

CONSTITUCIÓN Y MINORÍAS

Miguel CARBONELL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Minorías y pluralismo político: lo que tenemos y lo que falta*. III. *Las minorías culturales: el reto de la convivencia*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo contempla a las minorías desde una triple perspectiva. Por un lado, el constitucionalismo tutela y protege los derechos de esa minoría esencial, irreductible, que es el ser humano individual, a través del reconocimiento de los derechos fundamentales; en segundo lugar, el constitucionalismo se ha encargado, desde sus orígenes, de asegurar un estatus mínimo para las *minorías políticas*, es decir, para los grupos que no tienen el poder político en un momento y un espacio geográfico determinados, pero que aspiran a tenerlo en el futuro. Finalmente, el constitucionalismo de reciente factura se ha preocupado por ir propiciando las condiciones para reconocer la existencia y procurar los derechos de las *minorías culturales o étnicas*, o sea, de aquellas que tienen una cultura o un origen étnico distinto del mayoritario dentro de un Estado.

El objeto de este trabajo es hacer una revisión muy somera del estado que guardan dentro del sistema constitucional mexicano los dos últimos aspectos mencionados, es decir, el de las minorías políticas y el de las minorías culturales. La problemática del reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales, que son derechos *contramayoritarios* en la medida en que no se encuentran a la disposición de las mayorías que coyunturalmente ocupan el Poder Legislativo dentro de un Estado,¹ es muy amplia y debe ser abordada por separado en otro trabajo.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 De hecho, como señala Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales, “no son alienables o negociables sino que corresponden, por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes, tan-

La temática de las minorías políticas y de las minorías culturales ha tomado gran relevancia en los últimos años, en la medida en que se han ido acentuando el pluralismo y la complejidad de las sociedades contemporáneas. Hoy en día es imposible aspirar a gobernar un Estado sin tomar en cuenta a los grupos minoritarios; las minorías se han convertido, con más intensidad que antes, en actores fundamentales de los procesos políticos dentro de los Estados-nación e incluso en el sistema internacional. Sin embargo, el reconocimiento jurídico —y sobre todo constitucional— que se ha hecho de esas minorías todavía no parece reflejar la importancia mencionada, seguramente como resultado del escaso nivel de consenso tanto teórico como práctico, que se ha producido en torno al tema.

En México el debate sobre el tema también se ha vuelto intenso en los últimos años. Por lo que hace a las minorías políticas, habría que recordar los avances en el proceso de transición democrática, el desmantelamiento progresivo del régimen de partido hegemónico y la consolidación de un incipiente sistema de partidos políticos.² En cuanto a las minorías culturales y étnicas, a partir de 1994 se ha producido un aumento de la atención sobre los grupos indígenas y los derechos diferenciados que se les deberían reconocer. De hecho, las discusiones sobre el tema que culminaron con la presentación de diversas iniciativas de reforma constitucional y con los llamados “Acuerdos de San Andrés”,³ suponen o pueden suponer, en un futuro no muy lejano, el principio de un acuerdo que llevaría adelante el reconocimiento de un estatus constitucional diferenciado para los indígenas mexicanos, mucho más completo y profundo que el que tienen algunos otros países.

II. MINORÍAS Y PLURALISMO POLÍTICO: LO QUE TENEMOS Y LO QUE FALTA

Una forma útil, y a la vez obvia, de posibilitar el reconocimiento y coexistencia de las minorías políticas es darles la facultad de que participen en el proceso político nacional. Participar en dicho proceso no signi-

to públicos como privados”, “Derechos fundamentales”, trad. de Perfecto Andrés, en Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 39.

2 En general, sobre este proceso complejo, Meyer, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998, entre otros.

3 Al respecto puede verse Cossío, José Ramón *et al.*, *Derechos y cultura indígenas. Los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

fica nada más tener derecho a la libertad de expresión, de reunión y de tránsito, sino contar con mecanismos efectivos de acceso a los cargos públicos y a los procedimientos jurídicos propios de un Estado constitucional de derecho.

En México es en 1963, al crearse la figura de los entonces llamados “diputados de partido”, cuando se constitucionalizan los partidos políticos y se empieza a incorporar a los minoritarios a la arena política y, concretamente, a la legislativa.⁴ Antes de esa fecha la Constitución no les daba ningún reconocimiento a los partidos.⁵

Desde entonces, el estatus de las minorías políticas ha crecido cualitativa y cuantitativamente. Algunos de los aspectos constitucionales que reflejan ese crecimiento son los siguientes:

1. Hoy los partidos son reconocidos como “entidades de interés público”, es decir, como sujetos que ocupan un espacio intermedio que la Constitución ha abierto entre los poderes públicos y los particulares; en esa virtud, reciben un tratamiento jurídico que les reporta diversas facilidades para poder cumplir con los cometidos o fines que la propia carta fundamental les asigna y que, como se sabe, son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los poderes públicos (artículo 41, fracción II constitucional). Junto a los partidos la legislación electoral contempla otra forma de participación a través de las llamadas *agrupaciones políticas nacionales*, que son una especie de “partidos en potencia”, pero que también contribuyen a reflejar los intereses y la participación política de grupos sociales relevantes dentro de la sociedad mexicana.⁶

2. Existen reglas claras y precisas para la creación de nuevos partidos, cuyo reconocimiento jurídico no se encuentra sometido a considera-

4 Véase Valadés, Diego, “El Poder Legislativo mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 4, julio-agosto de 1978; *idem*, “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en México”, en la obra colectiva *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, entre otros.

5 Una descripción del desarrollo que ha tenido el sistema de partidos en México puede verse en Woldenberg, José, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Aguirre, Pedro, Begué, Alberto y Woldenberg, José, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, México, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.

6 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dispone en su artículo 33 que “Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”.

ciones de carácter político, sino que se rige por normas jurídicas⁷ y actos de autoridad que son plenamente justiciables en la medida en que existe una jurisdicción electoral que decide en última instancia sobre las resoluciones que en esa materia toman las autoridades electorales de carácter administrativo (artículo 99 constitucional). Una vez creados, tanto los partidos políticos como las *agrupaciones políticas nacionales* tienen derecho a financiamiento público y a una serie de prerrogativas entre las que destaca el acceso a los medios de comunicación masiva.⁸

3. Los representantes de todos los partidos políticos concurren al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con voz pero sin voto (artículo 41, fracción III, constitucional). Esta concurrencia es importante ya que les permite a los partidos supervisar las tareas del Instituto y participar en la organización de los comicios.

4. Las minorías parlamentarias tienen la posibilidad de realizar algún tipo de control político sobre el Poder Ejecutivo con base en lo establecido por el artículo 93 constitucional, que faculta a las Cámaras del Congreso, a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de Diputados, y de la mitad, tratándose de la de Senadores, para integrar comisiones con el objeto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.⁹

5. Las minorías parlamentarias, tanto en el caso del Senado y de la Cámara de Diputados, como en el de las legislaturas locales y el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pueden impugnar los productos normativos aprobados por la mayoría de sus respectivos órganos legislativos a través de la acción de inconstitucionalidad.¹⁰ La Constitución exige que sea el 33% de los integrantes de cada órgano constitucional según corresponda, los que inicien una acción de inconstitucionalidad, lo cual les da la posibilidad a las minorías parlamentarias de extender sus razonamientos jurídicos contrarios a la aprobación de una determinada ley o tratado has-

7 Véanse los artículos 24-32 del COFIPE.

8 Sobre este último punto, véanse los artículos 42-48 del COFIPE.

9 En general, sobre el tema del control parlamentario, Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995; Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998 y Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998.

10 Sobre el tema, Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 86 y ss., y Brage, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, ambos con amplia bibliografía sobre el tema.

ta los terrenos jurisdiccionales. De las acciones de inconstitucionalidad conoce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105 constitucional).¹¹

Lo anterior supone una enunciación somera, ejemplificativa solamente, del tratamiento que la Constitución le otorga a las minorías. Ahora bien, del reconocimiento de lo mucho que se ha avanzado no se puede deducir que estemos en el mejor de los mundos posibles ni que no existan una gran cantidad de cuestiones que todavía faltan por implementar para poder asegurar a las minorías una verdadera y efectiva participación política.

Varias de esas cuestiones pendientes se ubican en el campo electoral y otras en el procesal o de defensa de la Constitución.¹² Además, en casi todos los casos recogidos en los cinco incisos mencionados hay una deficiente instrumentación práctica de la participación de las minorías, lo cual quiere decir que no se ha explotado, por muy diversas razones, el potencial que contienen las normas constitucionales y legales referidas. En este sentido se puede recordar el escaso nivel de debate demostrado por algunos partidos en el Consejo General del IFE, la carencia de argumentos en los recursos que esos mismos partidos interponen ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la falta de pericia técnica en las labores de control político de los organismos descentralizados por parte de las minorías parlamentarias, etcétera, todo derivado, seguramente, de la falta de experiencia y de rodaje democráticos de los propios grupos minoritarios, lo cual es consecuencia, a su vez, de las escasas posibilidades de participación que han tenido las minorías durante los más de setenta años en que ha dominado la escena política nacional un partido hegemónico.

Algunas Constituciones extranjeras aseguran un estatuto constitucional para la oposición, de modo que la o las minorías políticas tengan —por mandato de la Constitución— asegurados una serie de derechos. Tal es el caso, por mencionar un ejemplo, de la Constitución colombiana de 1991, que en su artículo 112 dispone:

11 Véase, además de las obras citadas en la nota anterior, Cossío, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1051 y ss.

12 Por lo que respecta a este último punto, véase Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Iuris*, México, núm. 13, 1995; una parte de la agenda política pendiente, que desde luego tiene que ver con las minorías y sus posibilidades de actuación real dentro del sistema jurídico-constitucional mexicano, ha sido recogida en Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., pp. 337 y ss.

Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función de crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales...

La misma Constitución colombiana también suministra un ejemplo del aseguramiento constitucional de la representación política de alguna minoría determinada. En este caso se trata de las minorías indígenas. El artículo 171 de dicha carta fundamental dispone que en el Senado habrá dos senadores elegidos en una circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los aspirantes a esas dos senadurías deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o haber sido líderes de una organización indígena.

III. LAS MINORÍAS CULTURALES: EL RETO DE LA CONVIVENCIA¹³

La problemática que presentan las minorías políticas, con todo y ser ardua y compleja, no se acerca ni por asomo a las dificultades, en verdad riesgosas, que contiene todo lo relativo a las minorías étnicas o culturales.

El tema del multiculturalismo ha supuesto un reto de la mayor entidad para el constitucionalismo de finales del siglo XX y lo seguirá siendo en el siglo XXI. De hecho, quizá no sea exagerado sostener que el siglo XXI, que ahora inicia, va a ser el siglo de las minorías culturales. Y esto va a suceder, con toda probabilidad, por varias razones. Algunas de ellas ya se venían incubando, como es obvio, desde el siglo XX, pero otras tendrán que ver con el cada vez más omnipresente fenómeno de la llamada globalización.

13 En este punto sigo lo dicho en Carbonell, Miguel, "Constitución, minorías y derechos", en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 247-270.

En la segunda mitad del siglo XX vimos aparecer en el mapa geopolítico mundial a una cantidad enorme de naciones. En muchos casos, el surgimiento de nuevos Estados fue producto de los procesos de descolonización de los imperios europeos tradicionales. En otros, como en el caso de las repúblicas que integraban la antigua URSS, las nuevas naciones fueron resultado de movimientos de segregación territorial dentro de Estados que parecían consolidados. Solamente de lo que eran la Unión Soviética y Yugoslavia se han desmembrado, por lo menos, veinte nuevas naciones.¹⁴

Hoy en día muchos de los conflictos bélicos del planeta se deben a cuestiones que tienen que ver con reivindicaciones nacionalistas y culturalistas de todo tipo. Desde Chechenia hasta el País Vasco, desde Irlanda hasta Palestina, desde Chiapas hasta Québec, en muchos lugares del mundo se están gestando y buscando consolidarse nuevas naciones, nacionalidades y culturas. En el fondo de los movimientos señalados se observa una sola matriz: los derechos de las minorías para determinar su propia forma de auto organización y desarrollo.

Y no parecen ser, los ejemplos mencionados, más que el principio de un largo camino que buena parte de la humanidad tendrá que recorrer durante el siglo XXI. De acuerdo con un cálculo de Will Kymlicka de hace unos años, en los 184 Estados independientes que hay en el mundo existen unos 600 grupos de lenguas vivas y 5000 grupos étnicos.¹⁵

1. *Del Estado uninacional al Estado pluriétnico*

La construcción típica de los Estados se ha basado, si se toman en cuenta las cifras de Kymlicka, en un dato falso: que dentro de cada Estado había una sola nación, un solo pueblo y una sola cultura. Hoy la realidad parece demostrar que la pluralidad que se observa en casi todos los países del orbe no es solamente de carácter político, sino sobre todo cultural y étnica.¹⁶

Los grupos minoritarios han hecho de la “cuestión nacional” un tema por el que se ha derramado una cantidad de sangre impensable hasta hace

14 Barber, Benjamin, *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*, Nueva York, Ballantine Books, 1996, p. 8.

15 *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 13.

16 Benjamin Barber sostiene que en el mundo tumultuoso del presente los verdaderos protagonistas no son los Estados, sino las tribus, muchas de las cuales, además, se encuentran en guerra entre ellas; *Jihad vs. McWorld, cit.*, p. 8.

muy poco tiempo. Las diferencias entre las culturas, en palabras de Samuel P. Huntington, producirán las guerras del futuro, el llamado “choque de civilizaciones”.¹⁷ Esas diferencias han producido en los últimos años del siglo XX, para citar solamente dos casos que forman parte de la historia del horror, la matanza de medio millón de Hutus en Ruanda o la reaparición de los campos de concentración y exterminio dentro de la ex Yugoslavia, en pleno corazón de la democrática Europa.

Las energías nacionalistas y culturalistas, nos recuerda Daniel Bell, parecían haberse adormecido bajo la tensión que supuso el largo periodo de la guerra fría. Pero a la caída del muro de Berlín y, junto con el, del imperio soviético, han resurgido con una fuerza inusitada.¹⁸

Por lo anterior, en muchas Constituciones contemporáneas se han ido incorporando derechos que reconocen el pluralismo cultural y le otorgan prerrogativas a las minorías.¹⁹ Tal es el caso de la Constitución de Bélgica que, a partir del texto refundido de 1994, establece que las leyes deberán asegurar los derechos y las libertades de las minorías ideológicas y filosóficas. Varias Constituciones tutelan la pluralidad lingüística, reconociendo con ello uno de los elementos clave de las construcciones nacionalistas: la lengua. En ese supuesto se encuentran la Constitución de Italia (artículo 6o.), la de Finlandia (artículo 14), la de España (artículo 3o.) y la reciente Constitución de Venezuela de 1999 (artículo 9o.), entre otras. En México, el artículo 4o. de la Constitución de 1917 también recoge un reconocimiento explícito a las lenguas indígenas y le impone al legislador la obligación de proteger y promover su desarrollo.

El reto mayor al que se enfrentan los Estados multiculturales es dar acomodo a las diferencias, manteniendo sin embargo, un estandar mínimo de derechos de forma que no se rompa el sentido esencial de la comunidad ni se produzcan discriminaciones. Una fórmula que ha probado su eficacia en este terreno ha sido la organización federal de Estado. El federalismo permite y tutela las diferencias regionales, promueve el autogo-

17 *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997.

18 Bell, Daniel, “Las muchas facetas del siglo XX”, *Letras libres*, México, núm. 10, octubre de 1999.

19 Aunque la tutela y desarrollo de algunos grupos minoritarios se ha dado también, en paralelo al reconocimiento en los textos constitucionales, por la labor de los pronunciamientos judiciales y por las distintas construcciones doctrinales. Sobre esto pueden encontrarse varios ejemplos en los trabajos reunidos en Gargarella, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa Editorial, 1999.

bierno de las regiones, pero mantiene unido a un Estado bajo ciertos principios comunes.²⁰

2. *Los olvidos del multiculturalismo.*

En el debate sobre la forma de acomodo de las minorías culturales y étnicas en los Estados-nación se han producido algunos olvidos que en nada han contribuido al entendimiento de procesos tan complejos como el que representa el multiculturalismo, y que quizá sea útil explicitar en este momento.

En primer término habría que señalar la íntima relación que parece haber entre la violencia de las reivindicaciones nacionalistas y culturales y el grado de democratización del Estado. Para decirlo en otras palabras, en la medida en que un Estado sea más democrático tendrá mayor capacidad de procesamiento pacífico de las diferencias culturales y étnicas y viceversa, a mayor autoritarismo es más probable que las reivindicaciones de las minorías tomen formas violentas, incluyendo desde luego la lucha armada. Esto resulta importante subrayarlo porque una primera bandera de los nacionalistas debería ser la democracia, pues es probable que sin un sistema democrático no existan los medios suficientes para llevar a cabo el debate sobre los derechos de las minorías.

De hecho, la experiencia histórica parece ofrecer pruebas contundentes de que han sido los regímenes autoritarios y totalitarios —de los que el siglo XX ha podido ofrecer una gama bastante completa— los que más han enarbolado las banderas de la unidad nacional y cultural (e incluso racial en casos extremos), negando de esa forma las posibilidades de expresión de las minorías y reprimiéndolas en no pocos casos. Por el contrario, los regímenes democráticos se han basado —con distinta intensidad y grado— en principios de tolerancia y convivencia que han permitido el acomodo y la coexistencia pacífica de las minorías y de sus formas de entender el mundo.²¹

20 Véanse las observaciones de Kymlicka, quien señala que en principio no hay una conexión necesaria entre federalismo y diversidad cultural, *Ciudadanía multicultural*, cit., p. 49 y el trabajo de Stepan, Alfred, “Democrazia e federalismo. Un’analisi comparata”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXVIII, abril de 1998.

21 Un ejemplo interesante en este sentido, y que supone tal vez un “caso límite” de tolerancia dentro de un sistema democrático, es el que se ha dado en el caso de las comunidades Amish en Estados Unidos y su rechazo a “la modernidad” y sus consecuencias. El problema y las respuestas de la Corte Suprema de Estados Unidos se encuentra en Burt, Robert, “Desarrollando derechos constitucionales de, en y para los niños”, en Gargarella, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, cit., pp. 169 y ss.

Como nos recuerda José Antonio Aguilar Rivera, “los nacionalismos salvajes, en el mundo actual, comparten una característica común: ocurren y seguirán ocurriendo en Estados donde existan regímenes políticos autoritarios”.²²

Un segundo olvido del debate multiculturalista tiene que ver con el contexto socioeconómico en el que se produce. En efecto, no es lo mismo reivindicar formas de autogobierno en Québec, que pedir un mínimo de respeto a la dignidad humana de los grupos indígenas en Chiapas. Los contextos socioeconómicos y las condiciones más elementales de vida son completamente distintas en Canadá y en México. En esa medida, el debate sobre las diferencias culturales no puede pasar por alto el grado de desigualdad social al que se enfrentan muchos grupos minoritarios. El caso de los indígenas en México quizá pueda servir para ilustrar el hecho de que, antes que las diferencias derivadas del multiculturalismo o junto con ellas, debemos remontar algunas desigualdades ancestrales.

Una tercera precondition del debate sobre las minorías gira en torno a los términos empleados en el propio debate. La cuestión es relativamente sencilla de plantear desde la teoría, pero muy complicada de resolver en la práctica: en sociedades complejas y plurales como las que integran los Estados multiculturales contemporáneos, ¿cuáles son los datos que debemos tomar en cuenta para reconocer los derechos culturales?, o en otras palabras, ¿cuáles van a ser los parámetros para identificar una cultura a efecto de tutelar los derechos específicos de sus miembros? ¿Debemos proteger a todas las culturas minoritarias —por ejemplo otorgando subvenciones para la enseñanza bilingüe en las escuelas públicas—, con independencia del grado de sincretismo cultural que hayan desarrollado o solamente a aquellas que no hayan sido contaminadas por los “procesos de colonización”? ¿qué hacemos en los Estados en que existe, como es el caso de México, un gran porcentaje de la población que es “mestiza”? ¿en fin, ¿qué elementos definen una cultura?²³

22 “La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia”, *Los valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1998, p. 15, reproducido en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, *cit.*, pp. 223-246.

23 Sobre estas interrogantes véase Comanducci, Paolo, “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 3, octubre de 1995 reproducido en Carbonell, Miguel, *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, *cit.*, pp. 185-226; Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós-UNAM, 1999, y Garzón Valdés, Ernesto, “El problema ético de las minorías étnicas”, *Derecho, ética y política*, Madrid, CEC, 1993, reproducido también en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *op. cit.*, pp. 147-170.

3. *Un Estado (global) para las minorías*

Como se puede observar, la temática es muy compleja, pero encierra uno de los principales retos para el pensamiento social y para la acción política actuales. La globalización ha tenido por lo menos dos efectos sobre el tema de las minorías culturales. Por una parte, al desarrollar los medios de transporte y facilitar el tránsito de personas entre las distintas partes del planeta, ha permitido la implantación de un gran porcentaje de minorías dentro de Estados anteriormente uninacionales (el ejemplo tal vez más representativo al respecto es el de la minoría hispánica en los Estados Unidos, donde los hispanoparlantes sobrepasan ya los 30 millones de personas).²⁴ Por otro lado, la globalización y sus “efectos colaterales” como el crecimiento expansivo de los mercados y la imposición planetaria de una serie de valores sociales y de pautas culturales, parecen haber producido un “retorno a la comunidad”, un redescubrimiento del valor de lo propio, de lo distinto o de lo antiguo.

El paradigma de Estado que necesita el siglo XXI tiene que ver con la recepción y promoción de las minorías —los inmigrantes en busca de comida y trabajo en las fronteras de Europa, los refugiados de guerra en el África septentrional, los desplazados por el rediseño de las fronteras en los países que vivían bajo la influencia del sistema soviético en Europa del Este, los migrantes temporales de México hacia Estados Unidos, etcétera—, pero también con el acomodo a los ritmos de una globalización a la que nadie debe ignorar y que a nadie debe tomar por sorpresa. Quizá la lucha se pueda sintetizar en el elocuente título del magnífico ensayo —como todos los suyos— de Benjamin Barber ya citado: *Jihad vs. McWorld*, es decir, la pertenencia cultural contra algunos estándares que se sueñan universales y que, en efecto, parecen haber impactado en buena parte del planeta.

4. *Las respuestas constitucionales al multiculturalismo*

Llegados a este punto resultaría ilusorio tratar de negar el papel fundamental que pueden y deben jugar las Constituciones en el proceso de reconocimiento, adaptación, tutela y, en su caso, promoción del multicultu-

²⁴ Barber señala a los Estados Unidos como un ejemplo de “multiculturalismo benigno”, aunque no deja de reconocer los muchos problemas que derivan de esa convivencia multiétnica; *Jihad vs. McWorld*, cit., pp. 211 y ss.

turalismo. Al tratarse de un debate que gira principalmente sobre el tema de los derechos, tanto la teoría constitucional como los propios textos constitucionales deben sentirse concernidos y, en esa virtud, tratar de aportar propuestas de regulación del fenómeno multiculturalista.

Para poder entender las posibles respuestas que puede ofrecer el sistema jurídico a los planteamientos multiculturalistas habría que empezar distinguiendo entre el concepto de “diferencias” y el de “desigualdades”. Las primeras, de acuerdo con Luigi Ferrajoli, son los rasgos específicos que distinguen y al mismo tiempo individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los derechos fundamentales. Las desigualdades, ya sean económicas o sociales, también según el mismo autor, son las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus *derechos patrimoniales*, así como de sus posiciones de poder y sujeción. Las primeras conforman las distintas *identidades*, mientras que las segundas configuran las diversas *esferas jurídicas*.²⁵ La distinción es pertinente en la medida en que suelen ir de la mano el no reconocimiento cultural con fuertes discriminaciones y situaciones sociales de infraprivilegio,²⁶ lo cual puede conducir a que se confundan unas y otras y no se aborden los problemas (y sus correspondientes soluciones) por separado.

En ambos casos el aseguramiento de los derechos que permitan las diferencias (en tanto que constituyen identidades y son por tanto la concretización de la autonomía moral de las personas) y que combatan las desigualdades (al menos aquellas que sean ilegítimas) pueden derivar en obligaciones negativas y positivas a cargo de los poderes públicos.

Para Ferrajoli hay cuatro “modelos” de relación entre el derecho y las diferencias:²⁷

- A. El primero es el modelo de la “indiferencia jurídica de las diferencias”; para este modelo las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, simplemente se les ignora. Se trata del paradigma hobbesiano del estado de naturaleza y de la libertad salvaje. En realidad ni siquiera se podría hablar, en sentido estricto, de una relación entre el derecho y las diferencias, pues en este caso las diferencias no existirían como objeto de regulación jurídica.

25 “Igualdad y diferencia”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., p. 82.

26 Habermas, Jürgen, “La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho”, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 192.

27 “Igualdad y diferencia”, cit., pp. 74-76.

- B. El segundo modelo es el de la “diferenciación jurídica de las diferencias”, de acuerdo con el cual se valorizan algunas identidades y se desvalorizan otras; aquellas que son valorizadas (como las identidades por razón de sexo, de nacimiento, de lengua, de fe religiosa, de renta, etcétera) resultan asumidas como estatus privilegiados y como fuentes de derechos y poderes. Las diferencias que no son valorizadas (por ejemplo, mujer, judío, negro, hereje, apóstata, extranjero, apátrida, etcétera) se convierten en estatus discriminatorios, fuentes de exclusión y de sujeción, o a veces incluso de persecución. En este caso estaríamos frente al supuesto de los ordenamientos paleoliberales del siglo pasado que, por ejemplo, reservaban el derecho al voto a los varones, blancos y terratenientes, a la vez que reconocían el derecho a la esclavitud o negaban la personalidad jurídica de las mujeres.
- C. El tercer modelo es el de la “homologación jurídica de las diferencias”, según el cual las diferencias son negadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Se trata del modelo de serialización llevado a cabo por los diversos socialismos reales y burocráticos. En este modelo se lleva a cabo una homologación, neutralización e integración de todos, que elimina normativamente las diferencias y asume una identidad —en términos de sexo, clase, adhesión ideológica o religiosa— como “normal” y al mismo tiempo como “normativa”.
- D. El cuarto modelo es el de la “igual valoración jurídica de las diferencias”; se basa en el principio de igualdad en los derechos fundamentales y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaz de asegurar su efectividad. De acuerdo con Ferrajoli, este modelo no ignora las diferencias sino que al asegurar la igualdad de todos en los derechos fundamentales, permite la afirmación y tutela de la propia identidad en virtud del reconocimiento del igual valor de todas las diferencias. Los derechos fundamentales —los de libertad, pero también los sociales— deberían permitir a cada persona y a cada grupo mantener y desarrollar su propia identidad, ya sea en forma individual o colectiva. Obviamente, Ferrajoli asocia el éxito de este modelo a la posibilidad de que existan garantías efectivas para hacer realidad los derechos.

5. La respuesta del ordenamiento jurídico mexicano

Si quisieramos ubicar al sistema constitucional mexicano dentro de alguna o algunas de las cuatro categorías que nos ofrece Ferrajoli, seguramente lo tendríamos que poner a mitad de camino entre la segunda y la cuarta.

En efecto, a partir de la reforma constitucional al artículo 4o. que dio reconocimiento a las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos indígenas, se creó un estatus diferenciado que valoriza una determinada identidad o pertenencia —la indígena— y que, en esa medida, le otorga un tratamiento jurídico distinto al de los otros sujetos del ordenamiento jurídico. El primer párrafo del mismo artículo 4o. dispone que “En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte (se refiere a los pueblos indígenas), se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.²⁸ Por lo señalado, las disposiciones anteriores podrían re-

28 Mucho más detallado es el texto de los artículos 329 y 330 de la Constitución colombiana de 1991, que crean un estatuto indígena diferenciado a partir del reconocimiento de derechos de las étnias sobre ciertos territorios. El primero de esos preceptos dispone: “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional ... Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable ...”.

Otro ejemplo interesante, en el mismo sentido, lo constituyen los artículos 119-126 de la Constitución venezolana de 1999. Por su posible interés y por lo llamativos —para decirlo de alguna manera— que resultan algunos de ellos, vale la pena transcribirlos.

Artículo 119: “El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho de propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley”.

Artículo 120: “El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y a la ley”.

Artículo 121: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones”.

Artículo 122: “Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos”.

conocerse dentro de la categoría de la “diferenciación jurídica de las diferencias” de Ferrajoli.

Ahora bien, también hay que reconocer que el tratamiento diferenciado hacia los pueblos indígenas se da a partir de la igualdad en la titularidad y en el ejercicio de los derechos fundamentales dispuesto por el artículo 1o. de la misma Constitución. En este sentido, la Constitución de 1917 no les niega el reconocimiento a las distintas identidades, pero asegura la igualdad de todos en los derechos fundamentales y en la tutela de esas identidades. Esto hace que el ordenamiento constitucional mexicano quepa también dentro de la categoría de “la igual valoración de las diferencias” expuesta por Ferrajoli.

Ahora bien, lo cierto es que la ubicación del sistema constitucional mexicano en esas dos categorías o clasificaciones no deja de ser problemático. En primer lugar, porque aunque se ha efectuado a nivel constitucional una “diferenciación de las diferencias” a favor de los pueblos indígenas, todavía falta por llevar ese mandato abstracto hasta el nivel legislativo o, incluso, profundizarlo desde el mismo texto constitucional.²⁹

En segundo término, porque la cuarta categoría de Ferrajoli no supone solamente el igual reconocimiento de los derechos fundamentales de

Artículo 123: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que establece la legislación laboral”.

Artículo 124: “Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales”.

Artículo 125: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”.

Artículo 126: “Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional”.

“El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional”.

Un comentario a estos artículos puede verse en Brewer Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Arte, 2000, pp. 195 y ss.

29 Los distintos puntos de vista y propuestas sobre el tema se han sintetizado en Cossío, Franco y Roldán, *op. cit.*, nota 3.

todos los habitantes de un Estado, sino también un sistema efectivo de garantías para hacer realidad esos derechos y, en este último punto, el ordenamiento jurídico mexicano todavía tiene una serie de déficit muy relevantes. Particularmente, hay dos problemas que afectan de manera sustancial al sistema de garantías de la Constitución y, uno de ellos por lo menos, rompe la esencia de la igualdad de todos frente a los derechos fundamentales.

El primero es la disfuncionalidad enorme que supone la existencia de la llamada “Fórmula Otero” (consagrada en la fracción II del artículo 107 constitucional), de acuerdo con la cual las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales que haga la Suprema Corte al resolver un juicio de amparo benefician solamente a quien promovió ese juicio y no a las demás personas que se encuentren en la misma posición.³⁰ El segundo problema es la gran cantidad de derechos fundamentales (sobre todo de carácter social, económico y cultural) y de postulados constitucionales que no cuentan en la actualidad con ningún mecanismo efectivo de preservación para el caso de ser violados.³¹ Este último punto, en particular por lo que respecta a los derechos sociales, es compartido con otros ordenamientos jurídicos,³² pero no por ello resulta menos urgente señalarlo como problema y tratar de ir construyendo un sistema de garantías mucho más completo y efectivo.

En cualquier caso conviene recordar que para que efectivamente se produzca una “igual valoración jurídica de las diferencias” a partir de un igual reconocimiento de los derechos fundamentales, hay que hacer que

30 Un buen panorama de la cuestión y algunas sugerencias para superarla en Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 183 y ss.

31 Arteaga, Elisur, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI, 1997, así como Carbonell, Miguel, “La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos”, en la obra colectiva *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 33 y ss.

32 Ferrajoli ha explicado en varios de sus textos la inexistencia de un sistema de garantías para los derechos sociales equivalente al que existe para los derechos de libertad (también llamados derechos de primera generación) y las consecuencias que de ello se deriva para todo el ordenamiento; véase, por ejemplo, su trabajo: “Derechos fundamentales”, *cit.*, pp. 63 y ss. Sobre el mismo punto, con múltiples sugerencias interesantes y con una exploración bastante detenida de las diversas posibilidades existentes, Pisarello, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho”, en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *op. cit.*, pp. 11-135; del mismo autor, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto de 1998.

esos derechos sean actuantes en la práctica y, en consecuencia, evitar que lo que se señala en una parte de la Constitución se deshaga en otra.

IV. CONCLUSIÓN

Como se dijo al principio, los retos y problemas que para el derecho constitucional del siglo XXI representan las minorías —tanto políticas como étnicas o culturales— son muy arduos y complejos.

De esas dificultades y de esa complejidad, que han sido solamente esbozadas en este trabajo, debemos hacernos cargo de forma clara y completa. Uno de los peores riesgos que corre el constitucionalismo actual es tratar de simplificar problemas que no se prestan a soluciones o remedos superficiales. Por el contrario, en virtud justamente de la complejidad señalada hay que utilizar todos los mecanismos del Estado constitucional de derecho para solucionar una problemática que es imposible de negar y que, bien tratada, puede representar un avance democrático inédito en países como México.