

Etnicidad y Ciudadanía

Roddy Brett

2007 / 2008 - 2



CUADERNO
DE DESARROLLO HUMANO

Etnicidad y Ciudadanía. – Guatemala. – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

41 p. (Cuadernos de desarrollo humano; 2007 / 2008 - 2)

ISBN: 978-99939-964-3-9

*1. Estado Nacional. 2. Estado Plural. 3. Identidad Indígena 4. Ciudadanía.
5. Ciudadanía diferenciada. 6. Derechos colectivos de los pueblos indígenas.
6. Guatemala.*

Autor: Roddy Brett



Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio
5a. Av. 5-55 zona 14, Europlaza, torre IV, nivel 10
Tel. 2384-3100
www.desarrollohumano.org.gt

Edición: Eva Sazo de Méndez. Ineditasa

Diagramación: Herbert Méndez Jocol

Diseño de portada: Herbert Méndez Jocol con elementos del INDH 2007/2008 e Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007/2008 y orientaciones de Héctor Morales Delgado.

Impreso por Editorial Serviprensa, S.A. / 3ª. Ave. 14-62 Zona 1

Guatemala, 2009

Fotografías: Luis Arturo Molina

1,500 ejemplares

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD), y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de las agencias y gobiernos cooperantes.

Permitida la reproducción de este documento, publicando la referencia correspondiente.
El contenido de este cuaderno no representa necesariamente la posición
de las instituciones que apoyan su publicación.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
1. Contexto histórico en Latinoamérica	9
2. Ciudadanía, Estado-nacional e identidad	12
2.1 Ciudadanía	12
2.2 Ciudadanía, pluralidad y derechos	13
2.3 Ciudadanía y desarrollo humano	16
3. Nación, Estado e identidad	19
3.1 Identidad indígena	20
3.2 Estado-nacional e identidad indígena	20
4. Estado plural, etnicidad y ciudadanía extendida	27
4.1 Ciudadanía diferenciada	28
4.2 Ciudadanía étnica	28
4.3 Ciudadanía depurada	29
5. Marco global de las demandas de los movimientos indígenas	30
5.1 Derechos colectivos de los pueblos indígenas	31
5.2 Estado plural	34
6. Consideraciones finales	38
Referencias bibliográficas	40

Presentación

En 2004 el Informe de Desarrollo Humano Mundial abordó la libertad cultural y abogó por políticas de identidad cultural. Mostró que para que las personas puedan ser y hacer lo que consideran valioso necesitan, además de educación, salud, ingreso y libertad política, libertad para expresar sus identidades culturales, entre las cuales se incluye la étnico-cultural. Un año después, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 enfocó un tema esencial en el debate nacional: la diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. Desde entonces, el Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD, incorporó entre sus ejes de análisis continuo las relaciones entre etnicidad, ciudadanía y desarrollo humano.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/08 Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? plantea la economía como un ámbito de libertades intrínsecas e instrumentales. Revela las limitaciones a las libertades para trabajar, producir, tener y realizar consumos dignos de valor, las cuales afectan más a la población pobre y a la indígena. La comparación de varios indicadores sociales y económicos muestra que, a pesar de avances observados entre 1989 y 2006, las brechas entre población indígena y no indígena todavía representan retos para la equidad étnica en analfabetismo, escolaridad, inserción laboral en el sector formal y salario digno, entre otros. Según datos de ENCOVI 2006, para ese año la tasa de pobreza entre la población indígena era 73% frente a 35.5% entre la población no indígena.

Por la vía de la libertad cultural y de las libertades económicas, los Informes de Desarrollo Humano (mundial y nacionales) han mostrado la necesidad de debatir sobre la ciudadanía en un Estado Plural, tema que es retomado en este cuaderno de Desarrollo Humano.

Roddy Brett analiza la relación entre etnicidad y ciudadanía tomando la región latinoamericana como referente histórico y etnológico. Profundiza en las implicaciones de la construcción de la ciudadanía en un entorno de amplia diversidad étnica. Examina el contenido de una *nueva ciudadanía*, la cual incluye los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, así como las obligaciones respectivas del Estado. Asimismo, plantea relaciones entre etnicidad, ciudadanía y desarrollo humano.

El autor colaboró cercanamente con el Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la línea de investigación sobre Democracia en Guatemala en 2007-2008. Preparó el libro, *Democracia y derechos humanos: Voz ciudadana*, junto a Francisco Rodas Maltez. Además, elaboró el presente Cuaderno de Desarrollo Humano, en el cual se entrecruzan hilos temáticos de la

investigación sobre democracia y del INDH 2005, *La diversidad etnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*.

Agradecemos a los especialistas Demetrio Cojtí, Jorge Solares y Santiago Bastos las sugerencias y comentarios aportados al autor como parte de la revisión del documento. Reconocemos el apoyo brindado por los cooperantes internacionales y la contribución de los colegas del PNUD a nuestras tareas. Esperamos que este Cuaderno contribuya al debate sobre la ciudadanía, la etnicidad, el desarrollo humano y el Estado plural.



Linda Asturias de Barrios
Coordinadora del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y
Objetivos de Desarrollo del Milenio

Etnicidad y ciudadanía

Roddy Brett

Introducción

Desde principios del siglo XXI, una de las preocupaciones centrales de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido asumir el reto de estudiar el tema de la democracia y la ciudadanía. Considerando la importancia del tema para el país, el equipo del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio incorporó, en su plan de trabajo 2003-2008, estudios sobre los vínculos entre desarrollo humano, democracia y ciudadanía.

Se aprovechó la coyuntura electoral del año 2007 para lanzar un estudio preliminar que permitiera analizar, desde la mirada crítica de los ciudadanos y ciudadanas, sus percepciones sobre algunos aspectos particulares de la política, la democracia, la participación y la ciudadanía. Dicho estudio comprende dos encuestas nacionales: una realizada al final del proceso de elecciones generales de 2007, en momentos en que el ciudadano se encuentra *alterado en su condición de tal*; y, una segunda, que se realizó en abril del 2008. En ella aparece, a nuestro juicio, el que llamamos *ciudadano en reposo*, es decir viviendo en su cotidianeidad, no sujeto a las alteraciones propias de la contienda electoral. El propósito era comparar los resultados de ambas encuestas con miras a alcanzar una aproximación más satisfactoria sobre las percepciones que el ciudadano y la

ciudadana tienen sobre sus experiencias de participación en la vida política nacional, sus valores y su cultura democrática.

El análisis de la primera encuesta produjo ya dos informes. Para su elaboración, se contó con un pequeño subequipo del INDH, encabezado por Edelberto Torres-Rivas, Roddy Brett y Francisco Rodas Maltez. El proceso de reflexión derivó finalmente en la publicación de dos libros en la *Serie sobre Democracia. Percepción ciudadana de la democracia*, liderado por Edelberto Torres-Rivas, y *Democracia y derechos humanos: Voz ciudadana*, liderado por Roddy Brett. Estas publicaciones reflejan visiones interpretativas distintas, pero complementarias sobre las relaciones entre ciudadanía, democracia y desarrollo humano a partir de la misma fuente de información.

El objetivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en publicar dichos libros era contribuir al debate nacional acerca de cómo construir la “democracia de ciudadanos y ciudadanas”, analizada en el informe de PRODDAL. Sin embargo, y significativamente, un aspecto clave que se evidenció en la investigación antes mencionada era la importancia de ampliar la comprensión sobre la relación entre la ciudadanía y la etnicidad, tarea iniciada en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005 que

trataba el tema de la etnicidad y el desarrollo humano.

Para entender plena y profundamente la naturaleza de la ciudadanía y cómo funciona operativamente en un país plural como Guatemala, es necesario analizar en detalle la interrelación entre la etnicidad y la ciudadanía. En particular, es preciso comprender una serie de preguntas, entre ellas: ¿Se percibe el Estado guatemalteco como un reflejo de la diversidad étnica del país? ¿El concepto de la ciudadanía universal y los derechos correspondientes siguen siendo relevantes teórica y operativamente en Guatemala, un país multicultural, multiétnico y plurilingüe? ¿Qué tipo de Estado corresponde construir y qué forma de ciudadanía es pertinente llevar al plano operativo para garantizar el desarrollo humano de los pueblos indígenas?

Como consecuencia, este *Cuaderno de Desarrollo Humano* presenta una discusión teórica sobre la interrelación entre el desarrollo humano, la ciudadanía y la etnicidad. Este trabajo no se fundamenta en la experiencia de Guatemala u otro país latinoamericano exclusivamente, sino busca presentar un análisis de las teorías que han surgido desde distintos cuerpos de literatura enfocados en los temas de la ciudadanía y la etnicidad en la región. Uno de sus objetivos es, entonces, recopilar varias experiencias e ideas de la región para desarrollar posteriormente agendas específicas de trabajo en contextos nacionales, tales como el guatemalteco. En este sentido, buscamos entender cuáles son las características de un Estado que implemente

sus obligaciones relativas a la protección y ejercicio de los derechos de la ciudadanía de los distintos grupos étnicos que lo componen y cómo las mismas contribuyen a garantizar el desarrollo humano de dichos grupos diversos.

Además, tiene como objetivo: contribuir al debate y sugerir algunos lineamientos básicos para futuras investigaciones orientadas hacia la profundización de nuestra comprensión sobre la ciudadanía, el Estado y el desarrollo humano en el marco de las preguntas anteriormente propuestas.

La discusión se divide en tres secciones. En la primera, se explica el contexto histórico de América Latina en el cual ubicamos nuestra discusión analítica. En segundo lugar, presentamos una discusión teórica sobre la relación entre el Estado, la ciudadanía y la identidad para indicar los lineamientos analíticos básicos del Cuaderno. Dicha discusión ayuda a ubicar el nexo central entre la ciudadanía, la etnicidad y el desarrollo humano. En la tercera, analizamos la evolución de las demandas por lo que se ha definido como *una nueva ciudadanía*, y los componentes de la misma, los cuales incluyen los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y las obligaciones correspondientes del Estado relativos a dicha materia, ya reconocidos en la doctrina de los derechos humanos desde hace varias décadas. Esta discusión tiene como objetivo facilitar la búsqueda de un concepto operativo de una nueva ciudadanía.

1. Contexto histórico en Latinoamérica

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, ocurrió en Latinoamérica lo que Calderón (2002:20) ha definido como “una doble transición hacia la economía del mercado desregulado y la democracia política.” En el contexto de las luchas sociales y políticas en contra de las dictaduras militares y las derrotas políticas y militares sufridas por la izquierda regional, fueron surgiendo gradualmente los movimientos indígenas en una escala inédita, masiva y generalizada (Bengoa 2005; Brett 2008). Según indica Yashar, esta tercera ola de democratización en la región ocurrió *aparentemente* sin tensiones étnicas, con excepción de varios países (entre ellos Guatemala), mientras que otros siguieron un proceso prolongado e incompleto de formación de proyecto de Estado-nacional (2003: 9-13).

En las etapas iniciales, en muchos países de América Latina como Guatemala, Chile y Argentina, las organizaciones de la sociedad civil se caracterizaron por ser principalmente movimientos de derechos humanos que cuestionaban la legitimidad del Estado y demandaban rendición de cuentas a los militares; así como poner fin a la violencia y represión perpetradas por el mismo Estado autoritario. A medida que ocurrieron las distintas transiciones políticas en los diferentes países de la región, que precipitaron el establecimiento o la restauración de los gobiernos civiles electorales y en el contexto de la campaña continental de los *Quinientos Años de Resistencia*, comenzaron a surgir otras agendas y actores civiles y políticos con plataformas orientadas hacia la extensión, profundización y consolidación de la

democracia y la ciudadanía. En 1992, durante la citada campaña, se incrementó la visibilidad de los movimientos indígenas a lo largo del continente. Dichos movimientos cuestionaban el “descubrimiento” de América Latina y desafiaban la forma prevaleciente del proyecto de Estado-nacional liberal democrático, de hecho de la democracia liberal en sí, además de la forma excluyente de la ciudadanía que lo acompañaba. Estos movimientos buscaban extender la significación de la ciudadanía para incluir derechos más amplios, incluyendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, derechos que habían sido ya reconocidos como parte de la doctrina de los derechos humanos.

Según Yashar (2005), diversos factores estructurales e históricos incidieron decisivamente en la evolución de los movimientos y políticas de los pueblos indígenas, tales como el quiebre de la relativa autonomía de las comunidades indígenas durante el siglo XX y la búsqueda de incorporarlas en las operaciones del Estado. No obstante, el contexto socio-político regional de los noventa también jugó un papel importante. Se caracterizó por el clima posguerra fría y la desilusión hacia las políticas tradicionales de la izquierda, las negociaciones para la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT en la región, y las normas impuestas por la comunidad internacional – que exigían que las organizaciones de la sociedad civil asumieran objetivos relacionados con dicho tema para conseguir financiamiento. Además, en la esfera internacional, en 1992, Rigoberta Menchú ganó el Premio Nobel de la Paz y a partir de

esto se dieron transformaciones cada vez más evidentes dentro de las Naciones Unidas, como veremos adelante, las cuales ocurrieron como resultado del surgimiento y fortalecimiento de los movimientos indígenas.

En ese momento, *la estructura de oportunidad política*, concepto utilizado por analistas de los movimientos sociales (Tarrow 1994; McAdam 1996), favorecía la articulación de políticas de las organizaciones sociales fundamentadas en *la identidad, los reclamos y los derechos indígenas*. Dichas organizaciones adaptaron sus plataformas, identidad y demandas en una forma estratégica y coherente con esos planteamientos.

Con el transcurso del tiempo, las plataformas de los movimientos sociales se caracterizaron cada vez más por la articulación estratégica de una identidad autoconscientemente indígena, y sus reclamos se basaron en el marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas, particularmente los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, y significativamente, el Convenio 169 asume una postura problemática en cuanto al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, eliminando cualquier fuerza jurídica que pudiera representarlos frente a los derechos de la libre determinación contemplados en el derecho internacional, limitándola así a una expresión política simbólica.

Los movimientos indígenas no replicaron los objetivos de los movimientos de liberación nacional del siglo XIX. En Ecuador, México, Brasil, Bolivia, Guatemala y Nicaragua, los movimientos indígenas surgieron cada vez más visibles y con voz, enfocando sus plataformas hacia la ampliación de la ciudadanía liberal, la reforma del Estado-nacional y la profundización de la democracia

procesal (Dagnino, 1998; Brysk, 2000; Villoro, 2002; Zarate, 2002; Yashar, 2004, 2005; Leyva, 2005; Brett, 2006, 2008; Bastos y Cumes, 2008). Las demandas de estos movimientos indígenas, orientadas en algunos casos hacia las dictaduras militares y, posteriormente, hacia las nuevas democracias latinoamericanas, contribuyeron no solamente al debate sobre la necesidad de poner fin a las dictaduras y restaurar la democracia, sino a generar una discusión seria sobre la ampliación y profundización de la ciudadanía y de la democracia en sí (Calderón, 2002: 19; Dagnino, 1998).

Para varios comentaristas, este proceso se fundamentó en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho dentro de un proceso en el cual el ciudadano indígena dejó de ser simplemente un “objeto de políticas sociales”, y se transformó en “un sujeto político...de su propia historia y no como aditamento de la historia nacional” (Zarate, 2002: 407-10; Bastos, 1997: 2). Este nuevo actor político surgió y, con el transcurso del tiempo, buscó enfrentar el enfoque individual, universalista y liberal del proyecto de Estado-nacional latinoamericano. Los movimientos indígenas no reclamaban “la soberanía frente a ese Estado-nación”, sino reformar este Estado y transformarlo en un Estado-nacional heterogéneo: “Sólo entonces el Estado multicultural no se justificaría en la dominación de un pueblo sobre otros, sino en un convenio libre entre ellos” (Zarate, 2002: 409).

Sin embargo, con algunas excepciones mínimas como el proceso de reforma constitucional en Colombia en 1991 así como el proceso socio-político y la movilización colectiva que culminaron en la asunción a la presidencia de Evo Morales en Bolivia en el 2005, las transformaciones, dentro de los Estados,

legislación y sociedad política y civil en los países latinoamericanos, se han dado con mucho más lentitud y de una manera mucho más parcial y reversible que en Europa. Los mismos procesos han enfrentado una serie de retos importantes, incluyendo la resistencia sistemática por parte de las poblaciones no indígenas de consolidar la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. El ejemplo más reciente de esta resistencia se evidencia en la búsqueda de

autonomía por parte de la región de Santa Cruz, Bolivia; proceso impulsado por la protesta en contra de las políticas distributivas del Presidente Morales.

A continuación, presentamos una discusión teórica sobre la relación entre el Estado, la ciudadanía y la identidad, para indicar los lineamientos analíticos de este Cuaderno y elaborar detalladamente los puntos de contexto presentados anteriormente.

2. Ciudadanía, Estado-nacional e identidad

2.1 Ciudadanía

Se ha entendido la ciudadanía como el reconocimiento por parte del Estado de la igualdad de todos sus miembros como portadores de derechos y deberes. Poseer dichos derechos y obligaciones contribuye a establecer las condiciones para consolidar la igualdad entre estos ciudadanos, en sí un objetivo fundamental de la ciudadanía.

Según Marshall (1963), el concepto de ciudadanía se vinculaba específicamente a los procesos de formación de Estados-nacionales y de modernización económica. La ciudadanía representaba para Marshall un instrumento cuyo objetivo era establecer la igualdad entre ciudadanos por medio de la creación de una serie de características que igualaran a todos los sujetos frente al Estado; tales características incluían el ejercicio de un conjunto de derechos y obligaciones. Bajo dicho criterio, Marshall propone que el concepto operacional de ciudadanía contempla tres componentes básicos y compartidos: a) *un estatus legal*, el conjunto de derechos y varias obligaciones específicas; b) *un estatus moral*, que implica otro grupo de responsabilidades y obligaciones; y c) *una identidad* o aspecto identitario que ha brindado formal e históricamente la pertenencia al Estado-nacional (Marshall, 1963; PNUD, 2005: 296-297; Torres-Rivas y Rodas, 2008).

Los principales derechos ciudadanos, de acuerdo con Marshall eran los derechos políticos, civiles y sociales. Esta conceptualización se refleja en las palabras de Villoro: “la ciudadanía

se entiende como un conjunto de elementos que otorgan derechos iguales, uniformes a todos los participantes en el Estado y les dan obligaciones uniformes” (2002: 51).

De esa manera, a través de la ciudadanía, se generaba la ampliación creciente de los derechos individuales y universales, los derechos políticos, civiles y sociales con el propósito de igualar las oportunidades individuales frente a la sociedad y el Estado. Este proceso se orientaba hacia la meta que todos los ciudadanos pudieran disfrutar de las mismas oportunidades: por consiguiente, se definiría por ser universal. Así vemos que la ciudadanía concreta la relación entre el individuo y el Estado, dado que el Estado mismo tiene la obligación de proteger los derechos del ciudadano.

Turner presenta una definición complementaria de la ciudadanía. Argumenta que “la ciudadanía se entiende como *un conjunto de prácticas* (legales, políticas, económicas, culturales) que definen a la persona como un activo miembro de la sociedad y que, como consecuencia de esas prácticas, puede recibir ‘*recompensas*’, recursos u ofertas que potencialmente facilitan alterar su posición en la sociedad” (PNUD 2005: 296-297; énfasis añadido). Dicha conceptualización extiende el fundamento jurídico de la ciudadanía hacia la inclusión de factores sociológicos (ibid.). Esta observación nos parece de suma importancia porque, en la medida que se va cambiando la forma en que se entiende el contenido de los derechos humanos, como consecuencia de las luchas sociales, se va transformando

el contenido de la ciudadanía y los derechos que la fundamentan. Las correspondientes obligaciones estatales se transformarán con el transcurso del tiempo y como resultado de las demandas de la acción contenciosa colectiva.¹ Por lo consiguiente, los aspectos sociológicos y políticos de la ciudadanía pueden facilitar un entendimiento más profundo del concepto y deben ser tomados en cuenta en el análisis del contenido de la ciudadanía.

2.2 Ciudadanía, pluralidad y derechos

Históricamente, se ha afirmado que los ciudadanos son sujetos de derechos otorgados y garantizados por el Estado, los cuales son componentes clave de su *estatus legal*. Dichos derechos se han caracterizado convencionalmente por su naturaleza *individual y universal*; en otras palabras, los derechos son individuales y universales, justamente con el objetivo de igualar a los distintos ciudadanos. En este Cuaderno, planteamos que la existencia de la pluralidad dentro del Estado-nacional, entendida como la convivencia de pueblos diversos y sectores y poblaciones particulares, debe transformar irreversiblemente la naturaleza del contenido de la ciudadanía. Es decir que la presencia de sujetos individuales y colectivos de derechos urge inmediatamente la reconfiguración de los derechos que deberían fundamentar la ciudadanía en dicho Estado plural y las obligaciones correspondientes del mismo.

En palabras del INDH 2005:

“Este concepto de ciudadanía plena (*derechos ciudadanos universales e individuales*) no encaja fácilmente en sociedades donde hay grupos humanos que

tienen grandes desigualdades materiales o culturales. La diversidad de clase y de género y la de creencias, hábitos y símbolos (cultura), no solo vuelve difícil el ejercicio de los derechos y deberes sino la convivencia misma. En la versión liberal, la ciudadanía es igualdad formal pero entonces ¿cómo puede un indígena sentirse ciudadano frente a otros que lo dominan? Y, ¿por qué o cómo aceptar las normas políticas de una cultura ajena?” (PNUD, 2005: 296-297).

Una manera de conceptualizar esta transformación es hablar de una “ciudadanía extendida”. En este caso, estamos proponiendo tanto la *extensión* de los derechos que fundamentan la ciudadanía (y de los titulares de derechos en sí), como de las obligaciones relativas a dichos derechos asumidas por el Estado.

Se ha desarrollado un debate clave en las últimas décadas sobre los derechos humanos en general y, en particular, sobre cuáles derechos se definen como ciudadanos. Según el marco normativo jurídico internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas, el ciudadano indígena es sujeto no solamente de los derechos individuales (discutidos anteriormente en relación a la ciudadanía universal), sino también de una serie de derechos colectivos relativos a su pertenencia a un *pueblo*. Por lo tanto, es preciso analizar detalladamente el concepto de derechos colectivos ciudadanos, justamente para posibilitar el cuestionamiento posterior de la relevancia de la ciudadanía universal en los países y sociedades plurales.

Los derechos colectivos contrastan con los individuales porque no se celebran ni son

¹ Véase Foweraker y Landmann (1997).

poseídos por las personas individuales. Los portadores de derechos colectivos son grupos de personas o subgrupos específicos de ellas. Los derechos colectivos son heterogéneos y pueden incluir los que poseen las mujeres como mujeres, los derechos de los pueblos indígenas como pueblos, el supuesto derecho de los sindicatos al arbitraje colectivo y, significativamente, el derecho de los pueblos a la libre determinación. Los derechos colectivos, por lo tanto, protegen a un grupo de personas, mientras que los derechos individuales protegen al individuo. Los derechos colectivos aumentan y amplían el derecho individual a la igualdad entre todos los seres humanos con el fin de incluir el derecho a la diferencia entre ellos. En este sentido, como titulares de derechos, *los pueblos indígenas son sujetos de los derechos a la igualdad y los derechos determinados por su diferencia* y el Estado tiene la obligación de garantizar esos derechos, consagrados en la doctrina y el respectivo marco normativo nacional e internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas.

En el ámbito de los derechos colectivos, los individuos se definen por su pertenencia a un grupo, lo que los distingue de los otros grupos e individuos de la sociedad. Dicha membresía, consecuentemente, define la naturaleza de los derechos colectivos del grupo, por ejemplo, sus derechos como mujeres, como pueblos indígenas, como mujeres indígenas. En este contexto, los derechos colectivos se basan en la premisa de que el grupo tiene reclamo por ser de (pertenecer a) este grupo, lo cual se fundamenta en sus derechos inherentes e inalienables como pueblos, varios de los cuales pueden haber sido consagrados en la legislación nacional e internacional. Lógicamente, por lo tanto, los derechos colectivos se basan en una comprensión del ser humano como individuo y como parte de un grupo social o colectividad más amplia.

Es significativo que una de las motivaciones conceptuales centrales de los derechos colectivos es que surgen de la suposición de que es muy poco probable que todas las personas (individuos) sean tratadas equitativamente por el Estado y desde adentro de la sociedad civil. En otras palabras, es probable que determinados grupos de personas, como consecuencia de su género u origen nacional o étnico, y el estatus o posición de vulnerabilidad que lo acompaña, *nunca pudieran gozar de o ejercer sus derechos individuales y universales* en plenas condiciones de igualdad como un individuo o ciudadano “genérico”. Por lo tanto, los derechos individuales y universales ciudadanos no son suficientes para garantizar su estatus formal igual. Por lo consiguiente, dichos ciudadanos requieren una protección especial. Los derechos de los grupos minoritarios y de los ciudadanos que pertenecen a un grupo étnico minoritario o a un pueblo indígena son un claro ejemplo de ello.

Por otra parte, se asume que, en un sistema democrático representativo, debería haber paridad entre el representante y el representado para garantizar la representación, el acceso y la participación justos, basados en la igualdad de oportunidades y condiciones, y en los términos y concepciones culturales básicos de los representados. En otras palabras, conferir a y consagrar los derechos de las colectividades debería tener el objetivo de fortalecer su posición *vis a vis* tanto con el Estado como con otros grupos colectivos que pudieran ser menos vulnerables, mientras se garantiza que el propio Estado en las sociedades plurales incluya a miembros de esos grupos en posiciones de autoridad, en los procesos de toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas y la legislación. De manera que, los derechos colectivos pueden garantizar que se representen todos los grupos y que los mismos gocen del acceso al poder

político y económico; y que la constitución y ejercicio de ese poder refleje las percepciones fundamentales y concepciones culturales de los grupos que componen una sociedad determinada.

Según las “Directrices sobre cuestiones de los pueblos indígenas” del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

“Bajo los principios básicos de universalidad, igualdad y no discriminación, los pueblos indígenas tienen derecho a la gama completa de derechos establecidos en virtud del derecho internacional. Sin embargo, los pueblos indígenas, en cuanto colectividades, poseen culturas y cosmovisiones del mundo distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro pueden diferir de aquellas de la población dominante. Su igual valor y dignidad *sólo pueden ser asegurados mediante el reconocimiento y la protección no sólo de sus derechos individuales, sino también de sus derechos colectivos como grupos distintivos*. Estos derechos pueden materializarse de manera significativa cuando se afirman colectivamente.” (2008: 6; énfasis añadido).

En consecuencia, los derechos colectivos confieren a distintos grupos derechos inherentes y derechos especiales de diversa índole, en virtud de la legislación nacional e internacional. En el contexto de los grupos étnicos minoritarios o pueblos indígenas, tales derechos son clave porque tienen el objetivo de fortalecer el carácter plural o multicultural del Estado. Incluidos, por ejemplo, los derechos de grupos religiosos o étnicos, dentro de tal Estado, a llevar a cabo sus prácticas de forma autónoma, ejercer la autoridad tradicional

y manejar los recursos naturales como la tierra y el agua, entre otros aspectos. Dichos derechos se orientan hacia la generación de una ciudadanía plural y su ejercicio indicaría la extensión de la ciudadanía universal. Se ha argumentado que los derechos colectivos son clave para las comunidades indígenas por tres razones: (i) garantizar el acceso a la tierra y determinar las distintas formas de administración y control de recursos dentro de estos territorios; (ii) garantizar el derecho a la libre determinación; y (iii) mantener y garantizar los derechos culturales y lingüísticos y su integridad social.

Sin embargo, la cuestión de los derechos colectivos sigue siendo un tema polémico y muchos analistas siguen resistiendo su estatus como derechos fundamentales y del ciudadano. Sobre todo, cuando se afirma que los derechos colectivos pueden entrar en conflicto con las reivindicaciones de los derechos individuales y, sin duda, cuando el ejercicio de los derechos colectivos se percibe como una amenaza para los intereses de grupos poderosos, por ejemplo en el caso del ejercicio de los derechos colectivos a la tierra. En este contexto, suele escucharse que los derechos colectivos discriminan en contra de las personas individuales, porque los derechos no se confieren a través del mérito individual, sino de la identidad grupal. Según el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas:

“Los derechos colectivos de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento de sus propias historias, lenguas, identidades y culturas, pero también de sus derechos colectivos a la tierra, territorios y recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y utilizado, así como el derecho a su conocimiento tradicional poseído colectivamente. Al crear y cumplir

derechos colectivos de los pueblos indígenas, *la comunidad internacional ha afirmado que tales derechos no deben entrar en conflicto con las normas internacionales de derechos humanos, sino complementarlos*. Es decir, la aplicación de los derechos humanos colectivos no debe afectar negativamente la implementación de los derechos individuales” (2008: 13; énfasis añadido).

Como se verá más adelante, la propuesta que se articula en este Cuaderno, es que se deben incluir los derechos colectivos (culturales) como derechos fundamentales a la ciudadanía extendida.

2.3 Ciudadanía y desarrollo humano

Históricamente, los pueblos indígenas han enfrentado patrones sistemáticos y altos niveles de exclusión política y cultural, violencia y racismo por parte del Estado mismo y marginación socioeconómica; patrones que se han fortalecido por las desventajas que han sufrido en cuanto a la ausencia del goce de sus derechos ciudadanos individuales-universales. Como consecuencia de las exclusiones estructurales que han sufrido los pueblos indígenas a lo largo de la historia en toda la región, no han podido ejercer plenamente sus derechos ciudadanos fundamentales y sus derechos humanos, más ampliamente comprendidos, han sido violados sistemáticamente.

Los niveles de desarrollo humano de los pueblos indígenas han sido siempre los más bajos, como reflejo de su grave vulnerabilidad socioeconómica, a lo cual se suma la falta sistémica de acceso a los servicios de salud y educación del Estado, por ejemplo. Los pueblos indígenas no han podido ejercer otros derechos ciudadanos, los cuales, como

se contempla aquí, incluyen sus derechos sociales y culturales. Como consecuencia, no han podido disfrutar plena o jurídicamente de su ciudadanía. Se ha comentado que la forma prevaleciente de la ciudadanía (individual, universal) ha sido históricamente excluyente (Bello, 2002; Kymlicka, 2004). Las palabras de Bello ilustran esta perspectiva claramente:

“El nacionalismo, identificado con el Estado, se constituyó a lo largo del tiempo en una fórmula de *inclusión ciudadana que excluye*, por ser universalista, otras formas de inclusión distintas no definidas en función del Estado nacional (2002: 186; énfasis añadido).

La exclusión histórica de los pueblos indígenas por el Estado moderno liberal ha implicado no solamente el restringimiento del ejercicio de sus derechos, sino también que dichos pueblos no hayan podido lograr niveles adecuados de desarrollo humano; obligación jurídica nacional e internacional de los Estados partes, como se indicó en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005 en Guatemala, “*Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado Plural*”. Las distintas formas de exclusión y marginalización de dichos pueblos se han perfilado por su naturaleza, principalmente, en términos de clase, o sea económica, y de *etnicidad*, o sea cultural. Estos dos factores han coincidido y se han fortalecido mutuamente, dando como resultado que los pueblos indígenas han sufrido doble exclusión; en el caso de las mujeres indígenas, se intensifica a una triple exclusión por su condición de ser mujer. Dado lo anterior, se evidencia que dentro del proceso histórico del Estado-nacional, en el contexto latinoamericano, los pueblos indígenas no han podido ejercer plenamente sus derechos ciudadanos, incluyendo tanto los derechos individuales como los derechos colectivos.

Significativamente, se concibe el *desarrollo como un derecho humano* en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986). Se ha precisado que existe una dinámica de mutuo reforzamiento y complementariedad entre la teoría y práctica de los derechos integrales (políticos, civiles, económicos, sociales y culturales) y el desarrollo humano. Es decir que lograr el desarrollo humano requiere el pleno ejercicio de *todos los derechos humanos* para todas las personas en condiciones de igualdad. Para lograrlo, se requiere el ejercicio de los derechos ciudadanos en toda su integridad. El abordaje del desarrollo humano en sí puede contribuir con instrumentos y procesos importantes al análisis de los derechos humanos, particularmente en cuanto al cumplimiento de los Estados en sus obligaciones en materia de derechos humanos. Además, según la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), por medio del ejercicio de dicho derecho se realizan todos los otros derechos humanos y las libertades fundamentales y viceversa; proceso que en sí refleja un enfoque basado en los derechos humanos (*human rights approach*), se fundamenta en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Entonces, vemos que los dos enfoques (el de derechos humanos y el de desarrollo humano) están vinculados estrechamente tanto en términos teóricos como prácticos.

Uno de los elementos clave aquí es que el concepto *del derecho al desarrollo* rechaza la idea de *'trade-offs'* como sacrificios o jerarquización entre distintos derechos o entre el ejercicio de los derechos humanos y el crecimiento económico. Según esta perspectiva, no se puede sacrificar el ejercicio y la realización de un derecho para el ejercicio de otro; o lograr el crecimiento económico a costa de la

violación a los derechos humanos; más bien, los derechos humanos deben ejercerse de manera integral y el desarrollo económico no se puede alcanzar *sin el ejercicio de los derechos humanos, integralmente entendidos*.

En este sentido, dicha perspectiva se prioriza y fundamenta no solamente en el ejercicio de los derechos políticos y civiles, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales. Ningún tipo de derecho se puede priorizar por encima de otro, su realización es interrelacionada y complementaria. El restringimiento de un derecho, entonces, limitará el ejercicio integral de todos los derechos y puede implicar la constricción del ejercicio y la realización de otros derechos humanos.

De esta manera, es posible identificar una serie de vínculos muy importantes entre ciudadanía y desarrollo humano. En primer lugar, reconocemos que la exigencia de que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de los derechos ciudadanos y derechos humanos, tanto universales e individuales como colectivos, representa un llamado directo para que cumpla con sus obligaciones de establecer las condiciones políticas e institucionales que faciliten que todos los seres humanos, incluyendo los pueblos indígenas, vivan y gocen de condiciones en las cuales tengan la oportunidad de lograr el desarrollo humano, entendido bajo sus propios términos culturales. En segundo lugar, como lo ha contemplado Kymlicka en su artículo *Culturally Responsive Policies*, el derecho a la cultura representa un aspecto clave del derecho de desarrollar y ejercer *el propio concepto de vivir*. En otras palabras, de desarrollar las condiciones bajo las cuales uno vive, según sus propios términos y conceptos culturales. Según Kymlicka:

“*El derecho a la cultura*...no es un derecho de proteger e imponer las prácticas tradicionales, sino es el derecho de sostener un contexto significativo dentro de los cuales los miembros del grupo puedan *escoger*...Reconoce que ciertos derechos culturales positivos o políticas públicas culturalmente incluyentes – incluyendo derechos de idioma y reformas legales – pudieran ser necesarios para sostener dicho contexto cultural” (2004: 9-13) (traducción del autor).

Por lo consiguiente, vemos que dicho derecho cultural, tal como es entendido, es un elemento clave para facilitar el ejercicio y goce del

desarrollo humano. Como señala Kymlicka, esta proposición refleja la idea de Amartya Sen: “el objetivo de la inclusión cultural debería ser *la libertad cultural*, las prácticas culturales se deberían respetar (dentro de un marco de desarrollo humano), si las personas escogen mantenerlas libremente y solamente si no restringen los otros derechos” (2004: 12).

Aquí, el ciudadano goza de una gama amplia de derechos ciudadanos, los cuales incluyen los derechos humanos integrales (políticos, civiles, económicos, sociales y culturales). Este concepto de ciudadanía extendida lo analizaremos en detalle posteriormente.

3. Nación, Estado e identidad

La ciudadanía universal es ese instrumento, ese conjunto de derechos y obligaciones, que históricamente ha sido utilizado con el objetivo de generar condiciones de igualdad entre los ciudadanos, concretar su relación con el Estado, y crear un vínculo identitario entre el ciudadano y su nación. Sin embargo, hoy en día, es preciso cuestionar la relevancia de una ciudadanía universal en países plurales, como Guatemala, Bolivia y Colombia.

Bello ha indicado que un aspecto fundamental de la ciudadanía es *la pertenencia*, o sea el hecho que la ciudadanía ha sido un instrumento a través del cual se ha buscado generar y consolidar la relación entre un individuo o grupo y una nación. En sus palabras:

“La ciudadanía es, sobre todo, un sentido de *pertenencia* relacionado con un conjunto de derechos, formas de inclusión y participación que desbordan los ámbitos políticos y cívicos, ampliándose hacia la cultura y la economía” (2004: 186; énfasis añadido).

De esta manera, ser ciudadano ha sido interpretado como equivalente a poseer una nacionalidad. La identidad ciudadana ha sido interpretada por muchos autores como pareja de la identidad nacional y como una herramienta para obtenerla y concretarla.

La ciudadanía universal, tal como ha sido vinculada a una identidad nacional y utilizada como mecanismo para imponer dicha identidad por encima de las demás identidades colectivas, ha dejado poco espacio para que sea asumida la diversidad de identidades étnicas y culturales *dentro* de una nación. El contexto de

Latinoamérica sigue siendo un ejemplo de esta situación. Las múltiples naciones indígenas fueron sometidas a procesos brutales de eliminación y asimilación durante el proceso de consolidación del proyecto de Estado-nacional homogéneo, conformado bajo una sola identidad *dentro de una sola nación*, lo cual finalmente significó que las *naciones dentro del* Estado-nacional, en las palabras de Kymlicka (2004), estuvieran sujetas a ello y a la imposición de una única identidad nacional.

Para Villoro:

“...la ciudadanía sigue siendo el instrumento a través del cual el Estado-nación niega la pertenencia a él a muchas personas...porque la ciudadanía liberal, que en teoría debería comprender los derechos básicos de todo hombre o mujer, está en realidad contaminada con las ideas y valores propios de una nación dominante, la del Estado hegemónico. *Buen ciudadano* se considera el patriota leal a los valores de la nación dominante, a quien defiende su forma de vida, sus manifestaciones básicas de cultura, su lengua o su concepción religiosa, sus símbolos patrios” (2002: 47).

Las historias y mitos colectivos y las ideas comunes fundadoras de las naciones latinoamericanas se forjaron en el siglo XIX para establecer Estados-nacionales que coincidieron con la etnicidad de los conquistadores y que buscaron crear naciones homogéneas de mestizos y de criollos, cuyos regímenes de ciudadanía confirieron, aunque muchas veces en letra muerta, derechos individuales y universales a sus integrantes.

En las palabras de Villoro:

“Los Estados nacionales nacieron del dominio de un grupo criollo y mestizo que se identificó a sí mismo como la nación y prescindió de las naciones indígenas que habían sido colonizadas” (2002: 42).

3.1 Identidad indígena

En el caso de los pueblos indígenas de América Latina, se ha documentado ampliamente que su identidad se fundamenta en una serie de aspectos clave que no han sido tomados en cuenta como elementos contribuyentes y constructores de la identidad nacional en los incipientes Estados-nacionales latinoamericanos, construidos a imagen de los Estados europeos y fundamentados en una identidad criolla o mestiza que excluía la identidad indígena (Van Cott, 1994, 2000; Yashar, 2003, 2005; Stavenhagen, 2004; PNUD 2005, capítulo 14; Leyva, 2005).

Principalmente, y según el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, la autoidentificación es el elemento central de quién es o se percibe como indígena. Además de la autoidentificación, se comprende la identidad indígena como basada en una relación o vínculo histórico con la tierra o el territorio que antecede el colonialismo. Dichos pueblos perciben esta relación como un aspecto clave de su identidad, la cual sirve como base fundamental para sus consiguientes reclamos jurídicos hacia el Estado, sobre sus derechos colectivos como pueblos.

El uso del idioma propio de cada pueblo indígena es un elemento clave de su identidad, como medio de comunicación y factor esencial en la estructuración de los procesos cognitivos y para proporcionar significado al ambiente

natural y social (2004: 22-23). Junto con el idioma, el uso del traje indígena y la práctica de costumbres tradicionales constituyen elementos muy importantes de la identidad indígena: la participación en la representación como autoridades tradicionales indígenas; la aplicación del sistema de administración de justicia indígena; así como la práctica de la religión indígena y su cosmología son otros componentes fundamentales. Además, la identidad étnica no es estática, evoluciona y se desarrolla, lo cual significa que sus atributos y contenidos se van transformando según el contexto, aunque se mantengan varios ejes o símbolos consistentes (Wilson, 1991; 1993; 1995). Vivir en un mundo interdependiente global ha significado para muchos pueblos indígenas balancear los valores, las costumbres, la cultura y los patrones sociales tradicionales con nuevos estilos, culturas y formas de vida. Por tal motivo, existen muchas identidades indígenas sincréticas, las cuales incorporan *viejos y nuevos* atributos culturales. Consecuentemente, la autoidentificación juega un papel determinante en la asunción de la identidad indígena.

3.2 Estado-nacional e identidad indígena

Los Estados-nacionales latinoamericanos han excluido históricamente las identidades y formas de vida de los pueblos indígenas y han violado sistemáticamente sus derechos, eliminándolos e intentando asimilarlos o integrarlos a través de la estandarización lingüística, la eliminación de las distintas culturas como consecuencia de legislación racista asimilacionista e integracionista y de políticas públicas homogenizantes, utilizando sus instituciones – incluyendo las escuelas y colegios, las universidades y el sistema político y jurídico – para llevar a cabo dicho proceso. El objetivo de estos procesos ha sido “crear una ciudadanía común unificadora o una

identidad nacional cívica” (O’Leary, 2004: 4). Según O’Leary, la *estandarización histórica* ha jugado también un papel clave en este proceso; o sea, la represión de historias y de los posibles portavoces como partidos políticos, movimientos étnicos y comunitarios, que contradijeran la *historia oficial nacional*. Tal proceso ha buscado eliminar las diferencias nacionales, étnico-nacionales y culturales para que no tuvieran importancia en el espacio o esfera pública (2004: 8-11). Significativamente, conferir a los individuos una ciudadanía universal y la correspondiente identidad nacional a *todos los pueblos o naciones dentro de un Estado-nacional*, ha sido un instrumento clave en el proceso histórico de homogenización y ha retado la sobrevivencia de los pueblos indígenas. Teóricamente, esto se hizo con el objetivo de establecer las bases para la igualdad ciudadana, tanto en cuanto a los derechos y obligaciones como en cuanto a poseer una identidad compartida única, sin importar las diferencias étnicas o culturales *de las naciones dentro de*, en la terminología de Kymlicka. Sin embargo, en muchos países de la región, por ejemplo en Guatemala, a los indígenas se les han impuesto las obligaciones y no los derechos, entre ellas, el servicio militar obligatorio.

En muchos casos, el Estado latinoamericano ha buscado dicho objetivo a través de la perpetración de violencia sistemática y brutal en contra de los pueblos indígenas. Además de las políticas de terror y eliminación, el proyecto de Estado-nacional latinoamericano monocultural, al igual que en otras regiones, adoptó una serie de mecanismos específicos, incluyendo políticas y legislación, para lograr sus fines. Estos mecanismos, codificados en las constituciones nacionales durante los siglos XIX y XX, moldearon las normas estatales y el comportamiento social hacia los pueblos indígenas. En sí, generaron una

serie de exclusiones y violencias sufridas por los indígenas, que han obstaculizado el pleno ejercicio de los derechos y la autonomía de los mismos pueblos indígenas. Según Kymlicka, los grupos minoritarios y, añadiríamos aquí los pueblos indígenas, son típicamente el primer blanco de estas políticas, dado que “son el mayor obstáculo a la meta (o mito) de un Estado-nacional unificado y, como consecuencia, los que más necesitan la ‘nacionalización’” (2004: 15).

Dichas políticas han incluido artículos constitucionales y legislación que regulan los idiomas oficiales (utilizados por las instituciones estatales); la miscegenación; educación y currículos educativos estandarizados (fundamentados en el idioma oficial y que enseñan la historia oficial del grupo cultural y étnico política, económica y culturalmente dominante); la centralización del poder político, la cual eliminaba la soberanía y autonomía local tradicional indígena; la difusión del idioma dominante a través de las instituciones culturales nacionales; la adopción de símbolos, historia y héroes que reflejaran y fortalecieran la identidad del grupo dominante; la construcción de un sistema legal unificado dentro del idioma dominante por encima de los sistemas de administración de justicia indígena; políticas de asentamiento que animaran a los integrantes del grupo dominante a habitar los territorios de los pueblos originarios; políticas de inmigración que limitaran la ciudadanía a través de ciertas condiciones; la expropiación de tierras y territorios (Kymlicka, 2004: 11-13; Stavenhagen, 2004: 25-27).

De acuerdo con Kymlicka:

“El impacto deseado de estas políticas es claro: centralizar todo el poder político y legal dentro de foros dominados por el grupo dominante; privilegiar el idioma

y la cultura de este grupo dentro de sus instituciones públicas, las cuales posteriormente se difunden dentro de todo el territorio del Estado; y hacer que las culturas y los idiomas minoritarios (o no dominantes) sean invisibles en los espacios públicos” (2004: 14).

Aunque la naturaleza precisa de cada Estado-nacional variara según su contexto específico, el antiguo modelo de Estado-nacional homogéneo buscó imponer su historia, idioma, sistemas político y jurídico, cultura, símbolos y héroes en todos sus ciudadanos, para formar una sola nación caracterizada por esta única identidad homogenizante (Kymlicka, 2002: 69-71). Como iniciativa de un grupo nacional dominante y como expresión institucional de los intereses e identidad de dichos grupos, se suprimieron y subordinaron *las naciones dentro de*, por fuerza para crear esta nación política apelando a la ciudadanía y la cultura universal.

“Este Estado nacional se cohesionan con recursos políticos y de fuerza, ideológicos, económicos (el mercado interior) y también culturales... requiere de medios políticos para estructurarse (fuerza, coerción, leyes, formas ideológicas) porque supone la existencia de un poder estatal unificador... Los indígenas son incluidos a través del mercado de trabajo y su marginalidad política es su forma de inclusión” (PNUD 2005: 294-295).

En este contexto, los regímenes latinoamericanos habían restringido la ciudadanía universal directamente, definida tal como era por el principio de *jus soli*, limitando los derechos ciudadanos a las poblaciones (históricamente masculinas) alfabetas y propietarias, lo que

excluyó principalmente en forma de facto a los pueblos indígenas (Yashar, 2004: 30). Como se sabe, para participar en este incipiente Estado-nacional y beneficiarse de él, los pueblos indígenas han tenido que asumir su correspondiente identidad nacional y, por consiguiente, rechazar la propia.

El proceso de formación de Estado en América Latina dependía entonces del uso de la fuerza para eliminar, asimilar o integrar a los distintos pueblos en una sola nación y forjar esta identidad única con sangre y violencia. Sin embargo, dicho proceso siempre ha sido parcial, incompleto: el indígena no ha desaparecido, la nación homogénea no se ha consolidado, las voces subalternas no se han callado, las historias, mitos y héroes nacionales no se han consensuado. A pesar de tales procesos político-militares brutales, se ha evidenciado que la identidad nacional homogénea impuesta durante estos siglos no se ha aceptado universalmente dentro de los países específicos. En palabras de Kymlicka, *las naciones dentro de* siguen persistiendo.² De hecho, la relevancia, la capacidad de imponer la cohesión sociopolítica y cultural del Estado-nacional liberal es cada vez más cuestionable y débil y las exigencias para el Estado plural, la nación étnicamente diversa, siguen aumentando. Según Yashar, las instituciones políticas en la región son todavía débiles y el compromiso de todos los *ciudadanos* con dichas instituciones es cuestionable, mientras que el alcance territorial de tales instituciones estatales sigue siendo ambiguo, particularmente en las áreas rurales. Si nos referimos al contexto actual boliviano, donde la autonomía de la región de Santa Cruz y otras regiones está en proceso de reclamación, se nota que el Estado-nacional y la nación (irreversible, consensuada, y que

² Villoro articula una propuesta parecida: “Un Estado ejerce dominio político sobre varias naciones – normalmente mediante la conquista o la hegemonía política” (2002: 41; énfasis añadido).

sirve a todos) son absolutamente cuestionables y cuestionados, un mito.

Las palabras de Yashar son importantes aquí:

“Es difícil argumentar que exista una comunidad humana única...Las identidades, fronteras y legitimidad nacionales están todas en cuestión y frecuentemente en flux. Latinoamérica se queda fuertemente dentro del proceso de formación de Estado, donde las identidades, fronteras y legitimidad del Estado son procesos altamente politizados y discutidos, particularmente en el campo” (2003: 12-15).

En el estudio de Yashar, la autora señala cierto tipo de ambigüedad en la forma con que se ha tratado el tema de las identidades étnicas y su relación con la ciudadanía en América Latina. Según Yashar, se ha descrito Latinoamérica como “la región donde las identidades étnicas han tenido históricamente poca importancia política” y en donde las divisiones étnicas han sido comparativamente débiles y los conflictos étnicos poco frecuentes, aislados y de dimensiones restringidas (2003: 9-14). Yashar discute este abordaje y busca reinterpretar los procesos históricos de formación de ciudadanía e identidad nacional dentro de un marco donde la identidad étnica en sí tiene una importancia clave. Al contrario, entonces, el conflicto étnico en Latinoamérica no ha sido invisible o infrecuente y los mismos proyectos de formación de Estado-nacional han ocurrido a partir y como consecuencia de tal conflicto y el genocidio de los pueblos indígenas.

Yashar reta la interpretación convencional que comprende las luchas por la creación o la redefinición de la ciudadanía históricamente en Latinoamérica dentro de un marco analítico

interpretativo que entiende dichos procesos como exclusivamente vinculados a las distintas olas regionales de la democratización. El abordaje de Yashar busca entender los procesos de formación de ciudadanía no solamente vinculados a la democratización, sino más bien como luchas identitarias vinculadas a la formación de los Estados-nacionales y a las políticas étnicas en la región. Este abordaje nos parece de suma importancia dado que confiere una significancia clave en la relación entre los procesos políticos, la identidad y la ciudadanía: es en este nexo que las luchas de los pueblos indígenas juegan un papel determinante para contribuir al desarrollo del contenido de la ciudadanía y los derechos que la fundamentan y de las correspondientes obligaciones del Estado-nacional en esta materia.

Desarrollo de las obligaciones estatales relacionadas con los derechos ciudadanos extendidos

A partir de los años setenta, el contexto internacional socio-político y jurídico proporcionó importantes oportunidades políticas para los actores indígenas y los movimientos que exigían demandas relacionadas al multiculturalismo. Como consecuencia de las luchas de los movimientos sociales e indígenas, en Escandinavia y Canadá se dieron importantes avances en cuanto al desarrollo e implementación de políticas públicas y legislación orientadas hacia los pueblos indígenas y el multiculturalismo. Según Kymlicka, en estos países, se ha ido consolidando desde entonces la idea de que la presencia de los pueblos indígenas sea un aspecto permanente de la realidad nacional (2004: 23). En este contexto, un elemento clave ha sido la transformación de la significación y definición tanto teórica como operativa de la ciudadanía. Dichos países han buscado consolidar un modelo de Estado plural, en

donde el llamado multiculturalismo define las relaciones entre el Estado y los distintos pueblos y grupos étnicos y culturales, y las políticas públicas y legislación que regula tales relaciones (Kymlicka, 1995; 2000; 2004; Bastos y Cumes, 2008; Brett, 2008a).

Haber llegado a esta época, cuando se hace posible exigir a los Estados-nacionales que cumplan con sus obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, un elemento central en la consolidación de la ciudadanía extendida, ha sido un camino largo que recorrer. A partir de finales de los años setenta, el desarrollo del debate sobre el multiculturalismo, principalmente como consecuencia del trabajo e impacto de los movimientos sociales europeos y estadounidenses – enfocado en el cuestionamiento del modelo histórico del Estado-nacional – ha sido clave. “*Las naciones dentro de* no se estaban asimilando y no deseaban aceptar la exclusión. Ellas no deseaban asimilarse dentro de la nación dominante, ni tampoco deseaban ser excluidas de la vida política” (Kymlicka, 2002: 72). Como consecuencia del impacto de las políticas de los movimientos reivindicativos, se demostró que “era moralmente ilegítimo intentar suprimir el deseo de los grupos nacionales de mantener sus identidades nacionales y sus instituciones” (ibid.). La crisis del viejo modelo de Estado-nacional homogéneo se ha hecho cada vez más visible e innegable desde entonces.

En este contexto, se evidenció que el modelo histórico del proyecto de Estado-nacional no puede ser sostenible frente a la multiculturalidad y diversidad, la imposición de su identidad homogénea no puede perdurar incuestionablemente. Todo lo contrario, el impacto de los movimientos multiculturales mostró que dicho modelo no ha podido reprimir o suprimir la diversidad de *las naciones dentro de*. En este contexto, en las

últimas décadas del siglo XX y en muchos casos acompañando el proceso regional de la democratización, y como consecuencia de una variedad de factores que se discutirán posteriormente, surgió en América Latina un movimiento indígena generalizado empeñado en visibilizar y hacer operativos los derechos de las distintas *naciones dentro de* este Estado-nacional homogéneo, retando esta identidad homogenizante y buscando transformar el Estado monocultural y monoétnico. La uniformidad mítica del Estado-nacional latinoamericano se manifestó enfáticamente con un llamado social irreversible: *se evidenció que el emperador no tenía ropa* – las comunidades homogéneas imaginadas no fueron nada más que eso, *imaginadas*, irreales e insostenibles, sin capacidad de ingerir y silenciar las demás identidades. El Estado se evidenció como un actor excluyente, defensor de los intereses minoritarios frente a las grandes inequidades sociales y económicas, y exclusiones políticas.

Fue en este contexto, que los movimientos indígenas surgieron en América Latina, dentro de una estructura de oportunidad política proclive o, mínimamente, menos resistente a sus demandas. Empezaron a manifestar su exigencia a través de políticas reivindicatorias buscando el reconocimiento y el respeto de sus derechos, exigiendo una nueva forma de ciudadanía y el mejoramiento, como consecuencia, de sus condiciones históricas de exclusión y marginalización. Dichas políticas se han definido como: *del reconocimiento, de redistribución, y de la extensión* de la ciudadanía. Se fundamentaron justamente en las experiencias de exclusión, racismo, marginalización y violencia sufridas históricamente bajo los Estados-nacionales monoculturales respectivos de la región y bajo los regímenes de la ciudadanía universal. Un elemento clave para lograr tales objetivos ha

sido exigir la creación de un Estado plural que proteja y garantice los derechos individuales y colectivos de estos pueblos. Dicho Estado debiera asumir una serie de obligaciones clave en materia de derechos de los pueblos indígenas.

Las movilizaciones en América Latina se ubican entonces como un aspecto del surgimiento amplio de la ola inédita de organizaciones de los pueblos indígenas que se dio en el plano internacional durante los setenta, tanto como movimientos sociales movilizadas en sus países respectivos o como movimiento global en el ámbito internacional, caracterizado por sus acciones e intervenciones dentro de distintas instituciones intergubernamentales, tales como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Van Cott, 1995, 2000, 2004, 2007; Kymlicka, 2004; Yashar, 2003, 2005; Bengoa, 2005; Brett, 2006, 2008; Leyva, 2007; Bastos y Cumes, 2008).³

La formulación de las demandas de las organizaciones indígenas se benefició parcialmente así de las políticas multiculturales que surgieron en Europa y los Estados Unidos de América, a partir de los años setenta, como fue documentado por Kymlicka (1995; 1995a; 2002; 2004). Sin embargo, y lógicamente, quizás el aspecto central en la lucha de los pueblos indígenas por garantizar el respeto y ejercicio de sus derechos ha sido el impacto del movimiento indígena latinoamericano como consecuencia de sus propias luchas (Brysk, 2000; Bengoa, 2005) y la utilización gradual del emergente marco normativo jurídico internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas.

La evolución de este marco normativo jurídico en sí ha recorrido un camino largo, muchas veces estancado, y ha sido la consecuencia principalmente de la lucha incansable y valiente de los mismos pueblos indígenas, tanto en sus países y regiones respectivos, como desde adentro de sus propios gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, en particular de las Naciones Unidas. De suma importancia en estos procesos, ha sido el papel que jugó una gama amplia de actores indígenas dentro de la ONU, luchando por transformar la misma organización para que fuera un sistema representativo de la multiculturalidad y pluralidad de sus Estados miembros y las *naciones dentro de ellos*, e incluyera la perspectiva de los pueblos indígenas. Un aspecto clave había sido el cabildeo exitoso de dichos actores en consolidar una serie de procesos e instancias dentro de las NU, incluyendo el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (1982), las dos décadas internacionales sobre los pueblos indígenas (1993-2003; 2005-2015) y el Foro Permanente de Asuntos Indígenas (2002), entre otros. Además, tales actores han luchado por más de dos décadas en pos la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2007.

La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, por ser una *declaración*, no es vinculante o exigible en su cumplimiento, pero sí puede formar parte del derecho internacional consuetudinario con el transcurso del tiempo y su cumplimiento, y representar así otro instrumento de lucha de los pueblos indígenas. Por consiguiente, es un componente del marco normativo jurídico relativo a los derechos de los pueblos indígenas. Dicho

³ Se orientaron políticas y demandas hacia las mismas instituciones internacionales como la ONU y el Banco Mundial, con el objetivo de abrir espacios, incidir en políticas y establecer mecanismos de participación formal.

marco normativo se compone de una serie de instrumentos internacionales⁴ lo cual incluye una gama amplia tanto de derechos individuales como derechos colectivos, consagrados en los convenios y declaraciones internacionales y en la legislación de los países específicos. Como consecuencia de estos instrumentos, los Estados que los han ratificado tienen ahora la obligación de desarrollar e institucionalizar la legislación nacional basada en el espíritu de dichos mecanismos internacionales y derivados de los compromisos que se establezcan.

El marco normativo es cada vez más importante como instrumento o modelo, con respecto a la forma plural que el Estado debiera asumir y las correspondientes obligaciones nacionales e internacionales que debieran orientar sus normas y también para las luchas de los pueblos indígenas. En este Cuaderno se propone que la implementación de dicho marco represente un aspecto central en la consolidación de un Estado plural y de la ciudadanía extendida. En otras palabras, lo mismo representa el aspecto jurídicamente vinculante del principio operativo de un Estado plural.

De suma importancia para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y un eje central del marco normativo jurídico, es el Convenio 169 sobre Los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT. La columna vertebral de este Convenio es la obligación que asumen los Estados de ratificar la consulta con los pueblos indígenas en la elaboración de políticas, la planificación económica y otros aspectos de la gestión de los

asuntos públicos que les afecten directamente como comunidades y como *pueblos (el derecho a la Consulta)*. El espíritu de esta resolución es facilitar y garantizar que los pueblos indígenas participen dentro del Estado con respecto al desarrollo de políticas públicas y la legislación, que obtengan indemnización cuando sea apropiado y necesario; así como asegurar la promoción y el respeto de todos los derechos de los pueblos indígenas como parte del mismo Estado y del conjunto de derechos que fundamenta la democracia. A pesar de ciertas debilidades del Convenio, en particular la limitada interpretación del concepto de *pueblos*, representa una herramienta clave e inédita para los pueblos indígenas en cuanto a garantizar su participación en el diseño, la estructuración y la implementación de un Estado plural funcional.

Las obligaciones estatales que se asumen como consecuencia de la ratificación del Convenio 169, especialmente, y en conjunto con las demás obligaciones consagradas en los otros instrumentos internacionales relativos a los derechos de los indígenas, forman la columna vertebral de las nuevas obligaciones del Estado en cuanto a garantizar su naturaleza plural. De forma significativa, dan expresión vinculante a los derechos y las obligaciones correspondientes de la ciudadanía extendida, como veremos adelante. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la debilidad central del Convenio 169 es la limitante que impone en cuanto a la libre determinación de los pueblos indígenas.

⁴ Los instrumentos internacionales que consagran y contemplan los derechos individuales, colectivos y específicos de los pueblos indígenas incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y una nueva serie de instrumentos, incluyendo la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos.

4. Estado plural, etnicidad y ciudadanía extendida

Hemos documentado que existe una evidente relación directa entre la ciudadanía universal y una identidad atada a una comunidad política centralizada administrativamente y culturalmente homogénea, dentro de la cual la ciudadanía se trata y se entiende como un estatus legal universal, igual y democrático. Dentro de este marco, ha sido el Estado-nacional el que se ha presentado como la única ubicación o manifestación significativa de comunidad e identidad política, en donde la ciudadanía ha significado membresía dentro de este Estado-nacional. En el contexto latinoamericano, tanto como en los nacionales, este fenómeno ha conllevado e institucionalizado la exclusión y marginalización de los pueblos indígenas no solamente en cuanto al rechazo formal de la vigencia jurídica y *justiciabilidad* de sus derechos colectivos, sino también como consecuencia de la ineficacia sistémica del impacto de la protección (por parte del Estado) y el consiguiente ejercicio de sus derechos individuales.

Como se sabe, dentro del proyecto de los Estados-nacionales plurales, no se puede imponer tal lógica, dado que existe una variedad de comunidades políticas a las cuales los diversos ciudadanos, por ejemplo los pueblos indígenas, pudieran pertenecer simultáneamente. O sea, un anciano indígena puede ser autoridad tradicional, haber participado en un ejército nacional como soldado, o en otras instituciones o autoridades de su Estado-nacional y votar en elecciones nacionales. *Otro ciudadano*, puede ser que no vote, pero sí sirve profundamente y con honor a su comunidad indígena como autoridad tradicional, como comadrona, por ejemplo. Entonces, se evidencia que hay

distintas instituciones, identidades grupales, y comunidades políticas a las cuales un ciudadano pudiera mostrar lealtad, *a pesar de lo que nos ha dicho la ciudadanía universal sobre la comunidad e identidad política*. ¿El indígena que no vota pero que participa como autoridad tradicional es menos ciudadano que el que vota, pero no ejerce ninguna otra participación en su comunidad? Claramente, se observa que dicho tema es de suma complejidad y merece un estudio profundo en el futuro. No obstante, lo que vemos es que en dichas circunstancias es necesario desarrollar otras formas de ciudadanía, otras articulaciones de la identidad colectiva de los grupos o *naciones dentro de* los Estados-nacionales. Es preciso preguntarnos ¿por qué existe el miedo de permitir estas posibilidades? ¿Acaso es imposible para un ser humano demostrar lealtad a distintas entidades, comunidades, identidades?

Estas nuevas formas de la ciudadanía (extendida) podrían conferir autonomía a los pueblos indígenas, proporcionar las condiciones bajo las cuales se respeten y ejerzan los derechos humanos integrales (individuales y colectivos) de los pueblos indígenas, mientras los mismos mantengan y contribuyan a la integridad de un Estado-nacional plural y no homogenizante. Es decir que no deberían amenazar la integridad del Estado-nacional, sino contribuir a reformarlo y transformarlo. ¿Es imperativo declarar *boliviano, peruano, guatemalteco* antes de cualquier otra identidad o lealtad? ¿Puede uno identificarse como indígena antes que como guatemalteco? ¿De qué se tiene miedo?

Como ha indicado Kymlicka:

“No es cuestión de tener una lealtad primaria incondicional al Estado. Ese no puede ser el modelo de unidad en un Estado-multinacional. En cambio, la unidad va a ser un cuadro más complicado: la atadura de los pueblos al Estado que coexiste, en mutua interdependencia, con su lealtad e identidad hacia los grupos nacionales subestatales” (2002: 79).

En este Cuaderno, hemos presentado una serie de debates analíticos que se interrelacionan y giran alrededor del concepto de la ciudadanía. El argumento central ha sido que para construir un Estado incluyente y representativo del pluralismo de pueblos, es necesario implementar el marco normativo jurídico relativo a los derechos de los pueblos indígenas. Dicho marco impone una serie de obligaciones profundas al Estado-nacional, además de conferir una gama amplia de derechos *a los pueblos o naciones dentro de*. Es este marco jurídico, tal como es, el que se ubica y fundamenta como el marco jurídico vinculante de un Estado plural, y por lo consiguiente de la *ciudadanía extendida*. Es decir que el Estado plural o multicultural no se construye como una muestra de la buena voluntad de los Estados y los gobernantes frente a los reclamos de los ciudadanos por el reconocimiento de su diversidad. La construcción del Estado plural y la institucionalización de las obligaciones y los derechos que lo fundamentan y, consiguientemente, la sanción de los funcionarios que no los implementen, es un deber justiciable de los Estados que han ratificado los instrumentos que forman parte del marco normativo jurídico internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas y los grupos minoritarios. Por lo tanto, *extender la ciudadanía universal hacia una ciudadanía más incluyente es obligación del Estado*. En seguida, analizaremos con más

detalle los modelos que se han propuesto hasta ahora en este marco.

4.1 Ciudadanía diferenciada

Según Taylor, se entiende la ciudadanía aquí como la “diversidad profunda”, donde los indígenas gozan del autogobierno local o regional, y donde la comunidad indígena o grupo étnico se manifiesta como el locus principal de la identidad política y la participación. Sin embargo, dichos pueblos siguen siendo canadienses, guatemaltecos o colombianos. Los ciudadanos disfrutan “un sentido de pertenencia con cualquiera de sus identidades y con el Estado nacional. Pueden hacerlo, sin perder su identidad étnica *al coexistir en el mismo sujeto diversas identidades, que no son contradictorias*. Es la experiencia activa y continua de participación lo que altera los componentes de la identidad” (PNUD 2005: 301; énfasis añadido).

Bajo estas condiciones, los ciudadanos indígenas gozan de la protección de sus derechos universales e individuales, además de sus derechos colectivos. La ciudadanía es un conjunto de prácticas sociales, obligaciones y derechos legales que se refieren tanto a su identidad como indígena como a su identidad como miembro o integrante del Estado-nacional del cual forma parte.

4.2 Ciudadanía étnica

La ciudadanía étnica puede comprenderse como “una forma de ciudadanía restrictiva que reconoce a los grupos étnicos, les restituye bienes simbólicos y materiales, y les otorga canales de participación” (Bello, 2002: 202). Similarmente, Zárata propone que la ciudadanía étnica represente “el proceso de revalorización de la calidad étnica en el espacio público o el reconocimiento del hecho y derecho de ser diferente”. Por medio

de dicho proceso, el indígena se asume como sujeto político y los reclamos jurídicos se convierten en una herramienta central de la luchas indígenas (2002: 410; De la Peña, 2000; Leyva, 2005). Guillermo de la Peña ha sido uno de los principales analistas en cuanto al desarrollo del tema de la ciudadanía étnica desde los ochenta. El tema salió del activismo y las luchas de las organizaciones de los pueblos indígenas en esta década las cuales articularon “un discurso en que la etnicidad y la resistencia cultural se definían como componentes básicos en la lucha por los derechos sociales, cívicos y políticos.” (1996: 18)

De esta manera, significativamente, *tanto la ciudadanía diferenciada como la ciudadanía étnica se enfocan en la judicialización de los reclamos de los ciudadanos indígenas frente al Estado*, los cuales se caracterizan por su naturaleza individual y colectiva. Este mismo reconocimiento jurídico es fundamental para regular las relaciones entre grupos culturalmente distintos y que conviven en un mismo espacio social. En otras palabras, dichas normas se desarrollan para controlar *la arbitrariedad y la imposición* entre grupos distintos étnicos y culturales, y el mismo Estado, y para regular las relaciones interétnicas, con los mismos derechos como instrumentos de dicho proceso (Zárate, 2002: 410-411).

4.3 Ciudadanía depurada

La ciudadanía depurada también comparte el concepto que, dada su integración a una comunidad política específica, los individuos gozan de derechos y obligaciones que no comparten con miembros de otras comunidades (étnicas, culturales), mientras que comparten otros derechos y obligaciones comunes a todos los miembros que componen un Estado-nacional (Villoro, 2002: 47). Es decir que existen obligaciones y derechos específicos

y universales a todos los distintos grupos o *naciones dentro de*. Sin embargo, un elemento central de la concepción de *ciudadanía depurada* es la importancia de garantizar que ésta no se ligue o vincule a los intereses o identidad de un solo grupo, dada la historia de exclusión y violencia que ha acompañado la formación de los Estados-nacionales. En palabras de Villoro:

“La noción de ciudadanía tendría que depurarse en el sentido de no representar sólo los fines, valores y concepciones del grupo o nación dominante. La ‘ciudadanía depurada’ de todo carácter nacional estatuye una igualdad básica entre todos los grupos diferentes de un solo Estado y supone *convenio* entre ellos... La ciudadanía compete a la relación de toda persona con el Estado plural; es independiente de la relación diferenciada de pertenencia que tuviera esa persona con una comunidad cultural específica.” (2002: 45-48).

Finalmente, veremos que la *ciudadanía depurada* se fundamenta en una comprensión y reconocimiento de los elementos comunes que establecen las condiciones para crear la igualdad entre todos los miembros de un Estado y la colaboración entre ellos.

Dado lo anterior, ahora corresponde analizar a grandes rasgos algunas de las demandas prioritarias de las organizaciones indígenas en Latinoamérica. Se distinguen dichas exigencias por tres ejes centrales interrelacionados: el marco global definitorio, los derechos extendidos, y el Estado plural. En este punto, deberíamos preguntarnos: ¿cómo es que los movimientos indígenas han contemplado sus propias demandas?, ¿cuáles derechos y obligaciones estatales pueden garantizarlas? y ¿qué tipo de Estado puede garantizar esta nueva ciudadanía extendida e incluyente?

5. Marco global de las demandas de los movimientos indígenas

Conceptualmente, los movimientos indígenas que surgieron durante las últimas décadas a partir de los ochenta pueden vincularse a una serie importante de debates académicos clave. En el continente se observa que, cada vez más, estos movimientos basan y enmarcan sus demandas en el marco normativo de los derechos de los pueblos indígenas para presionar a los Estados-nacionales latinoamericanos a cumplir con sus obligaciones, y enfrentar el alcance limitado del impacto de los distintos procesos históricos de formación de Estado-nación. Según Yashar, tales políticas y demandas obligan a los distintos Estados-nacionales de la región a resolver *la naturaleza incierta* de las nuevas instituciones estatales democráticas en los países plurales y a considerar cómo pueden reformarse las nuevas democracias para acomodar más eficazmente las identidades plurales y consolidar unidades políticas más heterogéneas (2004: 28).

Así que, el proceso que se ha desarrollado como consecuencia de la movilización indígena del continente no es solamente un proceso que busque impactar en las estructuras políticas, marco legislativo e instituciones del Estado, sino también en el proceso histórico de formación del Estado-nacional, algo quizás menos medible, pero de suma importancia. Dentro de los distintos países latinoamericanos, que se componen por grupos étnicos diversos, ha contribuido a la evolución de un debate sobre la identidad nacional y sobre los diferentes procesos históricos relacionados a la formación de la nación y, enfáticamente, a *la historia y la ciudadanía*. Según Kymlicka, en este contexto: “La tarea principal en el diseño de las políticas culturalmente incluyentes, es pensar como limitar, modificar o aún reemplazar las políticas (históricas)

que fueron orientadas hacia la construcción de la nación, para disminuir su potencial para crear e institucionalizar la exclusión cultural, económica y política” (2004: 15). Claramente, entonces, dichas exigencias del movimiento indígena representan respuestas organizacionales dirigidas hacia los problemas generados por el antiguo proyecto de Estado-nacional latinoamericano, como se ha mencionado anteriormente.

Según Nancy Fraser, las luchas en contra de las inequidades económicas requieren lo que se nombra como *políticas de redistribución*, o sea la forma histórico-tradicional de movilización fundamentada en la clase. En cambio, la exclusión que gira alrededor de la etnicidad y la cultura, requiere una lucha basada en las *políticas del reconocimiento*. Las políticas de las organizaciones indígenas se han caracterizado por el abordaje sintético de estas dos formas de lucha, las cuales se han fortalecido por una exigencia articulada hacia el Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos integrales de los pueblos indígenas. Como consecuencia de esto, tales políticas y demandas se han orientado cada vez más hacia la necesidad de ampliar y profundizar la definición operativa de la ciudadanía y la democracia y los derechos que la fundamentan. Además, dichas plataformas se orientan tanto hacia el Estado, en cuanto a la exigencia para que cumpla con sus obligaciones y proporcione políticas públicas dirigidas hacia la protección y promoción de todos los derechos humanos de los pueblos indígenas, como hacia la construcción de un Estado-nacional *incluyente*, que represente a todos los pueblos que forman parte de él, y que no sea una nación que únicamente represente al grupo étnico-cultural dominante, como lo

ha hecho históricamente el Estado-nacional liberal.

5.1 Derechos colectivos de los pueblos indígenas

Según analistas, las demandas de los movimientos indígenas “plantean la necesidad de redefinir lo que hasta ahora ha sido la interpelación entre individuo y Estado, *para pensar también en el grupo como sujeto social interpelado y titular de derechos y deberes*” (Bello, 2002: 186; énfasis añadido). Esta nueva propuesta cuestiona la histórica forma de interrelación entre individuos y grupos y la relación entre el individuo y el Estado.

La ciudadanía en los proyectos de Estado-nacional latinoamericanos se ha fundamentado históricamente en una serie de principios que han regido tanto la relación entre el Estado y los ciudadanos y sujetos políticos (*los individuos*), como la democracia y los derechos que la han fundamentado. Estos principios buscaron establecer la igualdad de los sujetos frente al Estado y entre ellos mismos. Se ha evidenciado como consecuencia de las luchas de los movimientos de los pueblos indígenas que estas condiciones no son adecuadas dadas las inequidades históricas, marginalización estructural y la naturaleza mono-cultural y excluyente del Estado-nacional; en sí, la ilegitimidad operativa y conceptual de dicho Estado frente a la diversidad étnica y cultural. Como consecuencia, muchas organizaciones indígenas han buscado reorientar el marco de derechos humanos aplicado por el Estado, utilizando el marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas, para insistir en los derechos colectivos, incluyendo los derechos económicos y los derechos culturales, los cuales incluyen, según Kymlicka, tres tipos de derechos diferenciados – al autogobierno, los derechos poli-étnicos y los derechos especiales de representación. Sin embargo, también presenta una serie de dificultades.

Según Vega:

“El problema es, entonces, como conciliar la universalidad de los principios que rigen la democracia y el Estado de derecho en el mundo moderno, con la parcialidad de valores y principios que aporta la existencia de diversas identidades y culturas en una misma comunidad política. Dicho en otros términos, cómo mantener la igualdad de derechos y el igual respeto a cada sujeto individual o colectivo cuando la situación de enfrentamiento cultural hace problemática tal intención” (2004: 84).

Las demandas de las organizaciones indígenas señalan que la conceptualización histórica de la ciudadanía y los derechos humanos en su marco universal, orientado hacia la protección del individuo, no representa o consolida un marco adecuado para garantizar los derechos y el desarrollo humano de los pueblos indígenas. Por lo tanto, las organizaciones indígenas proponen consolidar e institucionalizar la protección de los derechos colectivos por parte del Estado (toda forma de obligaciones estatales nacionales e internacionales como eje central del aspecto vinculante de la ciudadanía extendida). Muchas organizaciones indígenas en el continente, entre ellas de Colombia, Brasil y Guatemala, han enfocado sus demandas hacia la garantía de los distintos derechos que constituyen el derecho a la libre determinación, articulado dentro de un marco integral de los derechos humanos, y declaran que el ejercicio de *su ciudadanía* en condiciones de plena igualdad depende de ello. Dicho marco implica la generación de una nueva dinámica entre los sujetos sociales y el Estado, en donde éste proteja los derechos colectivos como derechos inherentes a los pueblos indígenas y en donde los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la libre determinación. Como se mencionó anteriormente, se ha reconocido el derecho a *la libre determinación*

como parte de un paquete comprensivo de derechos orientado hacia la protección de los indígenas y como un eje central del marco normativo jurídico internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas. El ejercicio de este derecho es clave; de hecho, según el anterior Relator Especial para las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, representa una precondition para la consolidación de los demás derechos de los pueblos indígenas y así “debe considerarse como el eje central, *el bedrock* [cimiento], que asegure el autogobierno de los pueblos indígenas” (2004: 7).

No obstante, como consecuencia de las debilidades del mismo marco normativo, el ejercicio del derecho a la libre determinación se ha limitado principalmente a las esferas locales y a los campos que tienden a incidir menos en aspectos estructurales económicos y sociopolíticos. En este sentido, se ha extendido el derecho de la libre determinación relativa al territorio o el control de los recursos en una forma muy restringida en América Latina. En Colombia, por ejemplo, el control de los resguardos indígenas se ha conseguido, aunque dichos territorios reciben un presupuesto gravemente inadecuado y los grupos indígenas siguen estando sujetos a las acciones de los distintos grupos paramilitares y militares, y del Estado. Similarmente, los conflictos en la amazonia de Perú, durante mayo y junio del 2009, por el control estatal de los recursos ubicados en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, han demostrado que mientras el Estado mantenga el control de los recursos del subsuelo, el pleno ejercicio

del concepto de la libre determinación sigue siendo una farsa sujeta a la brutalidad de las acciones del Estado latinoamericano.

En este sentido, las políticas de los movimientos indígenas se han enfocado en exigencias para el reconocimiento de sus prácticas culturales e identidades como reclamo para sus derechos colectivos. Por ejemplo, se incluyen demandas para el reconocimiento del sistema de administración de justicia indígena, el ejercicio de las autoridades tradicionales indígenas, los derechos de hablar y recibir educación en su propio idioma, de practicar sus propias religiones y formas sociales tradicionales administrativas y culturales, y por el derecho de controlar su propiedad intelectual. Además, se han priorizado políticas de las organizaciones indígenas que buscan consagrar el derecho de ejercer el control sobre los recursos naturales, la redistribución de la tierra, la protección de los territorios naturales y la consulta. Dichos elementos forman parte de un conjunto complejo de derechos que se manifiestan en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Sin embargo, y enfáticamente, la libre determinación en este caso no implica la secesión del Estado-nacional, sino la reforma de sus políticas, legislación e instituciones para que el Estado represente operativa y efectivamente a todos los pueblos que forman parte de él, y asuma su naturaleza plural. En esos términos, se ubica bajo el marco formal de la ciudadanía diferenciada de Villoro. De esta manera, las políticas indígenas se han caracterizado por su fundamento y principio conceptual de luchar por la *descolonización interna* (Kymlicka, 2004).⁵

⁵ Según Kymlicka (2004), el proceso de descolonización interna generalmente involucra tres elementos centrales: (i) el reconocimiento de los reclamos por la tierra; (ii) una gama de derechos culturales, incluyendo derechos del idioma, políticas educativas interculturales, y el reconocimiento de prácticas tradicionales, incluyendo el sistema de administración de justicia indígena; y (iii) el derecho al autogobierno o autonomía política. En otros países, Kymlicka identifica un elemento adicional: las demandas por los derechos consagrados en los tratados firmados con el poder colonial original. Distintos gobiernos han respondido a dichas demandas articuladas por las luchas de los movimientos indígenas a través de la institucionalización de políticas públicas y reformas legislativas o constitucionales, las cuales consagran tales derechos, y la creación de mecanismos a nivel estatal que buscan redefinir el Estado como multicultural. Además, se han establecido procesos de descentralización y la creación de sistemas federalistas para responder a dichos reclamos (Stavenhagen 2004; Yashar 2003).

Otro aspecto clave de esta nueva dinámica es que el Estado debe respetar las fronteras administrativas de las autoridades indígenas tradicionales y sus propias estructuras. Aquí vemos la centralidad de la autonomía política de los pueblos indígenas para sus nuevos reclamos, como columna vertebral de su libre determinación. Sin embargo, como se ha dicho, esto no representa o implica buscar la secesión de dichos pueblos; las demandas no se caracterizan por eso, sino por buscar un Estado multinacional plural, que promueva la inclusión de los pueblos indígenas en el Estado y su respectiva representación; promoviendo simultáneamente su autonomía como *pueblos*. Vemos aquí la importancia del ejercicio, en combinación, de los derechos a la igualdad (participación en y representación por el Estado) y los derechos a la diferencia (el libre ejercicio de los derechos culturales), lo cual se refuerza mutuamente y representa el eje central de esta nueva ciudadanía en donde la orientación histórica del Estado hacia el individuo *se extiende hacia una interpelación con las identidades grupales*, con el colectivo. Kymlicka la nombra *ciudadanía diferenciada*.

Dicha demanda ha precipitado un debate profundo en el ámbito global y en América Latina sobre la compatibilidad entre los derechos individuales y los derechos colectivos (De la Peña, 2000; Villoro, 2002; Diez, 2003; Bello, 2004; Kymlicka, 2004). Como se sabe, se ha argumentado que la ciudadanía universal liberal, fundada en los derechos individuales, ha precipitado y causado la asimilación, integración y exclusión de los grupos étnica y culturalmente diversos. La historia de los pueblos indígenas y grupos minoritarios representa el testimonio de estas proposiciones. En cambio, se ha argumentado que la introducción, protección y ejercicio

de los derechos colectivos, particularmente el derecho a la libre determinación y la autonomía, amenaza los derechos individuales, conlleva el aislamiento y separación y puede terminar en la *balcanización* de las sociedades diversas. Este último argumento es esgrimido mayoritariamente por los grupos culturales o étnicos dominantes dentro de un Estado, en momentos de posible transformación social, los cuales perciben en la exigencia por la protección y garantía de los derechos colectivos, una amenaza a sus intereses históricos. Revive y depende del viejo fantasma histórico del levantamiento indígena y de la discriminación racial o étnica: *los indios bajarán de sus montañas e invadirán nuestras civilizaciones, lo que amenazarán nuestros intereses* (Brett, 2005; 2009, en proceso de publicación).

Otro elemento del mismo debate gira alrededor de la idea que las demandas por los derechos culturales y su posterior ejercicio podrían obstaculizar las relaciones interétnicas y entre las distintas culturas y *naciones dentro del Estado-nacional*. Se argumenta que podrían impedir el ejercicio de los derechos de los miembros del mismo grupo indígena o minoritario que reclame sus derechos por, posiblemente, privilegiar los valores de las *élites indígenas o minoritarias*, por encima de los reformistas en el grupo, negar la existencia de los derechos humanos universales y sofocar el diálogo sobre conflictos culturales dentro de la respectiva sociedad (Kymlicka, 2002; 2004: 8).

Una gama amplia de comentaristas ha analizado profundamente las acusaciones hacia los derechos colectivos y posteriormente las han rechazado rotundamente, por lo que no se ahondarán en este informe. Kymlicka (2004) ha nominado estas acusaciones como los mitos de los derechos colectivos.⁶ Ha argumentado

⁶ Véase Kymlicka (2004) para una discusión detallada sobre los mitos de la ciudadanía diferenciada y los derechos colectivos.

que el Estado tiene la obligación de proteger y promover todos los derechos, tanto individuales como colectivos y, por lo tanto, podrá siempre controlar e impedir que unos derechos se privilegien sobre otros. Además, ha afirmado enfática y convincentemente, que los derechos colectivos *no amenazan* al Estado-nacional unitario y unido.

Todo lo contrario, su ejercicio nos urge a repensar en cómo construir nuevos puntos de referencia (en cuanto a la identidad, la lealtad, las alianzas políticas y sociales) para los ciudadanos diversos y las distintas *naciones dentro de* un Estado-nacional. En otras palabras, nos urge a reflexionar sobre cómo construir un Estado multinacional operativo y funcional.

Este argumento refleja el pensamiento de Stavenhagen, quien ha analizado las posibles tensiones entre los derechos universales y los derechos colectivos. Según Stavenhagen, es necesario crear y generar distintos puntos de referencia relacionados con la identidad y la ciudadanía: “La ciudadanía en cuanto a pueblos indígenas se refiere, deberá tener dos puntos de referencia esenciales: la unidad del Estado democrático y el respeto a los derechos humanos individuales al interior de las unidades autonómicas que se establezcan” (2004: 7). Para Stavenhagen, al construir los puntos de referencia justamente fundamentados alrededor de la unidad del Estado democrático y los derechos de los pueblos indígenas simultáneamente, se impedirá la división del Estado-nacional.

Esto evidencia la necesidad de construir puntos de referencia que puedan conciliar las preocupaciones legítimas del Estado-nacional, en cuanto a garantizar la integridad de su territorio nacional y unidad nacional, con los reclamos legítimos jurídicamente consagrados y justiciables de los derechos de los pueblos indígenas. A continuación, analizaremos

esta cuestión a través de una presentación del debate sobre el Estado plural.

5.2 Estado plural

Hemos argumentado aquí que un elemento central del proceso de extender la ciudadanía universal hacia una ciudadanía más incluyente y representativa es implementar el marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas. En otros términos: garantizar sus derechos a través del cumplimiento del Estado con sus respectivas y correspondientes obligaciones. Se propone enfáticamente que el Estado plural no solamente puede, sino *debe responder* a las visiones y exigencias de una ciudadanía extendida y construir las instituciones y mecanismos para que se cumpla dicha visión.

Las plataformas de los movimientos indígenas han exigido la creación de un Estado plural, que no trate superficialmente y haga concesiones simbólicas hacia la inclusión de la diversidad de los pueblos, sino fundamente enfáticamente su pluralidad en el concepto de inclusión y desarrollo humano por medio del establecimiento de una estructura, instituciones, legislación y políticas públicas orientadas hacia la consolidación de la multiculturalidad e interculturalidad. Un aspecto fundamental de tal Estado será la operacionalización de un marco integral de los derechos humanos, *que incluya el derecho al desarrollo tal como está contemplado y consagrado en* la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, lo cual tiene como objetivo principal la protección de los pueblos y la garantía de las condiciones bajo las cuales se puede lograr el desarrollo humano.

Cabe clarificar de nuevo, que existe una relación de interdependencia entre los derechos humanos y el desarrollo humano. Así, para

consolidar la democracia no es suficiente con garantizar solamente el ejercicio de los derechos políticos y civiles, en sí la institucionalización de los mecanismos democráticos formales procesales, sino también es necesario garantizar la protección y el ejercicio de los derechos humanos integralmente entendidos como los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Es únicamente a través de la aplicación de dicho marco que se logrará garantizar el desarrollo humano de todos y todas (Brett y Rodas, 2008).

Sin embargo, dada la historia de las relaciones entre los pueblos indígenas y los proyectos de Estado-nacional latinoamericano, el establecimiento de dicho Estado no será fácil, y encontrará una serie de obstáculos, tanto por parte de los grupos (élites y no élites) recalcitrantes, como por las percepciones sobre el Estado de los mismos pueblos excluidos, producto de la experiencia cotidiana de los indígenas. En palabras de Kymlicka:

“Las minorías tienen que creer que es posible que el Estado pueda convertirse en no discriminatorio contra los grupos minoritarios, y que es posible que el Estado pueda tener buena fe y deseo para permitir a los grupos minoritarios ser autónomos y exitosos para prosperar en el futuro indefinido” (2002: 79).

Por lo tanto, el establecimiento de este Estado no es únicamente una cuestión de enfrentar obstáculos operativos, sino también de superar la falta de confianza entre Estado y pueblos y lograr la legitimidad del Estado frente al testamento de la historia. Según una amplia gama de teóricos, un asunto clave aquí es la elaboración de un pacto social, un consenso, entre los pueblos o ciudadanos y el Estado en cuanto a su relación. Villoro lo ve como la necesidad de responder y crear condiciones mínimas en términos no solamente de las

obligaciones y derechos de los ciudadanos frente al Estado y sus correspondientes obligaciones, sino también de la identidad que el Estado-nacional asumirá. En vez de la vieja forma de imponer una identidad ajena a dichos pueblos y los distintos tipos de exclusiones y violaciones a los derechos humanos que estos procesos han implicado o muchas veces conllevado explícitamente, se contemplará como un pacto libre entre actores relevantes. En otras palabras: “Las partes convenientes tendrían que pactar libres de coacción y ser autónomas, es decir, ser capaces de decidir con libertad las características del convenio, de aceptarlo o de rechazarlo. En consecuencia, la autonomía de los pueblos pactantes en un Estado multicultural no es el resultado del convenio, sino es su condición” (2002: 79).

El Estado plural y sus diversos agentes e instituciones hacen justiciable, reconocen y tratan de promover la diversidad cultural de todos los grupos, incluso en materia de multilingüismo y de diversidad cultural; y como consecuencia representa la condición vinculante de la ciudadanía extendida. En este sentido, el Estado plural o multinacional debe representar y de hecho se convierte en la manifestación de esta diversidad. Significativamente, el respeto, la garantía y la promoción de este tipo de diversidad cultural en todos los niveles de la sociedad y del mismo Estado es una obligación asumida por el Estado como consecuencia de sus compromisos internacionales, y en muchos casos, los nacionales, como se ha mencionado con anterioridad. En las palabras del INDH 2005: “El Estado plural es multilingüe, heterogéneo, admite la diversidad religiosa y jurídica, y la presencia complementaria de variados intereses socioeconómicos” (PNUD, 2005: 296).

Un elemento central en la definición del Estado plural es la importancia de ampliar y extender

la ciudadanía con el objetivo de reconocer y respetar la pluralidad étnica y las expresiones culturales dentro de sus fronteras. Proceso que se basa en la realización y el ejercicio del derecho a la igualdad de todos los ciudadanos en paralelo con el derecho a la diferencia de grupos particulares o *naciones dentro del Estado* multinacional, como derechos consagrados en el marco normativo nacional e internacional. La consecución de este objetivo debe consolidar, fortalecer y dar un verdadero sentido a la vida en una democracia plural, fomentando así el buen gobierno y un sentido de unidad nacional.

La construcción del Estado plural o multinacional no es un proceso que busque consolidar la uniformidad, sino más bien reconocer, aceptar y asumir como algo inherente la pluralidad de identidades que coexisten dentro de un determinado Estado. Es evidente que esa transición implica la necesidad de un replanteamiento de la estructura y las normas que determinan el comportamiento del Estado, tanto como de repensar su historia. Una sociedad étnica y culturalmente diversa requiere un Estado que reflexione sobre la pluralidad y la incorpore dentro de sus estructuras, la identidad nacional y la legislación, entre otros elementos. Cuando todos los ciudadanos posean las condiciones y oportunidades para desarrollar plenamente su potencial y vivir de acuerdo con su contexto cultural y valores sin la amenaza de discriminación o racismo, se desencadenará un círculo virtuoso de desarrollo humano que fortalecerá la capacidad de los Estados respectivos de ser exitosos en un mundo cada vez más global y diverso.

Esta diversidad debe estar representada en la elaboración y ejecución de todos los aspectos de la vida, incluyendo la política pública, la legislación y la vida cultural de un Estado multinacional, lo que por lo tanto, lo definirá

como un poder plural. Ese Estado plural reconoce y promueve la equidad étnica, de género, la igualdad de todos los ciudadanos y la pluralidad de la nación, así como facilita y promueve el ejercicio de determinados derechos culturales de todos los grupos. Las políticas públicas dentro de un Estado plural deben garantizar la promoción de estos derechos, al tiempo que tratan de establecer las condiciones en las que pueden ser ejercidos. Esto es en un contexto donde la cooperación entre los sectores sociales y las poblaciones se da sobre la base del ejercicio de la igualdad de todos los derechos y obligaciones para todos. Aquí un aspecto fundamental es el derecho a la consulta libre, informada y previa de los pueblos indígenas, como se establece en el Convenio 169 de la OIT, en cuanto a la elaboración de legislación, medidas políticas, jurídicas o administrativas que afecten o pudieran afectar a las comunidades o pueblos indígenas en una forma transcendental.

Las demandas de las organizaciones indígenas en cuanto al derecho a la consulta, también consagrado en el Convenio 169 de la OIT, varían según contexto. En Guatemala, la lucha por ejercer dicho derecho sigue en su etapa inicial. Muchas de las organizaciones indígenas en dicho país siguen presionando al Estado para que cumpla con su obligación de consultar a los pueblos indígenas en cuanto a llevar a cabo medidas administrativas o jurídicas que puedan impactar transcendentalmente a las comunidades o pueblos indígenas. Sin embargo, como se sabe, dichas consultas *no son legalmente vinculantes* y sirven más bien para presentar un punto de partida y negociación entre las comunidades indígenas respectivas y el Estado. Dado lo anterior, en el contexto colombiano, por ejemplo, muchas organizaciones indígenas han rechazado la medida de consulta porque argumentan que únicamente sirve para legitimar al Estado, mientras que no da ningún poder de

decisión a las comunidades indígenas. Como consecuencia podemos ver que, dentro del contexto regional, existe un importante debate sobre la relevancia de las mismas herramientas jurídicas o las estrategias de los movimientos indígenas en tales temas, el cual se irá intensificando particularmente frente al aumento de conflictos entre el Estado y las comunidades indígenas.

Es evidente que para construir este Estado plural, es necesario elaborar instrumentos orientados hacia la eliminación del racismo, la exclusión y las desigualdades estructurales entre grupos sociales y sectores, entre ellas la de género. Para lograr dicha tarea, es importante la promoción de políticas públicas basadas en los marcos culturales de determinados grupos étnicos o culturales, instituciones y leyes encaminadas a garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos, y la participación efectiva de diversos grupos dentro de la estructura del Estado y de la sociedad política y civil. El Estado plural debe responder al carácter multiétnico y multinacional de la nación. A medida que evoluciona, incorporando además de la representación la participación de diferentes grupos dentro de sus estructuras, se protege el ejercicio de determinados derechos colectivos. Una forma clave de lograr dicha naturaleza es institucionalizar un sistema de cuotas, en cuanto a la representación y participación de grupos diversos, *mujeres, indígenas, personas con discapacidad*, dentro de las mismas instituciones del Estado y como un elemento central dentro de las instituciones, corporaciones, asociaciones de la sociedad civil y política (Cojtí, Son Chonay y Rodríguez Guaján, 2007). Así, el Estado multinacional surge como una autoridad legítima con capacidad para abordar y regular la realidad multiétnica.

De esa manera, el Estado multinacional no se caracteriza únicamente por el hecho

de proporcionar oportunidades a todos, sino porque su aspecto clave es la garantía de los derechos individuales, específicos, y colectivos de los grupos diversos, dentro de su fundamento conceptual, jurídico y político, como está consagrado dentro del marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas y grupos minoritarios.

En el INDH 2005, se argumentó que el Estado plural debería fundamentarse en la igualdad y el derecho a la misma como punto de partida de la transformación del antiguo Estado monocultural, dado que el desarrollo humano se basa en el principio de igualdad. En este sentido, se reconoce el vacío entre los derechos a la igualdad contemplados y consagrados en todas sus manifestaciones y la extraordinaria desigualdad entre estos ciudadanos supuestamente iguales. Esto es:

“Se propone que el punto de partida para lograrlo sea el pasar del reconocimiento de la igualdad, como derecho proclamado, a su vigencia positiva, pero considerando además, que el logro efectivo de la igualdad requiere de la equiparación de las condiciones y las capacidades existentes entre aquellos que son diferentes. Por tanto, demanda, a la vez, el reconocimiento, valoración y respeto de dichas diferencias” (PNUD, 2005: 297).

El Estado plural, por lo tanto, tiene la obligación de establecer las condiciones, políticas públicas y medidas legislativas y administrativas para superar esta problemática y garantizar la igualdad y los derechos a la diferencia, además de estimular la convivencia entre los distintos pueblos, culturas y sectores. En otras palabras, se aplicarán simultáneamente políticas orientadas hacia todos los ciudadanos y hacia los grupos específicos, conforme a sus necesidades.

La crisis del viejo modelo de proyecto de Estado-nacional homogéneo se ha hecho innegable: “*Las naciones dentro de* no se estaban asimilando y no deseaban aceptar la exclusión. Ellas no deseaban asimilarse dentro de la nación dominante, ni deseaban ser excluidas de la vida política”. Además, simultáneamente se ha evidenciado como consecuencia de las políticas de los movimientos reivindicativos que “era moralmente ilegítimo intentar suprimir el deseo de los grupos nacionales de mantener sus identidades nacionales y sus instituciones” (2002: 72). En este contexto emergieron los movimientos indígenas en América Latina, en una estructura de oportunidad política proclive o, por lo menos, menos resistente a sus demandas, exigiendo una nueva forma de ciudadanía, un Estado multinacional, plural, una democracia profundizada.

Hemos documentado aquí las condiciones de la ciudadanía bajo los antiguos proyectos de Estado-nacional latinoamericano y la forma en que las organizaciones de los pueblos indígenas surgieron como consecuencia al mismo, propiciando el desarrollo de nuevas conceptualizaciones de la ciudadanía y los derechos humanos que la fundamenten. Se han detallado distintas y nuevas formas de entender y llevar al plano operativo la ciudadanía (diferenciada, étnica, depurada), dentro de un Estado plural, multinacional; así como una identidad ciudadana que contemple nuevas y heterogéneas identidades como respuestas importantes a las exclusiones, marginalizaciones y violaciones a los derechos humanos precipitadas por dicho Estado-nacional histórico. Bajo tales circunstancias, donde la diversidad étnica fue sacrificada y

eliminada sistemáticamente por los fines e intereses de un Estado-nacional homogéneo, no se dieron las condiciones adecuadas para la persistencia de las distintas culturas indígenas y el logro del desarrollo humano para todos los ciudadanos. En este contexto, en donde *no se implementa el marco normativo relativo a los derechos y el desarrollo humano de los pueblos indígenas*; es decir, donde no se institucionaliza la ciudadanía extendida, los Estados respectivos contravienen clara y sistemáticamente sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y grupos minoritarios.

En ese sentido, vemos el nexo entre Estado plural (multinacional) y ciudadanía extendida; o sea, entre la acción operativa de las obligaciones estatales y el ejercicio de los derechos ciudadanos extendidos. El Estado plural funcional y los derechos ciudadanos promovidos, protegidos, respetados y garantizados por ello, son fundamentales para institucionalizar una nueva ciudadanía incluyente. Este es el tipo de Estado que se necesita para lograr el objetivo. Construir dicho Estado requiere de la construcción de la ciudadanía extendida y vice versa, de hecho, como se ha planteado, dicho Estado representa la condición mínima para llevar esta forma de ciudadanía al plano operativo. El Estado multinacional deberá implementarse para ampliar la antigua forma de ciudadanía universal—individual excluyente y establecer las condiciones mínimas para iniciar dicho proceso orientado hacia la garantía del desarrollo humano y del ejercicio integral de los derechos humanos.

Una tarea importante pendiente de la investigación en esta materia es el análisis específico sobre los avances logrados en estos procesos dentro de países específicos de América Latina; cómo dichas conceptualizaciones de ciudadanía y derechos humanos han sido apropiadas, desarrolladas y articuladas por las distintas organizaciones indígenas en la región, y cómo han impactado éstos en el Estado. Dichas herramientas nos acercan a los

instrumentos que pudieran facilitar y permitir que la ciudadanía, *en vez de ser un instrumento excluyente en muchos casos*, sea de nuevo un proceso e instrumento que pueda garantizar la igualdad y la diferencia respetada en la unidad, y por ende precipitar a través del ejercicio de los derechos humanos integrales, el goce del desarrollo humano para todos los ciudadanos en condiciones de plena igualdad.

Referencias bibliográficas

- Bastos, S. y A. Cumes (2008). *Mayanización y vida cotidiana: la ideología multicultural en la sociedad guatemalteca*. Texto para debate. Guatemala: Cholsamaj.
- Bello, A. (2004). “Ciudadanía, modernidad y pueblos indígenas” en *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.
- Brett, R. (2009, en proceso de publicación). “State racism in Guatemala: transformations and continuities”, en *Racism in Guatemala: historical tendencies, present challenges and possible directions*. Stockholm Review of Latin American Studies. Estocolmo, Suecia: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo.
- _____ (2008). Social movements, indigenous politics and democratisation in Guatemala, 1985-1996. Leiden y Boston: Brill-CEDLA.
- _____ (2008a). “Una aproximación hacia los problemas del racismo y la discriminación dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos”, en Santiago Bastos y Aura Cumes, *Mayanización y la vida cotidiana: la ideología y el discurso multicultural en la sociedad guatemalteca*. Guatemala: FLACSO.
- _____ (2006). *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*. Guatemala: F&G Editores.
- Brett, R. y F. Rodas (2008). *Democracia y derechos humanos: voz ciudadana*. Guatemala: PNUD.
- Brett, R. y Antonio Delgado (sf). “Political and institutional reform and Constitution building processes in post-conflict countries: the case of Constitutional Reform in Guatemala”. Estocolmo, Suecia: International IDEA Disponible en: <http://www.idea.int/conflict/cbp/upload/CBP-Guatemala.pdf>
- Brysk, A. (2000). *From tribal village to global village: indian rights and international relations in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Calderón, M. et ál. (2002). “Los derechos”, en M. Calderón et ál., *Ciudadanía, cultura política, y reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán.
- Cojtí D., E. Son Chonay y D. Rodríguez Guaján (2007). *Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional: propuestas para superar el incumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Guatemala: Cholsamaj.
- Dagnino, E. (1998). “Culture, citizenship and democracy: changing discourses and practices of the Latin American left”, en S. E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Cultures of politics/politics of cultures: re-visioning Latin American social movements revisited*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- De la Peña, G. (2000). “Los derechos culturales en México”, en J. Alonso, B. Bátiz y G. Colorado, coordinadores. *Los derechos humanos y los retos del nuevo milenio*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados/ITESO.
- Diez, G. (2003). “El multiculturalismo ¿movimiento o institución?”, en *Multiculturalismo, interculturalidad, y educación: una aproximación antropológica*. Granada: Universidad de Granada.
- Foweraker, J. y T. Landman (1997). *Citizenship rights and social movements: A comparative statistical analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Directrices sobre cuestiones de los pueblos indígenas*. New York: PNUD.
- Kymlicka, W. (2004). “Culturally responsive policies”. Trabajo de investigación para el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004.
- _____ (2002). “Del Estado nacional al Estado multinacional”, en W. Kymlicka, L. Villoro, D. Iturralde, y R. Castillo, *Democracia, ciudadanía*

y diversidad. Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, PNUD.

_____ (1995). "Introduction", en W. Kymlicka (ed.), *The rights of minority cultures*. Oxford: Oxford University Press.

_____ (1995a). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Leyva Solano, X. (2007). "¿Antropología de la ciudadanía? ... Étnica. En construcción desde América Latina, en *Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, año 5, vol. V, número 1.

PNUD (2008). *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/08. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

_____ (2005). "Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural" Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Guatemala: PNUD.

O'Leary, B. (2004). *Building inclusive States*. Trabajo de investigación para el Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2004

Sen, A. (2004) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sieder, R. (1999). "Rethinking democratisation and citizenship: legal pluralism and institutional reform in Guatemala", *Citizenship Studies* vol. 3, número 1 (febrero) (103-118).

Stavenhagen, R. (2004). *Indigenous peoples in comparative perspective*. Trabajo de investigación para el Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2004

Tarrow, S. (1994). *Power in movement – social movements, Collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torres-Rivas E. y F. Rodas (2008). *Democracia y ciudadanía*. Guatemala: PNUD.

Van Cott, D. (2007). *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*.

Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (2000). *The friendly liquidation of past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

_____ (ed.) (1994). *Indigenous peoples and democracy in Latin America*. New York: St.Martin's Press.

Vega, J.E. (2004). "Diversidad, igualdad y exclusión", en *Multiculturalismo y democracia: promesas y problemas*. Cuaderno de futuro, número 20. Bolivia: PNUD.

Villoro, L. (2002). "Ciudadanía y Estado plural", en W. Kymlicka, L. Villoro, D. Iturralde, y R. Castillo, *Democracia, ciudadanía y diversidad*. Guatemala: Centro internacional de investigaciones para el desarrollo, PNUD.

Wilson, R. (1997). "Human Rights, culture and context: an introduction", en R. A. Wilson (ed.), *Human rights, culture and context: Anthropological perspectives*. London: Pluto Press.

_____ (1995). *Maya resurgence in Guatemala, Q'eqchi' experiences*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

_____ (1993). "Anchored communities: identity and history of the maya-q'eqchi'", en *Man: Journal of the Royal Anthropological Institute* vol. 28, número 1 (marzo) (121-138).

_____ (1991). "Machine guns and mountain spirits: the cultural effects of State repression among the q'eqchi' of Guatemala", en *Critique of Anthropology* vol. 11, número 1 (33-61).

Yashar, D. (2007). *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (2003). *Citizenship and ethnic politics in Latin America*, Trabajo de investigación para el Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2004

Zárate, E. (2002). "Ciudadanía, comunidad y modernidades étnicas", en M. Calderón et ál., *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán: México.