tanto las del ámbito municipal como las del agrario, se encuentran con iguales delimitaciones territoriales de acción; de hecho, los documentos agrarios, en su mayoría, determinan las fronteras territoriales municipales.

Para ilustrar esta afirmación, de forma general a continuación detallaré en dos apartados esta diferenciación.

### *Integración de las autoridades en el ámbito político-administrativo municipal*

Esta forma de organización política obedece a la integración de los ayuntamientos, la cual ha sido implementada desde la Conquista y la colonización de América, aunque los pueblos indígenas la han adoptado como algo propio, agregándole elementos y constituyendo el ayuntamiento a través de métodos diversos para la elección de sus autoridades o representantes políticos, cuyo fundamento es el resultado de lo que establecen los sistemas normativos indígenas, así como los reconocimientos constitucional y legal establecidos.

Para su estudio, propongo 12 apartados, como se detalla a continuación:

1. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>36</sup>
2. El fundamento legal o reglamentario se desarrolla en la ley orgánica municipal de la entidad federativa respectiva.
3. La ciudadanía indígena, con derecho a votar y a ser votada, se les reconoce a las personas

<sup>36</sup> En lo que interesa, en el artículo 115 de la Carta Magna de México se establece: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

de 18 años o a los casados, nacidos y radicados en el municipio o la comunidad de que se trate, asimismo a los avecindados reconocidos formalmente por la asamblea general comunitaria con ese carácter.

4. La base social organizativa para la elección de las autoridades es a través de la asamblea general comunitaria de ciudadanos (bajo las condiciones y las características pertinentes y descritas en el apartado sobre asambleas).
5. Las funciones y las competencias de los concejales o autoridades auxiliares del ayuntamiento de las comunidades indígenas, además de las previstas en sus propios sistemas normativos, son las establecidas por la Constitución federal, la Constitución local, la ley orgánica municipal correspondiente, aparte de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y el bando municipal de buen gobierno.
6. Es así que, conforme al nivel de autoridad, los órganos de representación municipal podrían ser el ayuntamiento o un pequeño cabildo comunitario de menor jerarquía (órgano de autoridad integrado por un representante comunitario conocido como agente municipal, agente de policía, representante rural o de rancherías, entre otras denominaciones).
7. El órgano municipal, sea un ayuntamiento o un cabildo comunitario, se conforma de la si-

guiente manera: para el ayuntamiento, se requiere el nombramiento de un presidente municipal propietario con el suplente respectivo, un síndico propietario y un suplente, así como el número determinado de regidores previsto por la ley o la asamblea general comunitaria, según los sistemas normativos indígenas; además se necesitan los nombramientos del secretario municipal, el tesorero y el alcalde —estos tres últimos en algunos municipios son designados en asambleas generales comunitarias al igual que los concejales, a pesar de que la ley reglamentaria estatal establece que deben ser nombrados de forma directa por el ayuntamiento—.

Tratándose de la integración del órgano o autoridad auxiliar, como el representante de una agencia municipal u otro representante comunitario de los antes descritos, la asamblea general establece el número de integrantes del órgano municipal comunitario.

8. A los ayuntamientos, para su mejor funcionamiento y prestación de servicios, por ley se les ordena elaborar sus respectivas normas comunitarias municipales, también conocidas como sistemas normativos indígenas, que en su mayoría se transmiten por las prácticas reiterativas, obligatorias y vigentes. Los bandos municipales de buen gobierno sirven para la adminis-

tración y la prestación efectiva de los servicios municipales.

9. Por otro lado, en algunos casos las autoridades no perciben ninguna remuneración personal ni prestaciones laborales por el ejercicio de sus funciones, aunque existen municipios de zonas indígenas en donde el servicio o cargo sí es remunerado.

Cabe recalcar que en los municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos todos los funcionarios perciben un salario base por el ejercicio de sus funciones como concejales.

10. La duración del cargo, por norma general estatal, debe ser de tres años; recientemente se reformó la Constitución y se estableció la posibilidad de ampliar el mandato por un periodo adicional, siempre y cuando el lapso del primer mandato no sea superior a tres años, lo que significa la reelección en el cargo para un segundo periodo. Esta forma de elección se prevé desde una perspectiva de partidos políticos, porque en los municipios conformados por pueblos y comunidades indígenas la forma de organización propia establece otros parámetros y periodos para el ejercicio del cargo comunitario, que van desde un año, año y medio, dos años y hasta tres años (véase Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca [IEEPCO], s. f.); excepcionalmente,

existen comunidades y municipios en los que mantienen en el poder a las personas por más de tres años.<sup>37</sup>

11. En cuanto a las instituciones para la validación de la elección de las autoridades, tratándose de la elección de concejales municipales, existe un órgano electoral administrativo del Estado que las revisa y acuerda la declaración de la validez o la anulación de los comicios.
12. Para la resolución de controversias contra los actos del órgano administrativo electoral o de las autoridades municipales en funciones, en primera instancia están los tribunales electorales estatales; en segunda, las salas regionales electorales, y, en última instancia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuyas resoluciones son vinculantes.

<sup>37</sup> Existe un caso poco conocido en el que en una comunidad conurbada de Oaxaca habían reelegido por tres periodos consecutivos, de tres años de duración cada uno, a una sola persona; es el relativo a Reynaldo Martínez López, quien en dos trienios fue reelecto junto con su suplente, secretario y tesorera, y en la tercera reelección, celebrada el 16 de marzo de 2014, su cabildo fue renovado y a él lo volvieron a reelegir para un periodo adicional de tres años, lo que representarían nueve años en el mismo cargo. Esta circunstancia se suscitó en la Agencia de Policía de El Rosario, municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca. Asunto que fue revisado por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (2014), en el expediente JDC/61/2014.

### *Integración de las autoridades en el ámbito agrario*

Dependiendo del régimen de propiedad de la tierra, sea comunal o ejidal, se integra un órgano de representación agraria, cuya asamblea general de comuneros o de ejidatarios, según sea el caso, nombra a los representantes que conforman dichos órganos, denominados por la ley estatal como comisariados de bienes comunales cuando, como su nombre lo indica, se trata del órgano de representación de los bienes del régimen de propiedad comunal, y comisariado de bienes ejidales cuando se trata del órgano de representación de los bienes del régimen de propiedad ejidal.

Para ambos casos, esta forma de organización cuenta con los siguientes elementos:

1. Jurídicamente, se sustenta en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>38</sup>
2. Legalmente, en la Ley Agraria, observada y aplicada en todo el país.

<sup>38</sup> Sobre lo que interesa, se transcribe: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

3. La ciudadanía indígena, con derecho a votar y a ser votada, está integrada formalmente por aquellos reconocidos como ejidatarios o comuneros por la autoridad competente.
4. La base social organizativa para la elección de dichos representantes agrarios es la asamblea general de comuneros o la asamblea general de ejidatarios, según el régimen de propiedad de la tierra.
5. Las funciones y las competencias de los representantes agrarios en las comunidades indígenas se establecen en sus reglamentos internos ejidales o sus estatutos comunales, así como en la Ley Agraria.
6. Los órganos de representación agraria, según el régimen de propiedad de la tierra, pueden ser comisariado de bienes comunales, para el régimen de propiedad comunal, y comisariado de bienes ejidales, para el régimen de propiedad ejidal.
7. La integración del órgano de representación agraria, en ambos regímenes de propiedad de la tierra, se conforma por el presidente de bienes comunales o presidente de bienes ejidales (propietarios y suplentes), el Consejo de Vigilancia y un determinado número de vocales por autoridad comunal o ejidal, aparte de los secretarios y los tesoreros correspondientes.

8. Cuentan con las normas comunitarias agrarias —además de lo que prevén en sus formas de organización—, que muchas veces se preservan de manera oral y otras ocasiones se trasladan a los estatutos comunales o reglamentos internos del ejido.
9. La remuneración por ejercicio de la función será conforme a lo que determine la asamblea general de comuneros o la asamblea general de ejidatarios, aunque en muchos de los casos se considera como un servicio gratuito prestado a la comunidad, debido a que no existe un rubro específico ni federal ni estatal para los gastos de oficina y otros. No obstante, hay múltiples programas federales que subvencionan proyectos a través de los cuales se pueden financiar las actividades de los representantes agrarios si les va bien en su elaboración técnica del proyecto, según las diversas reglas de operación de los programas aludidos.
10. La duración en el cargo es de tres años, aunque puede darse también la terminación anticipada del mandato cuando existe alguna causal que lleve a la asamblea general de comuneros o de ejidatarios a ejecutarla.
11. De manera formal, la institución encargada de acompañar y dar fe pública de la elección y la integración del órgano agrario es la Procura-

duría Agraria y para su acreditación como tal está el Registro Agrario Nacional.

12. Para la mediación y la resolución de controversias, se encuentran la Procuraduría Agraria, el Tribunal Unitario Agrario y el Tribunal Superior Agrario, según el asunto de que se trate.

Cabe mencionar que las elecciones municipales y ejidales no son exclusivas de los pueblos o de las comunidades indígenas, sino que se realizan en todo el país. La diferencia radica en que, en las zonas indígenas, los pueblos y las comunidades aplican sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades, variando significativamente en relación con el ámbito federal.

### **El sistema electoral indígena y sus retos**

Para los fines del presente trabajo, únicamente me centraré en el proceso de elección de las autoridades del ámbito político-administrativo o municipal, es decir, en la elección de concejales para la integración del ayuntamiento, debido a que es en donde en los últimos años ha habido más debate y controversia, además de ser el rubro al que mayor atención prestan las diferentes autoridades estatales e instancias jurisdiccionales a niveles estatal y federal.

Con el objeto de realizar el análisis, habría que dividir el sistema electoral por el régimen de partidos po-

líticos y el régimen de sistemas normativos indígenas, y es este segundo régimen el que nos interesa tratar.

El sistema electoral por el régimen de partidos políticos es la forma de organización establecida por el poder estatal para elegir a los representantes populares, tales como presidentes municipales, diputados locales, gobernadores de las entidades federativas, senadores de la república, diputados federales y presidente de la nación.

Por otra parte, el sistema electoral por el régimen de sistemas normativos indígenas es exclusivamente practicado por los pueblos originarios para elegir a sus autoridades comunitarias, como presidentes municipales, agentes municipales, agentes de policía, gobernadores tradicionales, representantes de los bienes comunales y ejidales, entre otras figuras de representación comunitaria.

El sistema electoral indígena no impide que los comicios de los representantes populares del ámbito estatal y por partidos políticos se realicen como lo mandatan la Constitución política y las leyes reglamentarias; es por ello que en las zonas conformadas por pueblos y comunidades indígenas se ejerce el derecho al voto de dos formas.

La primera es cuando se trata de elegir por medio de partidos políticos a las autoridades externas, como diputados locales, gobernadores de las entidades federativas, senadores de la república, diputados federales y presidente de la nación; la segunda, cuando ejercen su derecho de libre determinación y autonomía para elegir conforme a los sistemas normativos indígenas a

sus autoridades comunitarias (para ahondar en el tema, véase Ramírez, 2003).

En la organización de la jornada electoral, habría que hacer una sustancial diferencia en relación con la financiación estatal para su realización.

Cuando se trata de elecciones por el sistema de partidos políticos para cualquier puesto de representación popular, el Estado, a través del Congreso de la Unión y los congresos estatales, destina un presupuesto significativo que el Instituto Nacional Electoral (INE) y otros órganos administrativos electorales locales se encargan de aprobar, repartir y transferir a los distintos partidos formalmente constituidos, a fin de que financien sus instituciones políticas, sus campañas electorales, a sus candidatos, así como para pagar la propaganda electoral; todo para que, al final, el recurso destinado termine distribuido en las empresas de *marketing* político.

En cambio, cuando se trata de elecciones por el régimen de sistemas normativos indígenas, el Estado no destina ningún tipo de recurso para estos pueblos a fin de que realicen sus elecciones de forma autónoma, lo que representa una discriminación estatal respecto a la organización política de los pueblos indígenas. Es ahí que la pluriculturalidad de la nación y el pluralismo jurídico se quedan disminuidos, cuando en los hechos no existen acciones tendientes a reforzar las formas de organización propias de las instituciones comunitarias autóctonas, como son sus sistemas electorales. A la vez, este hecho representa un gran ahorro para el erario pú-

blico, pero no deja de haber inequidad con las elecciones del régimen de partidos políticos.

Si bien existe un reconocimiento constitucional y legal de los pueblos indígenas y sus instituciones, el problema es que por omisión de los representantes políticos no existen mecanismos estatales para fortalecer económicamente las instituciones comunitarias.

Además, a todo esto se le agrega la constante conflictividad municipal originada por los intereses externos, como los de los partidos políticos, al interferir en las elecciones municipales de los pueblos y las comunidades indígenas, ya que se pretende que las elecciones se organicen como si fueran por el sistema de partidos políticos, a través de campañas, nombramiento de candidatos y elección por medio de planillas, urnas y papeletas electorales. Lo expuesto cuando la tradición comunitaria de elección de las autoridades propias es mediante la asamblea general comunitaria, de forma directa, y los candidatos se proponen en el acto y se eligen a través del método de mano alzada, por pizarrón, filas, etc., considerando los servicios comunitarios brindados previamente y el escalafón de cargos.

En los últimos años, la confusión y la transición en la forma de elección de las autoridades comunitarias han provocado la tergiversación de los principios comunitarios de los sistemas normativos y generado distintas controversias al interior de los pueblos y las comunidades indígenas, lo que ha llevado a que los tribunales electorales, tanto del ámbito estatal como del federal,

resuelvan las controversias o juicios político-electorales derivados de las pugnas entre los intereses partidistas y los intereses comunitarios indígenas.

La limitante del sistema electoral indígena y sus sistemas normativos para tal fin es que sólo son utilizables para la elección de las autoridades locales, como presidentes municipales y otros cargos comunitarios, pero no se aplican para los comicios de representantes populares en otros niveles, como diputados o gobernadores, cuya organización se encuentra acaparada por los partidos políticos y normada de esa forma en las leyes reglamentarias en la materia.

Este tipo de control sólo permite que los partidos políticos dominantes nombren e impongan a los candidatos de su preferencia, lo que traduce en un gran negocio político el llegar a ser candidato, pues la venta de la plazas o candidaturas al mejor postor ha llevado a que las instituciones políticas electorales y los mismos partidos políticos tengan una gran ilegitimidad (véase Paoli Bolio, 2012).

Además, este tipo de control no permite que otras organizaciones políticas, como las de los pueblos indígenas, puedan de forma autónoma permear las estructuras políticas estatales para nombrar a sus propios candidatos a los cargos de representación popular del Estado, por lo que aún se les obliga a conformarse con el candidato que el partido dominante les impone en su región, estado o municipio; en el caso del ámbito municipal, los partidos políticos no toman en consideración el arraigo

local del candidato, cuando éste es un elemento que los ciudadanos de los pueblos indígenas valoran mucho.

Es así que en México se pueden encontrar zonas indígenas<sup>39</sup> con municipios en donde se ha impuesto el régimen de partidos políticos como forma de organización política<sup>40</sup> y muchos municipios indígenas en donde aún se conserva la forma de organización propia o régimen de sistemas normativos internos,<sup>41</sup> como son los 417 municipios del estado de Oaxaca.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> En México coexisten 11 familias lingüísticas, de las que derivan 68 grupos lingüísticos y 364 variantes lingüísticas (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas [Inali], 2008).

<sup>40</sup> México se divide política y administrativamente en 2440 municipios libres (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [Inafed], s. f.).

<sup>41</sup> En Oaxaca 73 % de los municipios se rigen bajo los principios y sistemas normativos indígenas, es decir, bajo la democracia indígena, y 27 % lo hacen por el régimen de partidos políticos; no obstante, en los últimos siete años, diversos municipios del régimen de sistemas normativos propios del estado se han visto afectados en sus instituciones electorales por diversas circunstancias y factores de índole política, lo que ha devenido en conflictos poselectorales, que en algunos casos han puesto en jaque a las instituciones del Estado, con lo que se ha acentuado la problemática al interior de los municipios y las comunidades indígenas; incluso, hay algunos agentes externos —partidos políticos— que generan los problemas al interior y que proponen pasar del régimen de sistemas normativos al de partidos políticos, pero no viceversa.

<sup>42</sup> En Oaxaca se concentran 570 municipios, que representan 23.23 % del total a nivel nacional; a su vez, dicha entidad federativa es una de las que cuenta con mayor diversidad cultural y lingüística de México. La población oaxaqueña representa 3.4 % de la del país; de igual modo, en la entidad existen 1 165 186 personas que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 34 % de la población estatal, de las cuales 188 230 no hablan español. Las lenguas indígenas más frecuentes son Zapoteco, con 31.1 %, y Mixteco, con 21.9 %, por lo que, de cada 100 personas de cinco años y más que hablan alguna lengua indígena, 31 hablan zapoteco (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2010).

Como consecuencia de las controversias o juicios político-electorales, se pueden advertir tres factores que constantemente desestabilizan el sistema electoral indígena.

### *Nulidad de elecciones indígenas y resoluciones judiciales controvertidas*

Uno de los problemas que aqueja actualmente a los pueblos indígenas es el cuestionamiento sobre sus instituciones políticas comunitarias —como la asamblea general comunitaria de elección de los representantes municipales y autoridades auxiliares— ante los órganos administrativos y jurisdiccionales del Estado. Esto sucede por diferentes factores que han mermado la vida en comunidad de los pueblos indígenas; en consecuencia, han provocado la alteración de sus sistemas normativos, condicionados por resoluciones judiciales de los ámbitos local y federal, las que declaran la nulidad de la elección y ordenan tomar las medidas pertinentes conforme a la Constitución y a los principios del derecho positivo, exceptuándose algunos casos.

Al respecto, Ríos Vega (2015) advierte que justificar conceptualmente cuándo una violación es idónea, suficiente y necesaria para invalidar un proceso electoral es una labor jurídicamente compleja, políticamente sensible y socialmente cuestionable. Es compleja porque no todo acto que afecta la libertad o la autenticidad de una elección justifica la anulación de los comicios. Sen-

sible desde la perspectiva política, pues según el tipo de elección (municipal, estatal o federal) se pueden presentar, en mayor o menor grado, tensiones fuertes con la clase gobernante, que a su juicio es el escenario más complicado al que se enfrenta el juez constitucional al que le corresponde garantizar la democracia.

Los factores que alteran los sistemas normativos indígenas en la elección de sus autoridades algunas veces son producto de los intereses de grupos partidistas que, bajo estrategias políticas de los partidos, pretenden impulsar a un candidato al interior de la comunidad; otros factores son las exigencias del respeto de los derechos político-electorales de las mujeres para ocupar cargos de representación popular en el ayuntamiento, por la exclusión de un sector de las comunidades indígenas en la elección de los concejales o por el establecimiento de requisitos exagerados que imposibilitan la participación y la representación de las mujeres y de los ciudadanos de las agencias municipales.

La reivindicación del derecho al voto universal, libre y secreto en ocasiones ha sido el factor principal para que los órganos administrativos electorales y los tribunales mantengan a los pueblos y las comunidades indígenas en un permanente estado de inseguridad en los ámbitos jurídico, social y cultural, debido a las resoluciones tan contradictorias que dictan, para que al final terminen ordenando la imposición de un administrador o concejo de administración en los municipios

del régimen de sistema normativo indígena con conflictos político-electorales.<sup>43</sup>

### *Modificación de los sistemas electorales indígenas*

Bajo el argumento de que el sistema electoral indígena por el régimen de sistemas normativos internos violenta derechos político-electorales, se han llevado a juicio diversos asuntos ante los tribunales locales y federales, de los que se han dictado sentencias en el sentido de

<sup>43</sup> Un ejemplo claro de entre muchos es el del municipio de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, donde por sentencia judicial se había ordenado la armonización de los sistemas normativos indígenas, a efecto de que los integrantes de las comunidades indígenas que conforman el municipio pudieran participar en la elección de los concejales del ayuntamiento, pero, a falta de acuerdos, los que viven en la cabecera municipal eligieron a sus autoridades sin considerar la participación de los ciudadanos de las demás comunidades. Por estas circunstancias, el Consejo General del órgano administrativo electoral, mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-320/2016, decidió declarar no válida la elección de los concejales; sin embargo, los ciudadanos electos recurrieron al tribunal electoral de la entidad, mismo que determinó, mediante sentencia JN1/16/2017, que la elección de los concejales era válida, por lo que revocó el acuerdo del órgano administrativo electoral; no obstante, los ciudadanos del municipio impugnaron la sentencia del tribunal local ante la Sala Regional Electoral del Poder Judicial de la Federación, la que, mediante sentencia JDC-SX-292/2017, revocó la sentencia del tribunal estatal, para calificar como no válida la elección de los concejales del municipio de Ixtlán de Juárez, por vicios en el procedimiento de elección y por violación al derecho político-electoral de los hombres y las mujeres de las comunidades indígenas que integran el municipio. Sin embargo, el caso llegó hasta la Sala Superior del TEPJF, la que determinó definitivamente que la elección era válida, pero que se debía armonizar el sistema electoral del municipio (para ahondar en este tipo de casos, véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014).

aplicar los postulados del derecho internacional en relación con la consulta y el consentimiento libre, previo e informado previsto tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a fin de que las autoridades estatales correspondientes realicen consultas a los pueblos indígenas para que determinen libremente sobre su régimen electoral.

Algunas veces la orden judicial va en el sentido de consultar sobre la ratificación o modificación del procedimiento electoral indígena, y contadas ocasiones es para el cambio del sistema electoral indígena al sistema electoral de partidos políticos<sup>44</sup> o viceversa.<sup>45</sup>

La colisión de intereses partidistas, comunitarios y hasta de la delincuencia organizada, como en el caso de Cherán, Michoacán, mantiene en constante tensión a las comunidades indígenas, en su mayoría en Oaxaca y Guerrero, en donde existe un número significativo de

<sup>44</sup> Como ocurrió en el municipio de San Andrés Cabecera Nueva, Oaxaca, donde se mandató realizar una consulta a efecto de pasar del régimen electoral de sistemas normativos indígenas al de partidos políticos (esto se puede ver en la sentencia SUP-JDC-3131/2012).

<sup>45</sup> Como el caso paradigmático del municipio de Cherán, Michoacán, en donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación advirtió que la organización en barrios, como sucede en el municipio en cuestión, tiene orígenes prehispánicos; el caso se resolvió mediante sentencia (SUP-JDC-9167/2011).

municipios a los que se les ha anulado la elección y se les ha mandado realizar consultas para armonizar su sistema a fin de adecuarlo, lo máximo posible, al sistema electoral estatal, aunque dependerá de los pueblos y las comunidades indígenas, en el ejercicio de su libre determinación y autonomía, establecer lo que corresponda.

Por otra parte, en el centro del país también existen comunidades indígenas nativas y migrantes asentadas, como en el Estado de México, la Ciudad de México, Tlaxcala, entre otras entidades de la república mexicana, cuya relación social y política con el Estado se va adaptando y armonizando conforme a las circunstancias de cada lugar.

### *Imposición de administradores y concejos municipales*

El proceso de ajuste del sistema electoral indígena también es aprovechado por el Ejecutivo estatal, los diputados locales y partidos políticos representados en el gobierno o en el Congreso de la entidad, para repartirse los municipios con conflictos político-electorales a través del nombramiento de administradores municipales o, en el mejor de los casos, de concejos municipales de administración.

Hasta hace pocos meses, en Oaxaca por ley se preveía la facultad del Congreso del estado para nombrar a un administrador en los municipios que no hubieren celebrado elecciones de sus autoridades por conflictos

internos o porque se hubiera anulado la elección por los órganos jurisdiccionales en la materia.

La pretensión del legislador era que la figura política y administrativa del administrador pudiera ser un agente activo para mediar entre las partes y generar las condiciones necesarias para la elección de las autoridades indígenas propias; sin embargo, el procedimiento político de designación del administrador se convirtió en un negocio de los diputados locales y sus partidos políticos. Negociaban política y económicamente la designación de los administradores y, paradójicamente, los municipios con presencia de pueblos indígenas eran en los que se anulaban siempre las elecciones y en los que el Congreso designaba a los administradores municipales con todas las facultades para actuar, haciendo las funciones de ayuntamiento.

El administrador municipal manejaba sin límites los recursos del ayuntamiento de adscripción; muchas de las veces sólo se encargaba de hacer el trabajo político para dificultar la realización de la elección de concejales, a fin de mantenerse por más tiempo en el cargo. En algunos casos, terminaba el trienio y no se celebraban las elecciones. El administrador seguía en funciones; si bien cambiaba la persona que tenía el cargo, el partido o grupo parlamentario partidista era quien la nombraba, para mantener sus intereses intactos en el municipio correspondiente.

Debido a una serie de demandas de la ciudadanía y de colectivos organizados en contra de la figura del

administrador y de su designación arbitraria por el Congreso del estado (por la violación del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas para decidir y elegir a sus autoridades, como lo establecen la Constitución y los tratados internacionales), se fue presionando a las autoridades, sentando las bases para que los tribunales cambiaran de criterio. Así, en vez de ordenar la designación de administradores municipales, ahora se manda la integración de concejos municipales de administración, integrados por los ciudadanos del municipio, en tanto se celebran los comicios para elegir a las nuevas autoridades.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Al respecto, existen diversos casos y sentencias. Para fines prácticos, considero suficiente referirme al caso del pueblo indígena huave (*ikoots*) de San Mateo del Mar, Oaxaca, donde el órgano administrativo electoral, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO) y la Sala Regional Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2013 coincidieron en anular los comicios de concejales; en consecuencia, el Congreso del estado nombró al administrador concerniente hasta que se celebró la elección respectiva. Sin embargo, en 2016 sucedió algo similar; por su parte, el órgano administrativo electoral determinó, mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-347/2016, validar la elección, y los tribunales electorales, tanto del ámbito local (en el expediente JNI/13/2017) como del federal (en el expediente SX-JDC-161/2017), determinaron invalidar la asamblea general de elección de concejales por considerarla excluyente de los derechos político-electorales de los ciudadanos; la diferencia radica en la contradicción de criterios de los magistrados que integran los tribunales electorales. Por un lado, los tres magistrados que conforman el pleno del tribunal local establecieron plazos para la designación y el nombramiento del administrador respectivo, mientras que, al ser impugnada la resolución local ante el tribunal federal, la Sala Regional Electoral resolvió cambiar el sentido de la sentencia local, ordenando al gobernador del estado proponer ante el Congreso la integración de un concejo municipal de administración mientras se celebraban las asambleas generales comunitarias electivas para la conformación del ayuntamiento.

El cambio de criterio jurisdiccional ha llevado a que los diputados modifiquen la Constitución de la entidad federativa, en el supuesto de acoplarla a los nuevos criterios de los tribunales, concediendo el poder al Ejecutivo para proponer ante el Legislativo la designación de los integrantes del concejo municipal (véase el Decreto 588 de la LXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca).

Al respecto, Garzón Valdés (2010), al estudiar los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, parte de la premisa fáctica, al inferir que el estado de indefensión y la desprotección en la que se encuentran estos pueblos tienen sus causas en la ineficiencia del aparato jurisdiccional, la corrupción, la discriminación, la barrera del idioma, el aislamiento, las condiciones económicas y la incompreensión de la sociedad hacia las culturas indígenas y sus formas de organización social.

Además, refiere que existe una reducida importancia de la actividad judicial para la resolución de conflictos en zonas rurales, es decir, en regiones indígenas. Asimismo afirma que la dignidad de los habitantes de los pueblos indígenas está seriamente lesionada y que este problema no se le puede atribuir solamente a México, puesto que es similar al estado de cosas en otras sociedades proclamadas como democráticas y que incluyen minorías étnicas, cuyas culturas se ven enfrentadas con la alternativa de desaparecer absorbidas por el entorno nacional más desarrollado o de seguir siendo

discriminadas y condenadas a la segregación y hasta a las miserias económica y política.

Por su parte, Martínez Martínez (2011, pp. 31-32) plantea que, en el caso particular de los pueblos indígenas, existe una dificultad estructural para implementar las normas del derecho moderno, ya que éstas no corresponden al de economía política que ha prevalecido en las comunidades indígenas, las que mantienen sus propios sistemas normativos acordes a su contexto específico, caracterizado por la fragilidad, la precariedad económica y la diversidad e inaccesibilidad de muchas de las comunidades.

En este sentido, Cordero Avendaño de Durand (1997, pp. 75-77) dice que la organización política desarrollada en las sociedades indígenas, a raíz de la Conquista, tuvo la influencia del gobierno de la Colonia y, a pesar de ello, sobrevive en la actualidad, basada en el sistema del municipio de los colonizadores. Lo anterior dio como resultado una organización propia de cada lugar, que con el transcurso del tiempo los pueblos indígenas fueron asimilando hasta considerarla como algo propio.

En ese orden de ideas, Kymlicka (2009) detalla que hasta hace poco la mayoría de los Estados del mundo aspiraban a convertirse en Estado nación, donde éste era entendido como la propiedad del grupo nacionalmente dominante, que se utilizaba para promover su identidad, su lengua, su historia, su cultura, su literatura, sus mitos, su religión, entre otras cosas que definían al Estado como expresión de su nacionalidad. Al respec-

to refiere que el grupo dominante es por lo común el mayoritario; no obstante, también las minorías pueden establecer su dominio, como pasó en Sudáfrica con el *apartheid* o con las élites criollas en algunos países latinoamericanos.

Esa situación obligó a los que no pertenecían al grupo mayoritario a elegir entre asimilarse o excluirse y los que se resistieron tuvieron que hacer frente a la represión estatal, porque fueron objeto de varias medidas de intervención demográfica, como la presión sobre los miembros del grupo para que se dispersaran o la promoción de asentamientos en territorios tradicionalmente reconocidos como de los pueblos indígenas; todas estas políticas obedecían al ideal de Estado nación.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> A manera de ejemplo, Kymlicka (2009, pp. 76-77) enlista otras políticas para poner en práctica el ideal de Estado nación: a) la adopción de una legislación en materia de lengua oficial; b) el diseño de un sistema nacional de educación; c) la centralización del poder político, incluyendo la eliminación de toda forma de soberanía o autonomía local preexistente disfrutada tradicionalmente por los grupos minoritarios, de modo que las decisiones importantes sean tomadas en instancias en las que el grupo dominante es mayoritario; d) la difusión de la lengua y cultura del grupo dominante a través de las instituciones culturales nacionales, incluyendo los medios de comunicación; e) la adopción de los símbolos estatales que conmemoran la historia, los héroes y la cultura dominante —nombre de las calles, edificios y lugares—; f) la adopción de un sistema jurídico unificado que emplea la lengua del grupo dominante y sus tradiciones legales, y la abolición de cualquier tipo de sistema legal preexistente que pudieran emplear los grupos minoritarios; g) la requisita de tierras, bosques y zonas pesqueras que pertenecieron tradicionalmente a los grupos minoritarios y a los grupos indígenas, declarándolos un recurso que debe ser explotado en interés de la nación, entre otros.

Así, hasta la actualidad el *modus operandi* de las políticas asimilacionistas no ha cambiado y la lucha estatal por el control político del poder municipal ha transfigurado la vida de los pueblos indígenas, sus sistemas normativos, sus procedimientos de elección, lo que ha causado violencia, muertes y polarización de la ciudadanía indígena municipal.

Mientras que los poderes del Estado, como el Ejecutivo y el Legislativo, se traspasan la facultad para designar a los administradores municipales en los municipios indígenas, los tribunales van resolviendo los asuntos y estableciendo criterios jurisprudenciales con base en los postulados de derechos humanos del marco jurídico internacional. En medio de esta lucha por el poder, los pueblos indígenas son los que terminan perjudicados, al imponerles una forma de organización que no siempre coincide con la propia.

## CONCLUSIÓN

La democracia indígena es una propuesta abierta y coherente con la diversidad cultural de los Estados plurinacionales, cuyo objeto es acercar una mirada alterna de democracia, distinta al sistema democrático occidental, pero no separada de la realidad social, sino ajustada a una pertenencia cultural, como una forma de reivindicar derechos, contrastar ideas y mecanismos de entendimiento entre sistemas democráticos y políticos coexistentes.

Consciente de las corrientes ideológicas y políticas preexistentes sobre democracia, esta propuesta se suma a ellas como complemento y resultado de una realidad política de democracia descriptiva, como lo refiere Sartori; es decir, se basa en la premisa deontológica de lo que debería ser la democracia en general, para concebir la democracia indígena, sin separarse de lo que es, en una conjugación del deber ser y el ser, no sólo de la ciudadanía indígena, sino de la sociedad en general, en el entendido de que sin un ideal la democracia no es tal.

En ese tenor, si hablamos de la existencia de Estados plurinacionales, lo correcto es pensar que existen diversas y variadas formas de organización social, política, económica, jurídica y cultural, pues lógicamente se asume que un Estado plurinacional es garante de dicha diversidad.

Por tanto, favorece la existencia de una sociedad democrática en la que cabe el respeto por la diferencia, el pluralismo jurídico y la coexistencia de sistemas democráticos distintos al estatal, pero coordinados y unidos al fin de alcanzar el bien común. En caso contrario, estamos ante un reconocimiento virtual de la plurinacionalidad, cuya consecuencia es la continuidad estructural, sistemática e histórica del dominio de la mayoría sobre la minoría, del sistema colonial sobre una realidad que exige otras formas coherentes de vida y relaciones políticas y sociales.

En esa línea, la democracia indígena, como forma de organización propia de los pueblos indígenas en la nación pluricultural del Estado moderno, representa el rostro social y político real de la nación, el cual el sistema democrático estatal no puede omitir reconocer. No obstante, puede que existan algunos cuestionamientos epistemológicos respecto de la viabilidad de la propuesta de democracia indígena, sobre la autoridad y sus tipos; la forma de gobernar, de gestionar y resolver los problemas; el respeto por los valores democráticos estatales y los principios rectores sobre los cuales versa el sistema indígena, y los procedimientos democráticos a

seguir para asegurar la toma de diversas decisiones que afecten al colectivo y a la sociedad en general.

En parte, estos cuestionamientos pueden ser subjetivos —derivados de resistencias de tipo moral, cultural, jurídico, social y político de cambiar nuestra perspectiva sobre lo diferente— y no sustanciales y objetivos. Asimismo pueden obedecer a patrones culturales del sistema global y prescriptivo de democracia, en que todo está preestablecido, ordenado, consensado, aceptado como principios democráticos absolutos o relativos a los del sistema político dominante.

Es verdad que la propuesta de democracia indígena es un ideal afín a lo que plantea Anaya (2005) del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional, cuyo aspecto sustantivo pretende que las instituciones del Estado plurinacional reflejen mediante hechos la voluntad de establecer mecanismos que garanticen lo que el pueblo exige, que es el reconocimiento de la diversidad cultural como expresión de una identidad propia. En el caso de los pueblos indígenas, se trata de una exigencia de derechos que favorezca su autodeterminación y autogobierno, en que su organización se pueda mantener, desarrollar y fortalecer indistintamente de los cambios periódicos del gobierno estatal, garantizando así a la ciudadanía indígena decidir sobre su futuro en los ámbitos social, político, económico, jurídico y cultural.

Lo anterior es porque la discriminación permanente, así como la desigualdad de distintos tipos que

sufren las personas, los pueblos y las comunidades indígenas en sus relaciones de poder con las instituciones del Estado, son factores que generalmente no ayudan a la cohesión social.

Las instituciones del Estado, al constituirse sobre un marco jurídico liberal, muchas de las veces no están dispuestas a reconocer la existencia de la diversidad cultural, por lo que los gobiernos aún promueven políticas y establecen normas, principios y criterios que no garantizan el respeto de esa diversidad. Por ese motivo, mientras el reconocimiento jurídico del carácter pluricultural de la nación o del Estado plurinacional sea una mera declaración virtual que sólo se realice en el ámbito discursivo o político, se advierte que dicho reconocimiento será una clara simulación.

De ahí la exigencia moral de respetar los derechos de los pueblos indígenas a través de esta propuesta teórica, producto de los argumentos jurídico y político en pro de los sistemas normativos indígenas, del ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía de estos pueblos para el fortalecimiento de su autogobierno en el marco del sistema democrático de un Estado plurinacional, pues omitir hacerlo significaría mantener los principios del Estado liberal, que ignora la pluriculturalidad de la nación para seguir manteniendo de forma sistemática la asimilación de las minorías étnicas, en el caso que nos ocupa, de los pueblos indígenas.

Kymlicka ya lo advertía al afirmar la afectación a la jurisdicción, la costumbre, las prácticas y las creencias,

así como a la forma de organización sociopolítica de las minorías étnicas, cuyos territorios fueron sumados al territorio estatal o nacional, lo que hace que existe una lucha permanente por la reivindicación de lo propio, en oposición a la integración, la cual puede tratarse en la actualidad de una integración nacional o global en los distintos niveles y materias.

Por otra parte, en su obra *Pluralismo cultural y derechos de las minorías*, Pérez de la Fuente (2005) decía que la “pertenencia cultural es un elemento relevante de la identidad de los individuos y son legítimas las reivindicaciones de derechos de autogobierno, representación y poliétnicos de las minorías nacionales e indígenas” (p. 568).

En ese tenor, la democracia indígena como una forma de reivindicar lo propio es una propuesta progresiva que se funda en la moral, en la teoría, en la norma y en la práctica de las personas y las autoridades indígenas. Allá donde a través de sus instituciones comunitarias de forma cotidiana ejercen el autogobierno, heredan a las generaciones actuales la identidad del pueblo mediante la administración y la procuración de justicia, el respeto mutuo y la armonía de la vida basada en la solidaridad colectiva, procurando una justicia para el bien común, con la mirada fija en el horizonte de su devenir histórico, presente y futuro.

Lo anterior es porque los que somos parte de un pueblo indígena queremos ser libres e iguales en el contexto de nuestra propia cultura, para construir, rediseñar,

regenerar y reinventar nuestra forma de organización autónoma, en donde otros mundos quepan y otras ideas se unan sin dividirnos. Ése es el espíritu de este trabajo.

## FUENTES DE CONSULTA

- Abellán, Joaquín (2011). *Democracia: conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Anaya, S. James (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta.
- Ansuátegui Roig, Francisco Javier (2013). *Razón y voluntad en el Estado de derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*. Madrid: Dykinson.
- Aparicio Wilhelmi, Marco (2015). “Derechos y pueblos indígenas: avances objetivos, debilidades subjetivas”. *Revista de Antropología Social*, 24, 127-147.
- Aragón Andrade, Orlando (2007, enero-abril). “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México: una defensa del pluralismo jurídico”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(118), 9-26. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332007000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000100001&lng=es&tlng=es)
- Barber, Benjamín R. (2004). *Democracia fuerte*. Córdoba: Almuzara.
- Bécker y González, Jerónimo (1922). *La independencia de América: su reconocimiento por España*. Madrid: Instituto de Ciencias Jurídicas.

- Bobbio, Norberto (1992). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burdeau, Georges (1955). “Situación de la democracia pluralista”. *Revista de Estudios Políticos*, 54(82), 3-18.
- Cabedo Mallol, Vicente (2012). *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Cante, Freddy (2000, julio-diciembre). “El teorema de la imposibilidad de Arrow y la elección interdependiente”. *Cuadernos de Economía*, 19(33). Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722000000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722000000200004)
- Chávez Herrera, Nelson (2011). *Primeras constituciones: Latinoamérica y el Caribe*. Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho / Banco Central de Venezuela.
- Clavero Salvador, Bartolomé (2000). *Ama llunku, abya yala: constituyencia indígena y código ladino por América*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (2017, 4 de febrero). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*. Recuperado de [http://docs.congreso-oaxaca.gob.mx/legislacion\\_estatal/documentos/000/000/019/original/145B.pdf?1507309041](http://docs.congreso-oaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/documentos/000/000/019/original/145B.pdf?1507309041)
- Coello Garcés, Clicerio (2015). “Ciudadanía posnacional. Los derechos políticos de las minorías”. Tesis de doctorado. Universidad de Castilla-La Mancha,

- España. Recuperado de <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/10012>
- Comanducci, Paolo (s. f.). *Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado*. Recuperado de <https://philpapers.org/archive/COMDHY.pdf>
- Constitución Española (1978, 29 de diciembre). *Boletín Oficial del Estado. Gaceta de Madrid*. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). En *Legislación electoral federal*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Recuperado de [www.diputados.bo/sites/default/files/cpe2014.pdf](http://www.diputados.bo/sites/default/files/cpe2014.pdf)
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989). Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen (1997). *La vara de mando, costumbre jurídica en la transmisión de poderes*. Oaxaca: Carteles Editores.
- Cruz Rueda, Elisa (2008). “Principios generales del derecho indígena”. En Rudolf Huber, Juan Carlos Martínez, Cécile Lachenal y Rosembert Ariza (Coords.), *Hacia los sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena* (pp. 29-50). Bogotá: Konrad Adenauer Stif-

- tung. Recuperado de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_14932-1522-1-30.pdf?100308200048](http://www.kas.de/wf/doc/kas_14932-1522-1-30.pdf?100308200048)
- Dahl, Robert (2002). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- De Asís, Rafael (2009). “Dos desafíos de la teoría de los derechos: inmigración y pluralismo cultural”. *Derecho PUCP*, 63, 79-94. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085233>
- De las Casas, Bartolomé (1985). *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. Madrid: Sarpe.
- De Lucas, Javier (1999). *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- De Sousa Santos, Boaventura (2011, julio-septiembre). “Epistemologías del Sur”. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 54, 17-39. Recuperado de [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur\\_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana\\_2011.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana_2011.pdf)
- De Sousa Santos, Boaventura (2016). *La difícil democracia*. España: Akal.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Recuperado de [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Decreto 588 de la LXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Recuperado de [http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/decretos/files/DLXIII\\_0588.pdf](http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/decretos/files/DLXIII_0588.pdf)

- Díaz del Castillo Longas, Andrés (2013, enero-junio). “Aproximación al concepto de democracia deliberativa”. *Ratio Juris*, 8(16), 77-104.
- Díaz del Castillo, Bernal (2014). *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. Madrid: Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico.
- Díaz, Elías (1998). *Estado de derecho y sociedad democrática*. España: Taurus.
- Dworkin, Ronald (2004). “La lectura moral y la premisa mayoritarista”. En Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (Comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos* (pp. 101-139). Barcelona: Gedisa.
- Elster, Jon (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Ferrajoli, Luigi (2014). *La democracia a través de los derechos: el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Trotta.
- Gambetta, Diego (2001). “¡Claro!: Ensayo sobre el machismo discursivo”. En Jon Elster (Coord.), *La democracia deliberativa* (pp. 35-63). Barcelona: Gedisa.
- Gargarella, Roberto (1995, abril). “Crisis de representación y constituciones contramayoritarias”. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 2, 89-108. Recuperado de <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcmk6p6>
- Garzón López, Pedro (2016). *Ciudadanía indígena. Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Garzón Valdés, Ernesto (2010). *Los derechos electorales de los pueblos indígenas en México* (serie Temas Selectos de Derecho Electoral). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González García, José María (1988). “Límites y aporías de la democracia representativa en Norberto Bobbio”. En José María González García y Fernando Quesada Castro (Coords.), *Teorías de la democracia* (pp. 38-55). Barcelona: Anthropos.
- Habermas, Jünger (1994). *Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa*. Valencia: Episteme.
- Haddad Linero, Yebrail (2006). *La democracia deliberativa: perspectiva crítica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernando Nieto, Eduardo (2000). *Pensando peligrosamente: el pensamiento reaccionario y los dilemas de la democracia deliberativa*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (s. f.). Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/component/content/article/9-uncategorised/433-sin.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). Censo de Población y Vivienda. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2008). *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias*

- geoestadísticas*. Recuperado de <http://www.inali.gob.mx/clin-inali/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (s. f.). “Enciclopedia de los municipios y las delegaciones de México”. Recuperado de <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/>
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós: Barcelona.
- Kymlicka, Will (1998). “Democracia y multiculturalismo. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”. En Rafael del Águila, José Antonio de Gabriel, Elena García Guitián, Ángel Rivero y Fernando Vallespín (Coords.), *La democracia en sus contextos* (pp. 413-444). Madrid: Alianza Editorial.
- Kymlicka, Will (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, Will (2009). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Barcelona: Paidós.
- Langue, Frédéric (2014). “Extranjeros y revolución, ¿un binomio subversivo en la era de las independencias iberoamericanas?”. *Naveg@mérica*, 13, 1-12. Recuperado de <http://revistas.um.es/navegamerica/article/view/208521>
- Laporta San Miguel, Francisco Javier (2001). “Los problemas de la democracia deliberativa”. *Claves de razón práctica*, 109, 22-28.

- Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca (1998). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. Recuperado de file:///C:/Users/IEEM/Downloads/Ley%20derechos%20ind%C3%ADgenas%20OAXACA.pdf
- López y Rivas, Gilberto (2002). “Las autonomías indígenas”. En Jorge Alberto González Galván (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 113-120). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martí, José Luis (2006). *La república deliberativa: una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Martínez de Bringas, Asier (2013, enero-abril). “Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas”. *Revista de Derecho Político*, 86, 411-444.
- Martínez Martínez, Juan Carlos (2011). *La nueva justicia tradicional: interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*. Oaxaca: Coordinación de Publicaciones del Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca.
- Miranda Bastidas, Haydée y Becerra, Hasdrúbal (2005). *La independencia de Hispanoamérica. Declaraciones y actas*. Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Morales Padrón, Francisco (2008). *Teoría y leyes de la Conquista* (2.ª ed.). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Nino, Carlos Santiago (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s. f.). *El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México*. Recuperado de [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/sistnorm.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/sistnorm.pdf)
- Oliva Martínez, Juan Daniel (2012). *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos: fundamentos, contextos formativos y normas de derecho internacional*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2009). *Pueblos indígenas y tribales: construyendo la diversidad biológica y cultural para la seguridad alimentaria y de los medios de vida*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i0838s.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976). Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Paoli Bolio, Francisco Javier (2012). “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México”. *Revista IUS*, 6(30), 136-148. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472012000200008&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200008&lng=es&tlng=en)
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (2002). “Reflexión sobre la democracia en la sociedad”. En *La democracia a debate* (pp. 43-55). Madrid: Dykinson.

- Pérez de la Fuente, Oscar (2005). *Pluralismo cultural y derechos de las minorías: una aproximación iusfilosófica*. Madrid: Dykinson.
- Pérez de la Fuente, Oscar (2012, enero-junio). “Qué democracia(s)”. *Revista Co-herencia*, 9(16), 53-80.
- Pérez de la Fuente, Oscar (2013). “La paradoja de la democracia deliberativa y el discurso de las virtudes cívicas”. *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 229, 91-110.
- Pérez Zafrilla, Jesús (2014). “Génesis y estructura de la democracia deliberativa”. En Hugo Aznar y Jordi Pérez Llavador (Eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa* (pp. 139-162). Barcelona: Editorial Ariel.
- Platón (2012). *La República. Diálogos (Georgias, Fedón y el Banquete)*. Madrid: Edimat Libros.
- Ramírez, Silvia (2003). “Inclusión/exclusión política de los pueblos indígenas de Oaxaca”. *Nueva Antropología*, 19(63), 91-113. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-06362003000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362003000200005&lng=es&tlng=es)
- Rey Pérez, José Luis (2012). *La democracia amenazada*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- Ríos Vega, Luis Efrén (2015). “La privación del sufragio. El debate contemporáneo en México”. Tesis de Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid, España. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10016/22372>

- Rivero Lamas, Juan (1980, julio-agosto). “Democracia pluralista y autonomía sindical”. *Revista de Estudios Políticos*, 16, 117-163.
- Santoro, Emilio (2015). “¿Está la democracia adaptada a las sociedades multiculturales (al pluralismo identitario)?”. En José A. Estévez Araujo y Giovanni Messina (Eds.), *La democracia en bancarrota* (pp. 67-88). Madrid: Trotta.
- Sartori, Giovanni (1995). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Argentina: Santillana.
- Sartori, Giovanni (2003). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo, extranjeros e islámicos*. España: Taurus.
- Segovia, Juan Fernando (2008). *Habermas y la democracia deliberativa: una “utopía” tardomoderna*. Madrid: Marcial Pons.
- Somary, Félix (1972). *Crisis y futuro de la democracia*. Madrid: Unión Editorial.
- Soriano González, María Luisa (2012, julio). “El derecho a un sistema jurídico propio y autónomo en los pueblos indígenas de América Latina”. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 16, 183-213.
- Stavenhagen, Rodolfo (2004a). “Los derechos de los pueblos indígenas en el orden internacional”. En Fernando Mariño Menéndez y Daniel Oliva Martínez (Eds.), *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas* (pp. 1-24). España. Universidad Carlos III de Madrid / Dykinson.

- Stavenhagen, Rodolfo (2004b). *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4360.pdf?view=1>
- Tocqueville, Alexis (2010). *La democracia en América*. Madrid: Trotta.
- Torres Lanzas, Pedro (1912). *Independencia de América: primera serie: fuentes para su estudio: catálogo de documentos conservados en el Archivo General de Indias de Sevilla*. Madrid.
- Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (2014). Expediente JDC/61/2014. Recuperado de <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.teoax.org/files/JDC-61-2014.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: Editorial TEPJF.
- Valadés, Diego (2002). “Los derechos de los indígenas”. En Jorge Alberto González Galván (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 13-20). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villoro, Luis (1997). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, Sheldon (2008). *Democracia S. A.: la democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Madrid: Katz Barpal Editores.

Yrigoyen Fajardo, Raquel (2006). “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”. Mikel Berraondo (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos* (pp. 537-567). Bilbao: Universidad de Deusto. Recuperado de <http://www.alertanet.org/ryf-hitos-2006.pdf>



## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| PRÓLOGO   | 7  |
| INTRODUCCIÓN  | 13 |
| LA DEMOCRACIA Y SUS DIVERSAS ACEPCIONES                                   | 21 |
| <b>La conceptualización de <i>democracia</i></b>                          | 21 |
| <b>Algunos factores que afectan la idea de democracia</b>                 | 30 |
| <b>Algunos elementos sobre la teoría de la democracia</b>                 | 32 |
| <b>Los problemas de prueba y error en los procedimientos democráticos</b> | 36 |
| <b>La exclusión de los valores en la democracia</b>                       | 39 |
| DIVERSAS CONCEPCIONES Y MODELOS DE DEMOCRACIA                             | 41 |
| <b>Qué es la democracia</b>   | 41 |
| <b>Democracia pluralista</b>  | 43 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Democracia blanda. Una crítica a la democracia liberal</i>             | 47  |
| <b>Democracia participativa</b>   | 51  |
| <i>Democracia fuerte. Característica de la democracia participativa</i>   | 53  |
| <b>Democracia deliberativa</b>  | 55  |
| <i>Principios democráticos de toma de decisiones</i>                      | 61  |
| <i>Tres principios de toma de decisiones</i>                              | 63  |
| <i>Fundamentos de la democracia deliberativa</i>                          | 68  |
| <i>Implementación. La democracia deliberativa como democracia directa</i> | 69  |
| <b>Críticas a la democracia y alternativas</b>                            | 73  |
| <i>El demos debilitado: sentidos ideal y real de la democracia</i>        | 79  |
| LA NACIÓN PLURICULTURAL AMERICANA   | 85  |
| <b>Algunas cuestiones generales sobre la nación pluricultural</b>         | 85  |
| <b>La exclusión constitucional de los pueblos indígenas</b>               | 91  |
| <b>El reconocimiento internacional de los derechos indígenas</b>          | 102 |
| <b>El pluralismo jurídico: sistemas divergentes</b>                       | 109 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Las dificultades para implementar los derechos reconocidos</b>                     | 118 |
| <i>La relación del Estado con los pueblos indígenas</i>                               | 120 |
| <i>La negación de los pueblos indígenas en el Estado liberal</i>                      | 122 |
| <b>Los pueblos indígenas</b>  | 129 |
| <b>La autodeterminación o libre determinación de los pueblos indígenas</b>            | 132 |
| <i>Posiciones restrictivas del autogobierno</i>                                       | 137 |
| <i>Dos aspectos de contenido democrático de la autodeterminación</i>                  | 140 |
| <i>La autonomía de los pueblos indígenas</i>  | 146 |
| <b>DEMOCRACIA INDÍGENA EN CONTEXTOS MULTICULTURALES</b>                               | 153 |
| <b>Democracia indígena</b>  | 166 |
| <b>Requisitos mínimos de la democracia indígena</b>                                   | 170 |
| <b>Principales características y principios originarios de la democracia indígena</b> | 175 |
| <i>Las asambleas: fuertes y débiles</i>   | 181 |
| <i>Los sistemas normativos indígenas: la autodeterminación comunitaria</i>            | 185 |
| <b>El sistema de organización política indígena</b>                                   | 191 |
| <i>Integración de las autoridades en el ámbito político-administrativo municipal</i>  | 192 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Integración de las autoridades<br/>en el ámbito agrario</i>                      | 197 |
| <b>El sistema electoral indígena y sus retos</b>                                    | 200 |
| <i>Nulidad de elecciones indígenas y<br/>resoluciones judiciales controvertidas</i> | 206 |
| <i>Modificación de los sistemas electorales indígenas</i>                           | 208 |
| <i>Imposición de administradores y<br/>concejos municipales</i>                     | 210 |
| CONCLUSIÓN  | 217 |
| FUENTES DE CONSULTA   | 223 |



## **CONSEJO GENERAL**

### **Consejero Presidente**

Pedro Zamudio Godínez

### **Consejeros Electorales**

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

### **Secretario Ejecutivo**

Francisco Javier López Corral

## **Representantes de los partidos políticos**

|        |                                      |
|--------|--------------------------------------|
| PAN    | Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo |
| PRI    | Isael Teodomiro Montoya Arce         |
| PRD    | Javier Rivera Escalona               |
| PT     | Joel Cruz Canseco                    |
| PVEM   | Martín Fernando Alfaro Enguilo       |
| MC     | César Severiano González Martínez    |
| NA     | Efrén Ortiz Álvarez                  |
| Morena | Ricardo Moreno Bastida               |
| PES    | Carlos Loman Delgado                 |
| VR     | Daniel Antonio Vázquez Herrera       |





## **JUNTA GENERAL**

Pedro Zamudio Godínez  
**Consejero Presidente**

Francisco Javier López Corral  
**Secretario Ejecutivo**

Víctor Hugo Cíntora Vilchis  
**Director de Organización**

José Mondragón Pedrero  
**Director de Administración**

Liliana Martínez Garnica  
**Directora de  
Participación Ciudadana**

Rocío Martínez Bastida  
**Directora Jurídico-Consultiva**

Alma Patricia Bernal Ocegüera  
**Directora de Partidos Políticos**

---

Jesús Antonio Tobías Cruz  
**Contralor General**

---

Mariana Macedo Macedo  
**Jefa de la Unidad Técnica para la  
Administración de Personal Electoral**

María Verónica Veloz Valencia  
**Jefa de la Unidad de Comunicación Social**

Juan José Rivaud Gallardo  
**Jefe de la Unidad de Informática y Estadística**

Luis Samuel Camacho Rojas  
**Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización**

Lilibeth Álvarez Rodríguez  
**Jefa de la Unidad de Transparencia**

Igor Vivero Avila  
**Jefe del Centro de Formación y  
Documentación Electoral**

Rocío de los Ángeles Álvarez Montero  
**Jefa de la Unidad de Género y  
Erradicación de la Violencia**





## **COMITÉ EDITORIAL**

### **Presidente**

Pedro Zamudio Godínez

### **Integrantes**

Francisco Javier López Corral  
Raúl Ávila Ortiz  
Pablo Castro Domingo  
Gloria Jovita Guadarrama Sánchez  
Ramiro Medrano González  
Lourdes Morales Canales  
Martha Elisa Nateras González

### **Secretario Técnico**

Igor Vivero Avila

---

### **Subjefa de Documentación y Promoción Editorial**

Graciela Martínez Huerta

### **Área de Promoción Editorial**

#### *Diseño gráfico y editorial*

Jorge A. Becerril Sánchez  
María Guadalupe Bernal Martínez

#### *Editorial*

Tania López Reyes  
Luther Fabián Chávez Esteban  
Azálea Eguía Saldaña  
Marisol Aguilar Hernández  
Isabel Núñez Garduño  
María Fernanda Valdés Figueroa  
Zujey García Gasca



La primera edición de **Democracia indígena en contextos multiculturales** se terminó de imprimir en mayo de 2018 en los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente ITC New Baskerville, diseñada por John Baskerville.

Publicación de distribución gratuita