

NORTEAMÉRICA. Año 2, número 1, enero-junio de 2007

Los retos del Estado mexicano ante el reconocimiento de los derechos colectivos: una perspectiva comparada desde el federalismo canadiense

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY*

RESUMEN

¿Puede el federalismo ser un arreglo efectivo entre órdenes de gobierno para reconocer los derechos colectivos dentro del Estado? Este trabajo busca responder a esta pregunta a partir de un análisis histórico y comparativo entre los sistemas federales de México y Canadá, así como de los procesos históricos de negociación que han tenido con las naciones originarias que albergan dentro de sus fronteras. El caso de Canadá es uno de los modelos más importantes actualmente, ya que ha mantenido un proceso de negociación y descentralización democrático que ha logrado reconocer las diferencias étnicas y culturales. En el caso de México, los resultados se han visto interrumpidos por el autoritarismo político, la falta de reconocimiento de las identidades étnicas como naciones y la poca flexibilidad del sistema federal para definir nuevas relaciones. El análisis concluye que es necesario promover los cambios constitucionales sugeridos por las naciones indígenas acordados con el gobierno en 1996, así como promover una nueva ingeniería federal que, como en el caso de Canadá, permita nuevos grados de autonomía política y territorial a las naciones indígenas.

Palabras clave: federalismo comparado, derechos colectivos, nación, México, Canadá.

* Investigadora y consultora independiente para INDESOL y la Agencia Española de Cooperación Internacional. <aguilabella@gmail.com>. Este artículo forma parte de la tesis "Etnonacionalismo y modernidad: hacia el reacomodo de las diferencias étnicas y culturales en el Estado" (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2000).

INTRODUCCIÓN

Todos los Estados modernos contienen en su proceso de consolidación una importante diversidad pluriétnica y plurinacional, debido a la cercanía geográfica, la colonización de una comunidad cultural sobre otra o a la inmigración individual o familiar. Muchas sociedades con comunidades culturales diferentes optaron históricamente por un sistema federal como una forma de dar niveles de autonomía y de reconocimiento a sus miembros fundadores o como forma de repartición del poder demarcado territorialmente (Smiley, 1985; Tully, 1995; Pelletier, 1998; Velasco Gómez, 2004). Aunque en términos estrictos existen pocas federaciones en el mundo, podemos encontrar una gran variedad de “arreglos políticos” entre diferentes Estados que muestran la necesidad actual de conjugar diferentes niveles de gobierno y soberanía, conservando el papel distintivo de cada uno de los elementos constitutivos que aceptan el pacto.

Países como Suiza, Brasil, Australia, Canadá y México comparten una forma de organización política sustentada en la repartición de niveles de poder entre un gobierno central y gobiernos estatales, provinciales o cantonales, según sea el caso.

El federalismo se conceptúa como una forma de descentralización territorial, política, jurídica y administrativa (Regino, 2002); puede considerarse una estructura dividida en dos niveles de gobierno que dentro de sus propias esferas trabajan coordinada e independientemente una de la otra dando respuesta a las demandas ciudadanas bajo esa misma dualidad local (municipio) y regional (estados). Generalmente esta estructura dual comprende mecanismos de distribución de funciones administrativas (descentralización), así como del poder político y de toma de decisiones (Smiley, 1985; Elazar 1987; Hernández, 1996; Velasco, 1999).

Al favorecer la descentralización (tanto legislativa como administrativa), el federalismo como sistema político y jurídico puede beneficiar el reconocimiento de los derechos colectivos, permitiendo diferentes campos de acción, autonomía y soberanía, además de incrementar la sensibilidad hacia las particularidades colectivas y sus espacios de libertad (Elazar, 1987; Milne, 1993).

Canadá tiene un perfil particular en lo que concierne a la forma de funcionamiento del sistema federal y sus posibilidades de transformarlo. Esto se expresa en los diferentes arreglos que se han realizado en las últimas décadas para acomodar el sentimiento de “distintividad”¹ históricamente afirmado por la comunidad fran-

¹ Durante la Conferencia del Lago Meech en 1992, la enmienda proponía reconocer a Quebec como “sociedad distinta”, lo cual asentaba el derecho de la comunidad francófona a perseguir metas colectivas que le dieran continuidad histórica a su lengua y cultura. Como lo analiza brillantemente Charles Taylor (1993), para la gran mayoría de la población anglófona, esta cláusula atentaba contra los derechos “liberales” que la Carta Canadiense proclamaba, mientras que para Quebec imponía una forma de sociedad liberal que le era ajena y a la cual no podía acomodarse sin sacrificar su identidad.

cesa y por los pueblos indígenas del norte, además de que permite reconocer las particularidades culturales de la gran cantidad de inmigrantes que año con año llegan buscando mejores oportunidades de vida.

Antes de proseguir, cabría delimitar el concepto de cultura, pues ésta, como concepto, ha sido ampliamente discutida y se puede entender desde diversas dimensiones. En este artículo, al hablar de cultura se hace referencia a un sistema comprensivo que se diferencia de lo que se define como nación. En este sentido, se trata de un sistema integrado que construye una visión del mundo de un grupo social por medio de la transmisión intra e intergeneracional de elementos simbólicos que se manifiestan en rasgos distintivos, ya sean espirituales, materiales, intelectuales o afectivos. Éstos se experimentan de forma diferenciada en cada uno de los individuos que forman parte del conjunto social, se adaptan a las condiciones cambiantes a las cuales se enfrenta el individuo o el grupo y generan comportamientos y actitudes que se transmiten en las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Zapata, 2003; UNESCO, 1982).

Así entendida la cultura y contrastándola con el concepto de nación, vemos que tienen algunas diferencias aunque también la segunda comprende a la primera. Una nación se concibe como una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa una tierra natal determinada, donde se comparte una lengua, una cultura diferenciada (Kymlick, 1996: 26), así como mitos de descendencia comunes, prácticas simbólicas de legitimación y normas de comportamiento colectivas (Florescano, 1997). De esta forma, el sentimiento nacional no se origina únicamente por el deseo de autodeterminación, sino también por la posibilidad verdadera de poder llevar a cabo el proyecto étnico y/o cultural colectivo anhelado, es decir, la construcción de una nación.

Esto nos lleva a buscar entender el papel que desempeñan las instituciones del Estado y cómo pueden ser flexibles para reflejar la diversidad y las particularidades culturales de una sociedad. Entonces, en este contexto, surge la pregunta de si el federalismo puede ser un instrumento para prevenir el surgimiento y reforzamiento de identidades nacionales y qué tipos de arreglos son indispensables para acomodar estas diferencias culturales. En este sentido, el ejemplo de Canadá resulta ilustrativo, ya que las tres comunidades nacionales que se encuentran asentadas en el territorio (ingleses, franceses e indígenas) siguen manteniendo sus elementos más distintivos (la lengua y la cultura) y comparten de facto una estructura política legitimada democráticamente por todas las partes, así como elementos histórico-simbólicos de pertenencia al lugar. Esto se ha dado gracias a la modalidad del federalismo "asimétrico" creada por este Estado, en donde los diferentes elementos constitutivos

del país no gozan necesariamente de los mismos derechos y facultades, lo cual genera diferentes niveles de descentralización tanto en materia legislativa como administrativa (Smiley, 1985; Brown-John, 1995; Gagnon, 1998). La forma de entender la noción de *derechos colectivos* (Pelletier, 1998)² desde la óptica canadiense, también sirve para observar el caso mexicano y el desarrollo de las negociaciones con el movimiento indígena y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que se llevaron a cabo entre 1994 y 2001, en sus diferentes modalidades.

A través de un análisis comparativo, este trabajo observa las transformaciones que ha sufrido el federalismo de Canadá y las relaciones de éste con la provincia de Quebec y con la inuit de Nunavut, decretada oficialmente en abril del año 2000. La primera sección presenta un breve recuento de la formación histórica y consolidación del federalismo de Canadá y de México; la segunda, se refiere a la relación federal de ambas naciones con sus minorías nacionales. La sección final busca configurar una propuesta para mejorar la relación entre el Estado mexicano y los grupos indígenas.

CANADÁ Y LA REINVENCIÓN CONTINUA DEL FEDERALISMO

La construcción histórica de los acuerdos federales

Canadá como México se construye como Estado a partir de un antecedente colonial europeo, pero, a diferencia de la nación mexicana, sus colonizadores fueron dos potencias históricamente enfrentadas que buscaron someterse cualitativa y cuantitativamente una a la otra. La colonización tanto de Inglaterra como de Francia de Terranova (New Found Territories, NFT), definió una difícil relación de largo plazo entre dos culturas diferentes históricamente opositoras, una católica y otra anglicana, conviviendo dentro del mismo espacio geográfico.

La guerra por la que atravesaba Francia a mediados del siglo XVIII es decisiva para entender la pérdida del ejército francés ante la superioridad militar del ejército

² Para Pelletier (1998), la afirmación de los derechos colectivos como forma de reconocer a las minorías dentro del Estado únicamente perpetúa la relación de poder entre los grupos. Él propone entender los derechos colectivos dentro de la misma naturaleza de los derechos sociológicos, en tanto que toman en cuenta las diversas realidades sociales de un universo y buscan reconocer formal y jurídicamente la diversidad de las sociedades; asimismo, favorecen "la afirmación de las identidades singulares, asegurando su protección, continuidad y sobrevivencia como parte esencial de la expresión del particularismo dentro del Estado". De esta manera, los derechos colectivos surgen como un derecho jurídico otorgado a un grupo preciso dentro de una sociedad, pero también como reconocimiento a la iniciativa de los individuos en razón de su pertenencia al grupo.

inglés en el año de 1760 en suelo canadiense. A partir de entonces, el territorio se dividió en dos partes: el Bajo Canadá, que comprende la zona actual de Quebec y Ontario, que albergó en su mayoría a población francófona y católica, y el Alto Canadá, que comprendía el resto del territorio bajo el dominio de los anglófonos y protestantes.

La conquista militar de una de las “naciones fundadoras” —como se han definido los quebequenses desde hace más de dos siglos— permaneció en la conciencia colectiva y ha sido uno de los principales motores ideológicos que dieron pie al federalismo que conocemos hoy y que ha impulsado a la población francesa a sobrevivir como una cultura autónoma. Hacia 1774, esta comunidad tiene su primera victoria en lo que respecta a su reconocimiento como nación al firmar La Ley de Quebec,³ la cual restaura el derecho civil francés como sustento jurídico para regular todas las querellas dentro de las fronteras del mundo francófono y otorga el poder suficiente a la Iglesia católica, elevando la religión a un estatus jurídico.⁴ El derecho público inglés permanece como el mecanismo jurídico que define el arreglo *intra nacional*, es decir, la relación entre las provincias y el gobierno central, y que funciona como aglutinador del conjunto nacional.

En 1791, el Acta constitucional asegura “la *survivance*” (Brown-John, 1995: 29) de los francófonos, ya que reconoce el principio representativo —sin gobierno responsable— y divide la colonia entre Bajo y Alto Canadá. La pequeña burguesía canadiense francesa controla la Asamblea del Bajo Canadá, pero la ausencia de responsabilidad gubernamental la priva del poder político y económico, al cual hubiera podido acceder en un contexto no colonial (Gagnon, 1998). La crisis económica generada por una relación centro-periferia arrastra a la burguesía francesa a una revuelta entre 1837-1838 con miras a la separación, pero, una vez más, son vencidos por las armas del imperio inglés. Aunque Londres responde uniendo las *dos Canadás* y haciendo del inglés la única lengua oficial, poco a poco se perfila la Ley de Unión que dará vida a la federación canadiense en 1867. Los problemas generados a partir de la lucha de clases, los problemas etnolingüísticos, la amenaza constante de la invasión estadounidense y el abandono de las tarifas preferenciales por parte de Gran Bretaña hacia sus colonias obligó a generar un mercado interno, lo que aceleró el camino al acuerdo constitucional. La Ley de Unión o de la América del Norte Británica consolidó un pacto percibido de manera diferenciada. Si para algunos era el antecede-

³ La Ley de Quebec se firma el mismo año que inició la Independencia de Estados Unidos. Los revolucionarios al sur de la frontera buscaron de diversas formas (inclusive por medio de invasiones esporádicas), la incorporación de la comunidad francesa en su lucha por la Independencia. Ante esta amenaza, los ingleses empiezan a relajar la represión sistemática que habían ejercido sobre los franceses.

⁴ Desde entonces, la educación en Canadá ha estado dividida según las fronteras religiosas, siendo los clérigos los que mantienen un papel de suma importancia en fortalecer la identidad basada en los orígenes diferenciados y la religión.

dente para lograr la evolución hacia un Canadá unitario, para otros la Ley de Unión significaba un pacto entre dos naciones, un arreglo político de dos comunidades separadas por diferencias irreconciliables: la lengua y la religión.

Tal ley fue la acción más visible de los intentos de asimilación tanto política como económica de Quebec y Ontario a la federación, así como la respuesta ante la amenaza expansionista estadounidense. La Constitución deja ver la contradicción existente entre la gran influencia de los valores leales a la corona inglesa —que se oponían a los valores de la Constitución americana estadounidense— y la admiración por su estructura republicana, democrática y representativa. A semejanza de Estados Unidos, Canadá toma el modelo parlamentario para su propio sistema. A partir de entonces, comienza la larga pugna entre centralismo, descentralización y las resistencias regionales al semifederalismo implementado por John A. Macdonald (Gagnon, 1998: 161).

Sobrevivir la llamada “asimilación” se vuelve el objetivo principal de la comunidad francesa, vista ésta como el plan maestro de los ingleses. La ley otorga a los franceses la oportunidad de entrar al pacto federal dentro de sus propios términos, aunque relegándolos a una minoría permanente (Brown-John, 1995). La Constitución de 1867 da al gobierno central jurisdicciones sobre el comercio externo, el transporte interprovincial, el sistema bancario, la circulación de dinero y la fiscalización; además, le cede control sobre las poblaciones indígenas y la protección de las minorías religiosas y los derechos lingüísticos. Asimismo, instituye el derecho del gobernador general (jefe de estado) de nombrar al gobernador lugarteniente de las provincias (jefe de gobierno regional), quien las controlaría y podría invalidar algunas o todas las leyes de las provincias o nombrar senadores y jueces de la Suprema Corte.

Entre los artículos más importantes que aseguran los dos pilares fundamentales de la comunidad francesa, la lengua y la religión, se encuentran: *a*) el artículo 133, que garantiza de manera obligatoria el bilingüismo en todos los procesos jurídicos, las asambleas legislativas, etc.; y *b*) el artículo 93, el cual otorga protección a los grupos religiosos en materia educativa. Como en el caso de México, el gobierno central de la federación recibió un poder desmedido, para evitar la posibilidad de que surgieran diferencias difíciles de negociar con las provincias. Sin embargo y contrariamente al caso mexicano, las provincias recibieron competencias en los ámbitos de educación, salud, política social y un poder residual en torno a los derechos civiles y de propiedad.

A pesar del avance de las relaciones entre las naciones, la Constitución no protege a la minoría francesa fuera de Quebec, en tanto que el nacionalismo y regionalismo ingleses se acentúan, generando resentimientos y polarizaciones entre ambas identidades. A partir de entonces, la discusión acerca del federalismo y de su forta-

lecimiento se encabezará por el separatismo de Quebec. En la primera mitad del siglo XX, ante la relaci3n federal ficticia fortalecida por las dos guerras mundiales y la necesidad de centralizar la producci3n para la guerra total, el discurso nacionalista quebequense se centr3 en retomar la vía hacia un verdadero federalismo, de acuerdo con la Constituci3n de 1867. A partir de los años sesenta, el discurso independentista de Quebec toma nuevos caminos que obligan a la federaci3n a descomponerse y recomponerse para seguir existiendo como Estado.

Durante la depresi3n de los años treinta, las provincias tuvieron que hacerse cargo del sistema de bienestar y del desempleo, lo cual las sumergi3 en una infinidad de problemas financieros. El Estado central, con la aprobaci3n de las provincias, tom3 posteriormente el control sobre el sistema de bienestar y empez3 a ejercer el gasto de la autoridad federal que anteriormente pertenecía a la jurisdicci3n provincial. En gran medida, estas acciones fueron justificadas por la industrializaci3n y la modernizaci3n del país y, a su vez, elevaron los estándares en la calidad de vida, aun para los franco-canadienses. Sin embargo, no faltaron las suspicacias en torno a la interferencia del gobierno central en los asuntos de las provincias. El gran desarrollo bajo el Estado de bienestar abri3 la puerta para que fructificara una nueva relaci3n entre los dos niveles de gobierno, la cual recibí el nombre de *federalismo cooperativo*. Éste aumentaba la necesidad de crear una identidad pancanadiense, lo que estimul3 la creaci3n de instituciones nacionales de cultura, educaci3n, investigaci3n científica, etcétera.

La identidad franco-canadiense poco a poco se polariz3: por un lado se encuentran quienes creen en la posibilidad de generar una identidad pancanadiense respetuosa de las diferencias (antinacionalistas); por el otro, los neonacionalistas buscan redefinir la identidad canadiense en torno al Estado quebequense y los atributos de una identidad cívica, cultural y ling stica.

Hacia 1967, con Daniel Johnson como primer ministro, aumenta la presi3n para ganar la autonomía fiscal y administrativa de las provincias, las cuales buscan desde diferentes frentes ganarle ciertas prerrogativas al gobierno central. Este periodo denominado *federalismo competitivo* le otorga el peso a Quebec como una de las naciones fundadoras. Como Brown-John (1995: 11) señala, para que la cultura francesa sobreviviera, era necesario que se colocara la maquinaria de un Estado político que fuera identificable. Éste es el proceso que vive Quebec a partir de los años sesenta. La formaci3n del Partido Quebequense (Parti Qu b cois) en 1968 y la respuesta del gobierno central de compartir parte de los ingresos con las provincias y de permitirles manejar sus propios planes de pensi3n muestran las transformaciones llevadas a cabo por el federalismo, lo mismo que el giro de la comunidad francesa por buscar una estructura de gobierno "nacional francés" con el cual identificarse.

La Comisión de Bilingüismo y Biculturalismo (CBB), establecida por Pierre-Elliot Trudeau a principios de los años sesenta, origina la Ley sobre las Lenguas Oficiales (1969), que oficializa el uso del inglés y francés en todas las provincias con minorías lingüísticas. Quebec rechaza la ley, pues la considera una forma de imposición del inglés por medio del argumento de las minorías y procura la oficialización del francés como única lengua dentro de la provincia. Además, los resultados presentados por la CBB dejaban de lado la gran cantidad de inmigrantes de diversas partes del mundo con bagajes culturales y lingüísticos diferentes, así como a los pueblos autóctonos cuya lengua no figuraba como elemento del pacto lingüístico federal. Poco a poco, la política federal se fue moviendo hacia las nuevas aguas del multiculturalismo como política oficial.

La visión de un Estado quebequense poco a poco se va consolidando. En 1976, el triunfo del Partido Quebequense transforma fuertemente la relación federal y genera dos perspectivas nuevas: la intrarestatal y la intraestatal. La primera se refiere a la distribución de poder y de recursos financieros tanto entre los gobiernos provinciales como el federal y las relaciones que conllevan estos dos niveles de gobierno. La segunda tiene que ver con los arreglos a través de los cuales las estructuras y operaciones del gobierno central canalizan y protegen los intereses de las unidades regionales (Smiley, 1985). Estas nuevas perspectivas de abordar el federalismo, sin duda ofrecen una fuerte herramienta a las aspiraciones separatistas de Quebec, ya que se asegura la protección de la regionalidad de la comunidad francesa y los mecanismos a través de los cuales se da salida a su particularidad como pueblo. Sin embargo, la Ley Constitucional de 1982 hizo resurgir las fricciones e inconformidades del pueblo francófono.

Las comunidades nativas en su lucha por la sobrevivencia

En lo que concierne a la relación del gobierno central con los pueblos originarios, éstos no han sido integrados a la historia antecedente. Como señala Alain A. Gagnon, a diferencia de los grupos nativos de Mesoamérica, los pueblos indígenas del norte no fueron conquistados, sino que fueron diezmados por los primeros contactos y permanecieron prácticamente autónomos hasta la Confederación de 1867. Como antecedente se puede mencionar la proclamación real de 1763, la cual otorgaba ciertos derechos a los indígenas que, en 1830, se convirtieron en una política de civilización, la cual no tardó mucho en subordinar la protección de los nativos bajo el esquema de asimilación del pacto de 1867. Los estatutos definidos “ponían fin a la autonomía gubernamental y a la relativa coexistencia cultural que preservaban” (Gagnon, 1998: 163).

Para los grupos nativos, la lucha que se llevó a cabo entre los años sesenta y setenta también representa un cambio cualitativo en las relaciones con la federación canadiense. De cierta forma inspirada por la fuerte defensa del pueblo quebequense y alentada por los anglohablantes como una forma de demeritar las demandas francesas,⁵ los pueblos autóctonos comienzan a hacerse escuchar. Durante la década de los sesenta, el gobierno federal, a través de un programa público de vivienda, construye pueblos con materiales prefabricados, lo que termina con las formas tradicionales de los pueblos autóctonos de vivir en campos esparcidos y concentra a la población en centros urbanos. En 1969, ante la iniciativa del Libro Blanco auspiciada por el gobierno federal para eliminar el estatus legal especial de las comunidades indígenas, éstos responden con enormes movilizaciones que catalizaron el movimiento nacionalista indígena al demandar la revisión de dicho estatus empujando por una mayor autonomía colectiva y la reafirmación de la herencia cultural única y de la identidad.

La formación de la Asamblea Inuit de Canadá (ITC) en 1971 organiza políticamente el movimiento y da impulso a los reclamos de los pueblos nativos para obtener el autogobierno. Los primeros resultados se observan en 1973 cuando tres cortes abogaron a favor de los derechos de los indios al uso de la tierra por su ocupación del territorio anterior a la colonización europea. Hacia 1976, la ITC presenta un reclamo al gobierno federal para la creación de un nuevo territorio autogobernado por los pueblos nativos con base en el fallo del 73. Se proponía una frontera de tres líneas entre los territorios del este y oeste. Al mismo tiempo los pueblos denes y métis hacen una propuesta para reestructurar la división territorial y el gobierno de los Territorios del Noroeste. Aunque el gobierno federal no estaba dispuesto a ceder ante la demanda de la creación de un nuevo territorio, las negociaciones continuaron durante años; sin embargo, algunas veces se vieron amenazadas por la exploración y desarrollo de petróleo, gas y minería.

La Ley Constitucional de 1982: ¿punto de encuentro?

El punto de encuentro de las demandas indígenas con las de la comunidad francesa asentada en Quebec, así como con las de los diferentes grupos emergentes de

⁵ Para muchos intelectuales quebequenses, el gobierno inglés planeó el resurgimiento de las demandas de los grupos indígenas como una forma de polarizar las posiciones entre los franceses y los indígenas. De cierta forma el gobierno federal quería evidenciar lo absurdo de las demandas francesas como comunidad distinta cuando los verdaderos habitantes originarios ni siquiera lo planteaban de esa manera. Véase Daniel Latouche (1994).

mujeres y grupos multiculturales, fue el decreto de la Ley Constitucional de 1982 o Carta de Derechos, la cual por primera vez, desde el pacto federal de 1867, daba un estatus legal a los derechos y libertades de los individuos, así como a los grupos minoritarios. La Carta de Derechos otorgaba muchas prerrogativas a Quebec como una "sociedad distintiva", pero no reconocía los derechos colectivos que ésta demandaba. También se convalidaba una nueva fórmula de solidaridad económica entre las provincias llamada perecuación⁶ y nuevos mecanismos para las enmiendas constitucionales.

A pesar del esfuerzo realizado por las distintas partes, la Carta de Derechos generó sentimientos encontrados. Existía la sensación de que era un intento de centralizar el verdadero poder y que las ganancias eran mínimas en las cuestiones culturales, con sólo alguna representación en las instituciones federales, lo cual no parecía suficiente. Para algunos analistas (Smiley, 1985), la ley de 1982 y el otorgamiento parcial de algunos derechos reflejan la necesidad del gobierno central de constreñir los poderes de las provincias, no sólo para guardar la consolidación nacional sino también para preservar el mercado común.

Para los grupos autóctonos, la ley parecía otorgar un estatus especial, pero no cumplía las expectativas alentadas por Trudeau respecto de las primeras naciones, ya que no les otorgaba lo que reivindicaban: un derecho inherente a la autonomía gubernamental. Tal vez uno de los puntos más interesantes de la Carta es el artículo 36 sobre la igualdad de oportunidades económicas y políticas de redistribución, el cual se ha convertido en uno de los preceptos constitucionales que han defendido por igual los grupos que buscan su reconocimiento y su vinculación como naciones con el resto del planeta.

Las naciones que veían en juego sus derechos como colectividades, principalmente los quebequense y los autóctonos, buscaron movilizar sus respectivas fuerzas sociales para lograr los cambios requeridos. En el caso de los inuit, métis y denes, solicitaron el apoyo a su iniciativa de división territorial a través de un plebiscito, el cual se llevó a cabo en 1982 y reafirmó la voluntad popular de que se realizara la división; además, la ley había confirmado el estatus de los reclamos territoriales. Tal vez es en este momento cuando se empieza a definir más claramente el papel que juega Canadá para los nativos. La voluntad de independencia existe entre los autóctonos, pero la falta de medios económicos para su desarrollo autónomo se interpone en su camino. Para muchos de ellos, la federación tiene un papel instrumental, ya que abre la oportunidad de un gobierno propio financiado por la federación.

⁶ La perecuación se asemeja al fondo de recaudación federal participable que se usa en México, la diferencia es que los montos otorgados a cada provincia son mucho más altos que en nuestro país.

Para los franceses, la falta de consentimiento de la Carta por la votación de Quebec invalidaba las innovaciones constitucionales. No estaban de acuerdo con la igualdad numérica según los votos sustentados por cada provincia y defendían la representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de población que cada una tenía. Además, no aceptaban la prioridad de los derechos individuales sobre los de las colectividades territorializadas, que es el asunto en el cual se centra la principal demanda.

El acuerdo del Lago Meech confirmó una vez más las dudas de Quebec respecto de la voluntad política del gobierno federal, a pesar de que este último trató de extender la propuesta del 82, buscando la incorporación de Quebec al ampliar las prerrogativas del federalismo. El gobierno francés puso sobre la mesa cinco puntos para que el gobierno federal los considerara: *a*) el reconocimiento de la comunidad francesa como una “sociedad distintiva”; *b*) el incremento de las competencias referentes a la inmigración; *c*) ciertas restricciones en las facultades del gasto público de la federación; *d*) una nueva fórmula para enmendar la Constitución por medio del acuerdo de siete provincias, 75 por ciento de la población y otorgando cuatro vetos, uno de ellos a Quebec; y *e*) la participación en la nominación de los jueces de la Suprema Corte. El gobierno federal estaba listo para aceptar las condiciones, sólo que el resto de las provincias reprobó el intento de Quebec de quitarles su *derecho a ser iguales*. Con las pláticas de Charlottetown en 1992 todas las esperanzas de llevar a buen puerto las negociaciones se vieron truncadas y no hicieron más que reanimar las identidades de franceses y autóctonos.

Después de 1993, la nueva escena canadiense en torno al federalismo y los derechos colectivos se ha visto influida por la lucha de la soberanía para Quebec, por la autodeterminación territorial de los inuit, métis y dene, y por un viejo fenómeno de regionalización de las provincias, las cuales se encuentran cada vez menos vinculadas entre sí, a diferencia de lo que están con otras partes del mundo. El referéndum sobre el estatus de la provincia, llevado a cabo en 1995 en el territorio quebequense, obligó a los separatistas a reformular la definición de ser quebequense, dado el gran número de inmigrantes no católicos o no francohablantes, pero que han asumido el compromiso nacional con la provincia que los recibió y que les ha abierto oportunidades de desarrollo. Otra de las cuestiones que sin duda preocupa a la comunidad francesa (por eso su interés en manejar las competencias sobre la inmigración a su provincia) es que la población francesa ha pasado a ser en los últimos años de 29 a 24 por ciento de la población total de Canadá (Pelletier, 1998: 23), uno de sus argumentos importantes.

En referencia a la lucha asumida por los pueblos nativos, hacia 1992 se llegó a un acuerdo entre los tres existentes —quienes habían manifestado diferencias— respecto

de la línea divisoria de los territorios de este y del oeste dentro de los llamados Territorios del Noroeste. Un plebiscito llevado a cabo en noviembre de este mismo año entre la población inuit ratificaba el acuerdo al que se había llegado, aunque estaban conscientes de que implicaría ceder 355 842 km² a cambio del derecho y título tanto a todo el territorio como al agua, de lo que se llamó el Área del Asentamiento Nunavut. El acuerdo entre las Primeras Naciones y el gobierno federal vio la luz en mayo de 1993, cuando Canadá se comprometió a otorgar una compensación financiera y territorial importante: 1 100 000 000 de dólares canadienses que serían pagados entre 1993 y 2007, 1 900 000 de km² de tierra y agua, incluyendo los derechos de minería para 35 257 km² dentro de su mismo territorio. El nuevo sitio de Nunavut, hogar de los inuits, se estableció en abril de 1999 y tiene poderes jurisdiccionales e institucionales similares a los gobiernos de los territorios: asamblea legislativa, un gabinete, corte territorial e instituciones del servicio público. A pesar de los retos a los que se enfrenta (altos costos de los bienes y servicios por distancias a los centros de abasto, el clima, una fuerza laboral joven con altos niveles de desempleo y bajos niveles educativos, bajos ingresos y una situación geográfica muy volátil), Canadá se ha comprometido a apoyar al recién nacido territorio hasta que pueda caminar por sí mismo.

Reinventando el federalismo

Canadá es hoy una federación conformada por diez provincias soberanas y dos territorios; los Territorios de Noroeste, recientemente divididos, dieron origen al territorio soberano de Nunavut. Este país ha buscado un esquema federal donde combina el autogobierno (*self rule*) con una figura de gobierno compartido (*shared rule*) y ha conjugado ambos en lo que se ha denominado el gobierno limitado o *limited rule*.⁷

Entre las características esenciales de su federalismo encontramos tres figuras principales que definen el perfil de las relaciones entre el gobierno central y las provincias: *a*) el federalismo ejecutivo, *b*) el federalismo asimétrico y la devolución.

El federalismo ejecutivo ha sido definido por Donald Smiley (1985) como las relaciones entre los ejecutivos electos y los nombrados de los dos órdenes de gobierno en la interacción federación-provincias, así como las relaciones entre los ejecutivos de las provincias en las interacciones interprovinciales. Tales relaciones han dado como resultado la creación de una enorme red de comunicación constante entre los

⁷ En su connotación federalista se refiere al gobierno de las leyes por encima del gobierno de un soberano externo, es decir, una definición clara de las facultades políticas de cada una de las partes.

niveles de gobierno para que el central tenga actualizadas las opiniones de las provincias sobre las políticas públicas.

El federalismo asimétrico ha sido uno de los elementos desarrollados debido a la compleja relación canadiense con Quebec, que otorga concesiones especiales (estatus particular) a una provincia por su situación o por las circunstancias de su entrada a la federación, a diferencia del resto. El caso de Nunavut sigue fortaleciendo la tesis de que no todos los estados miembros de una federación tienen que tener exactamente las mismas concesiones otorgadas por el gobierno central y que cada cual puede negociar los principios básicos que considere importantes para respaldar su soberanía territorial y cultural.

Por último, la devolución es un elemento que aparece en federaciones con miembros que disponen de un aparato gubernamental completo con competencias propias, pero se encuentran claramente subordinados al gobierno central. Éste puede imponer su voluntad aun en los dominios de las competencias exclusivas de los miembros, como anular los derechos territoriales. Con la devolución, el gobierno puede quitarle poder al Estado federado, aunque éste siempre tendrá el derecho de retomarlos.

Por otro lado, en la política canadiense existe la convención del “gobierno responsable”, la cual hace al gobierno en turno responsable ante la Cámara de los Comunes (Cámara de Diputados) de las decisiones ejecutivas que se tomen. Este último elemento confiere legitimidad y validez al gobierno en turno ante los diferentes actores e intereses que se conjugan en la federación. El sistema, al igual que el inglés, se encuentra construido a partir de una “mayoría de partido”, la cual automáticamente se vuelve responsable de todas las acciones, buenas o malas, llevadas a cabo durante ese periodo. El gobierno está compuesto por el gabinete completo, el cual involucra a los miembros ejecutivos del gobierno central y a los de las provincias.

Además, la legitimidad de las decisiones que se toman descansa en el consentimiento mayoritario de las personas que habitan las provincias, en caso de que una enmienda pueda vulnerar su cultura legal y/o política. Esto se realiza a través de los representantes federales o de un referéndum, mecanismo que convierte el sistema federal canadiense en uno de los más vanguardistas en lo que concierne a la sensibilidad respecto de las diferencias regionales. Asimismo, dentro del pacto federal, se añade la cláusula del *reconocimiento mutuo*, que se refiere a la igualdad valorativa frente a las cargas culturales de distintas sociedades que acuerdan un pacto federal. El reconocimiento mutuo, término engendrado por diversos pensadores canadienses —entre ellos, James Tully, Charles Taylor y Will Kymlicka—, implica que ninguna de las culturas asociadas debe tratar de imponer una forma cultural de funcionamiento federal sobre las otras; por el contrario, deben reconocerse y permitir el desarrollo de cada singularidad dentro de un espacio común. Esta premisa parece no ser más

que una construcción retórica, pero mantiene un imperativo categórico moral y constitucional que no podemos dejar de lado, mucho menos en perspectiva comparada con el caso mexicano. El reconocimiento mutuo es un prerrequisito para la instauración de *buena fe* de los derechos colectivos, ya que el primero implica una forma de pensar y de ver al otro. Así, la *otredad* no necesariamente es negación, sino afirmación de la diferencia frente a lo que somos. Esto es lo que está por debajo del reconocimiento mutuo.

EL CASO DE MÉXICO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN FEDERALISMO ACOTADO

Los primeros tropiezos

A partir de la independencia firmada en 1821, el federalismo mexicano se presenta como respuesta de la naciente república para evitar que el antiguo imperio se fragmentara en pequeños cacicazgos. La primera Constitución, firmada en 1824, asumió esta responsabilidad, respondiendo a los regionalismos heredados por la administración colonial y buscando disminuir las tensiones crecientes entre las regiones y el centro.

La historia previa al establecimiento de la Constitución nos permite entender la complejidad de los procesos que llevaron a tomar la forma federal como la organización política que se consideraba más efectiva para mantener la cohesión nacional. En 1821, se marca el fin de la guerra de Independencia iniciada en 1810, con la declaración de Agustín de Iturbide como emperador de la nueva nación y bajo el aval de diversos grupos de interés a escala nacional.

En el ámbito internacional, la lucha de independencia estadounidense de 1776, la proclamación de su Constitución federal en 1789 y su rápido crecimiento económico se convirtieron en un modelo por seguir e influyeron enormemente en el pensamiento federalista de los liberales mexicanos del siglo XIX. Asimismo, en los últimos años del régimen colonial encontramos otros hechos que influyen en el federalismo mexicano: *a*) el sistema francés de intendencias (puesto en marcha por Napoleón en su avance por Europa a partir de 1786); *b*) la creación de diputaciones provinciales, con base en las intendencias definidas por la Constitución de Cádiz de 1812; y *c*) la actividad política de las diputaciones provinciales, reinstaladas a principios de 1820 y transformadas en receptores de inquietudes locales (Valencia, 1974: 5).

Entre 1821 y 1823 se genera un *vacío de poder* ante la incapacidad de Iturbide de controlar el caos residual de la guerra de Independencia, de entablar relaciones diplomáticas en el ámbito internacional, de lograr el reconocimiento como nación inde-

pendiente y de regular la situación económica heredada de la colonia.⁸ A pesar de los Tratados de Córdoba, que aseguraban la existencia legal de la nueva nación, la amenaza constante de una nueva invasión por parte de los españoles llevó a que el gobierno central gastara prácticamente todos los recursos disponibles en armamento, ejército y barcos. Además, la separación de Guatemala en 1820 auguraba la posible escisión de la nación en pequeños Estados.

A partir de 1823, las diputaciones de las provincias⁹ —las cuales entonces eran 23— emergen como grupos de poder fortalecidos, rechazando los tratados realizados por Iturbide y demandando la creación de una nueva estructura política que diera respuesta a sus aspiraciones autonómicas. El plan de Casa Mata abrió las puertas al federalismo con la adhesión de las provincias que defendían fuertemente su autonomía y la incorporación de Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Michoacán, quienes se habían mantenido al margen del debate entre el centro y las provincias. A partir de esto, las provincias sufren diversas escisiones en forma de estados más pequeños (como en el caso de Jalisco y el Estado de México), creando sus propios poderes legislativos y formando ejércitos de milicias para defenderse de la represión desatada por Iturbide y sus seguidores: “Al tiempo que cada una de las provincias se adhería al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales” (Faya, 1988: 45). Entre las voces principales que urgían por un modelo federal se encontraban los estados de Jalisco y Zacatecas quienes, a pesar de la confrontación militar con las fuerzas del ejército central, continuaron presionando hasta que el gobierno aceptó la Unión.¹⁰ Además, la Junta Gubernativa de Yucatán, provincia que había amenazado constantemente con su escisión territorial, informó a los diputados yucatecos que la unión con México estaba sujeta al federalismo y en caso de que este sistema no fuera aceptado, los diputados deberían restituirse “a su patria” (Florescano, 1997: 349). El Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823 y dio vida a la Constitución de 1824, la cual definía la división de dos poderes soberanos entre los estados y un gobierno federal unitario. Esta nueva relación entre ambos niveles de gobierno estaba destinada a colapsarse, dada la debilidad que padecía el gobierno central en cuestiones apre-

⁸ El país había reconocido una deuda interna de 76 286 499 pesos, además de que la revolución independentista había reducido la agricultura a la mitad, la minería a una tercera parte y había dañado seriamente la naciente industria y el comercio. Véase Colmex (1988).

⁹ Antes de la Independencia, las provincias eran demarcaciones políticas administradas por las intendencias y comandancias que habían sido divididas por los españoles en ayuntamientos. Paralelamente, los poderes del virrey habían sido reducidos, lo que ocasionó una desarticulación administrativa y la formación de cotos de poder posteriores a la guerra de Independencia en las antiguas provincias.

¹⁰ La Unión fue aceptada por el gobierno central en la idea de la “representación proporcional” que, dada la concentración de la población en el área central del país, daba mayor representación a los estados centralistas, México (21) y Puebla (14), sobre los estados federalistas: Jalisco (9), Guanajuato (8), Yucatán (5) y Zacatecas (4). Vázquez, (1988).

miantes para asegurar su existencia, así como los arreglos fiscales que sumieron al gobierno federal en la bancarrota;¹¹ pero no cabe duda de que “en aquel momento, el federalismo salvó la integridad territorial” (Colmex, 1988: 750).

El poder entonces queda en manos del Legislativo que acota los poderes del Ejecutivo (poniendo en peligro la integridad nacional) enfatizando la autonomía de los estados (en tanto a las demarcaciones políticas de los poderes criollos y mestizos locales), los cuales se quedan con el poder de reclutamiento militar a través de las “milicias cívicas” (ejércitos locales que defendían los intereses de los caciques) y de la creación de “comandancias generales” para recluir al ejército federal en cada región. Las garantías individuales, aunque se incorporan, no adquieren el perfil social que lograrían después de la revolución de 1910 en la Constitución de 1917. Sin embargo, se otorgan derechos a los ciudadanos de los municipios, siempre y cuando éstos estén dispuestos a defenderlos ante cualquier amenaza externa, lo cual genera un arraigamiento de identidad con el territorio sin precedentes. A partir de estos derechos municipales se constituyen y definen los derechos civiles, dándoseles un perfil diferenciado en cada municipio.

Según Alicia Hernández (1996), una de las características de la evolución del federalismo es la contradicción de la oposición, que se refleja en la búsqueda de espacios de libertad, tanto individual como regional, con la procuración del poder por parte del gobierno central y los caciques locales. Esto, a la larga, generó una relación ambivalente entre aquellos derechos que podía otorgar o retirar el gobierno central frente a los Estados; es decir, se convirtieron en una poderosa arma manipuladora para ganar prerrogativas locales, la cual fue socavada paulatinamente por el centralismo excesivo del Estado.

El federalismo se firma como un arreglo político entre los intereses de las diputaciones locales y sus principales grupos de poder y asume una forma de confederación. En este arreglo, los grupos indígenas no son sujetos que intervienen en el pacto, por lo cual quedan fuera de toda representatividad cultural o de intereses. Las comunidades indígenas se asumen dentro de la estructura de poder de los caciques locales, como lugar de reclutamiento familiar de mano de obra doméstica, agrícola, así como surtidoras de reclutas para las milicias cívicas. Como señala Enrique Florescano (1997), asumir el mito de la antigüedad indígena como el mito fundacional de la nación mexicana dio cierta legitimidad al naciente gobierno republicano ante los

¹¹ Se decidió que se recaudaría ingreso federal a través de los productos de consumo, una parte de los antiguos diezmos, la renta sobre los bienes territoriales del propio estado y un pago anual de 30 por ciento sobre las rentas de cada estado, quienes después de un tiempo dejaron de pagar. Los impuestos directos eran percepciones recaudadas por cada estado.

grupos étnicos (por lo menos por un tiempo limitado) hasta que la realidad mostró que las cosas no serían muy diferentes que durante la antigua autoridad colonial.

Por otra parte, la estructura regionalizada del ejército empezó a generar una identidad de arraigamiento especial de las tropas y los generales, con intereses particulares muy locales, factor que se vio favorecido por el mínimo desarrollo de las redes de comunicación dentro del territorio nacional. Poco a poco, el compromiso con la defensa nacional quedó relegado. El ejército militar se convirtió en una estructura de poder muy importante al interior de cada estado, así como en el ámbito federal, lo que impidió la instauración de un gobierno civil por más de un siglo. El antagonismo surgido entre las fuerzas locales y el ejército federal más que evidente a partir de las invasiones continuas del poder federal a los estados y de estos últimos a sus territorios en época de elecciones).

Hacia 1830, el federalismo empieza a tener sus primeros tropiezos y el gobierno se volverá autoritario y centralizado: se le otorgan mayores facultades al Poder Ejecutivo y se incrementan los poderes fiscales del gobierno federal, también se combaten fuertemente las milicias hasta reducirlas al mínimo. Hacia 1835, con Antonio de Santa Ana en el poder y ante las perspectivas de la separación de Texas de la federación, “el centralismo se hace legal para salvar la unidad nacional” (Florescano, 1997).

La guerra con Estados Unidos y la consecuente pérdida de una gran porción del territorio nacional marcaron el paso hacia la centralización tanto de las decisiones nacionales como del manejo de los recursos. A partir de entonces, el debate entre los *droits anciens*¹² y los de *jus naturae*,¹³ así como la reformulación de las tradiciones republicanas que sustentaban la autonomía de los municipios (base del federalismo mexicano), se concentraron en dejar atrás la primera “confederación”. El periodo entre 1850 y 1870 aseguró la gobernabilidad de la nación e internalizó los valores “federativos”, además de fomentar el nacionalismo patriótico mexicano como reacción a los atentados contra el territorio. Uno de los principales retos a los que se enfrenta el federalismo mexicano será llegar a un justo medio entre “la libertad y el poder, la federalización y la centralización” (Hernández, 1996: 16). Y aunque los distintos estados miembros no estaban dispuestos a ceder sus espacios ciudadanos de libertad política tan fácilmente, al igual que en el caso de Canadá, el gobierno cen-

¹² Libertades con una connotación relativa a la comunidad territorial, imposible de codificar. Son los derechos que los españoles ceden a las comunidades indígenas en tanto derecho de la tierra por antigüedad ancestral.

¹³ Libertades igualitarias basadas en el individuo. Es decir, todos son iguales bajo la ley independientemente de su condición histórica, social o étnica.

tral se vio obligado a tomar en sus manos la consolidación del Estado nacional, la formación de un mercado interno, que pudiera darle legitimidad, y la generación de competencia económica a nivel internacional.

El federalismo sufrirá diversas metamorfosis y pasará por distintas fases a partir de 1867, cuando inician diversas colaboraciones entre el gobierno federal y los estados. Durante el gobierno de Benito Juárez, así como antes y después de la segunda intervención francesa, el pacto federal se verá fuertemente centralizado bajo la subordinación de la capital del Estado. Con Benito Juárez, los derechos ancestrales pierden la partida ante los derechos individuales, desamortizando la base de la identidad colectiva de los grupos indígenas basada en la comunidad y en el derecho reconocido desde la Colonia sobre el territorio. Desaparece cualquier posibilidad del reconocimiento de los indígenas como sujetos de derecho, situación que cambiará a mediados de 1900.

En torno a los derechos ciudadanos, encontramos una continuidad con la Constitución del 24. Sin embargo, en este caso, “el poder federal se convierte en el garante exclusivo de los derechos ciudadanos” (Hernández, 1996: 16). Los ciudadanos, al sentir que el gobierno federal se imponía sobre la libertad de sus distintas localidades, organizan momentos de resistencia, aunque el gobierno trató de asegurar la gobernabilidad a costa de lo que fuera, aun con prácticas poco institucionales.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, el federalismo se convierte en una “realidad inherente sin desaparecer del imaginario colectivo” (Carmagnani, 1993: 176), ilusión formalizada a través del espíritu de la Constitución. El proyecto modernizador de principios de siglo y la internacionalización progresiva de la economía obligaron al Estado mexicano a ceder ante las presiones externas de tener un único interlocutor en el intercambio comercial.

Hacia un federalismo centralizado

Después de la Revolución de 1910, el federalismo resucita gracias a un fuerte vínculo entre la comunidad y el municipio, entre el municipio y los estados, y entre éstos y el gobierno federal. Las demandas zapatistas enfatizaron la constitución de la comunidad como estructura básica del federalismo y el derecho a la tierra para quien la trabaja.

Así, luego de la Revolución y a partir de la institucionalización de sus ideales de “tierra y libertad”, auspiciados por la lucha agraria y el liberalismo, la idea del “municipio libre” se convertiría en el discurso ideológico principal de la maquinaria del Estado, aunque posteriormente haya quedado sepultado bajo el control político

del Estado revolucionario centralizado.¹⁴ La idea del municipio como un tercer nivel de gobierno encontró muchas opiniones contrarias dentro del movimiento constitucionalista con miras al Congreso Constituyente de 1917; Venustiano Carranza, por ejemplo, se opuso totalmente y demandó que se fortaleciera el Poder Ejecutivo en la Carta magna del 17.

La nueva Constitución se convirtió en una de las primeras de América Latina en incorporar los derechos sociales e individuales y el federalismo se tornó así un instrumento acotado para la relación con los estados. Sin embargo, nunca existió una negociación en sentido estricto respecto de las competencias y facultades de los dos niveles de gobierno, y ante la legitimación del nuevo gobierno luego de la revolución, la clase política de los estados buscó acomodarse políticamente, volviéndose una especie de extensión de los brazos del gobierno federal. Pero no hay que perder de vista que la entropía generada por la revolución y las ansias de participación política y de representación local en las instancias federales hacían al momento propicio para revitalizar el federalismo en su forma más equilibrada.

Sin embargo, el nombramiento de los caudillos revolucionarios como jefes de los gobiernos locales perpetuó la relación de fuerza y victoria lograda por la propia revolución. Las negociaciones entre las cabezas regionales y el gobierno central impidieron la recomposición de las instituciones estatales y la canalización de las demandas ciudadanas por vehículos institucionales, por lo cual acabaron convirtiéndose en favores sujetos a la voluntad del "señor gobernador". Esto último fue el problema principal de que no se restituyeran institucionalmente los derechos ciudadanos y que éstos se convirtieran en dádivas clientelares.

Hacia 1920, con el golpe de Estado de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles los estados muestran ciertas tendencias de autonomía, aunque no totalmente, pues se siguió controlando a los estados por medio del fortalecimiento de las relaciones de poder entre los empresarios, los sindicatos y los líderes agrarios y la clase política del Estado, a partir de los favoritismos y el recién inaugurado *clientelismo*. La revolución cristera de 1926 a 1929 le facilitó el camino al gobierno en lo que concierne a tomar una decisión tajante: el centralismo oficializado y la expansión de las facultades ejecutivas.¹⁵ La gran mayoría de los cambios tenía como objetivo claro dismantelar las instancias de poder creadas dentro de las jurisdicciones estatales.

¹⁴ Luis Cabrera, uno de los ideólogos de la Constitución de 1917, al comentar acerca de los ejidos y los municipios esbozó que la reconstitución de éstos como territorios colectivos era una política de utilidad pública y de consecuencias políticas al concentrar la población en pueblos y facilitar el control militar de las regiones.

¹⁵ Entre otras, se le otorgaba al presidente de la república la facultad de elegir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de hacer los arreglos legales y políticos necesarios para solucionar los conflictos laborales transformando a los estados en simples ejecutantes; los salarios y los servicios de salud se convierten en una facultad de la federación y se dismantelan todas las fuerzas agrarias.

Con Lázaro Cárdenas (1934-1940), la estructura de poder se vuelve completamente vertical, de hecho el Ejecutivo incorpora la facultad de desaparecer los poderes del Estado en el caso de revueltas imponiendo los nuevos poderes. Para esto, se apoya sobre la gran red corporativista generada desde el gobierno para institucionalizar la “lucha de clases” dentro del propio sistema. Los grandes sindicatos, así como las organizaciones populares, trascienden la estructura política centralista y se acomodan regionalmente, simulando una atomización, aunque de ninguna manera desvinculándose del centro. Las lealtades políticas se convierten en lealtades familiares y empresariales. Se genera una dinámica de poder que impone a los estados condiciones políticas y financieras (como la designación de posiciones gubernamentales y la definición del presupuesto) dependientes de la obediencia absoluta a la máxima jerarquía: el presidente. La centralización se convierte en una realidad bajo la idea de que la sociedad mexicana no sabía cómo organizarse por sí misma. Como bien lo apunta Jacinto Faya (1988: 121): “En México, el proceso de centralización se realiza francamente mediante reformas constitucionales que merman atribuciones de los Estados y que estos aceptan [...] sin defender celosamente sus facultades”.

Otro elemento importante de la facilidad con que el gobierno central logra asumir prácticamente todo el control sobre el desarrollo del país durante esta época tiene que ver con la poca capacidad que muestran los estados para hacerlo. Al igual que en el caso de Canadá, después de la segunda guerra mundial, la federación se erigió como la única instancia que podía impulsar la planeada modernización del país. Por lo tanto, el papel de los estados poco a poco se delimitó a demandar al poder federal mayor difusión de bienes públicos, sin buscar la forma de hacerlo de propia mano y supeditando los derechos civiles locales a cambio de servicios públicos sociales.¹⁶ Esto, por supuesto, sujeta cada vez más el desarrollo local a las decisiones del centro y a la larga trajo consigo diversos problemas para el propio Estado mexicano, ya que la responsabilidad del desarrollo económico y social se convirtió en un enorme peso. Esta forma de funcionar del sistema político mexicano se extiende prácticamente hasta finales de los setenta, cuando ante la falta de competitividad y legitimidad del partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional), los partidos de oposición buscan una mayor apertura con las reformas al Código electoral de 1977. Sin duda se empezaba a sentir el detrimento de las garantías políticas de los últimos cuarenta años.

En torno a los estados se crearon dos instancias que buscaban revitalizar la relación entre los dos niveles de gobierno: los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes), que funcionaban como una instancia de cooperación inter-

¹⁶ Como la educación, sanidad, reforma agraria, salarios mínimos, sindicalización, etc. (Hernández, 1996: 29).

gubernamental, y el Convenio Único de Coordinación (CUC) que surge en 1980 como instrumento jurídico en la cooperación para el desarrollo de los Estados y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual intenta lograr una mayor equidad en la repartición de los ingresos nacionales para cada estado. A partir de la crisis económica de 1982, el centralismo, que había alcanzado su clímax, se derrumba. La expansión del sector público para lograr administrar la enorme burocracia del Estado se enfrenta a sus propias limitaciones teniendo que reconocer la necesidad de aligerar la sobrecarga administrativa y fiscal, así como de fortalecer la capacidad económica, administrativa y política de los estados. Entre 1980 y 1987, el SNCF, junto con los tres fondos incluidos dentro de éste (Hernández, 1996), se convierten en mecanismos que perpetuaron las diferencias entre los estados, fortaleciendo el sesgo a favor de aquéllos con mayor capacidad tributaria y desarrollo, en detrimento de los que más necesitaban los mecanismos de superación de las desigualdades intrínsecas. Hasta 1990, se intenta aplicar una nueva fórmula redistributiva, la cual, a pesar de los avances encaminados a favorecer la equidad por medio de una distribución per cápita, no logra remediar los efectos de desigualdad entre los distintos desarrollos de los estados.

En gran medida será la oposición, principalmente el Partido Acción Nacional, la que rescatará la consigna del municipio libre como pilar fundamental del federalismo y de la importancia de éste en la transición a la democracia. La derrota del Partido de la Revolución Institucional (PRI) en las elecciones estatales de Baja California (1989) y Chihuahua (1991) a manos del PAN denota las fisuras regionales del poder del partido. Con la controversial elección de 1988, Salinas de Gortari enfrenta la necesidad de legitimarse en el poder. Para ello retoma la antigua demanda del PAN en cuanto al federalismo, impulsando cambios constitucionales para la descentralización de la educación y la enajenación de las tierras comunales, desarticulando la solidaridad agraria basada en el ejido. Sin embargo, una vez más, la apertura económica y la federalización fiscal, educativa y de salud empañan el avance de los derechos civiles. A pesar de las vicisitudes, la democracia y la participación social no obtienen su lugar dentro de los invitados especiales del sexenio. La apertura de algunos ramos de la administración federal y la canalización de recursos hacia los estados y los municipios no dejan de estar exentos de nuevas formas de control.

Debatiendo el nuevo federalismo

México hoy es una federación con 31 estados soberanos y un distrito federal, el cual ha alcanzado un estatus de autonomía política a partir de 1997. El federalismo mexi-

cano no tiene una forma organizativa basada en diferencias culturales y regionales, sino más bien en la división de tres niveles de gobierno, cuyas fronteras han sido determinadas por el dominio histórico. Un federalismo acotado que ha funcionado prácticamente como un Estado unitario, en el cual los estados históricamente proveyeron recursos y lealtades políticas a la federación. Salvo por algunos problemas de fronteras territoriales, durante el siglo XX prácticamente no existieron inconformidades de los estados respecto de las competencias federales y, menos aún, una amenaza de autonomía o separación.¹⁷

El federalismo en los últimos años ha sido concebido como algo muy lejano de lo que un sistema federal realmente significa en tanto mecanismo de distribución de funciones administrativas y distribución del poder político. La administración de Ernesto Zedillo transfirió el costo administrativo de algunos sectores, como el de la educación, la salud y la agricultura, a los estados, pero sin generar las capacidades para que aquéllos definieran y legislaran sus propias políticas según la situación de cada sector. De manera favorable, se fortaleció a la Suprema Corte de Justicia como recinto para revisar las controversias entre los estados y el gobierno federal, avanzando en la consolidación de un ente jurídico y neutral con poder para dirimir y otorgar facultades y competencias en los diferentes niveles.

La administración de Fox buscó fortalecer el federalismo con la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) en septiembre de 2002 y creó el "Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006" (PAF), con metas estratégicas y propuestas de descentralización, fortalecimiento local y coordinación intergubernamental. Como parte de este programa, se buscó dotar a los estados y a los municipios de mayores recursos para administrar sectores prioritarios, así como de mayores responsabilidades en la toma de decisión sobre cuestiones de carácter estatal, por medio de diversos procesos de capacitación tanto a nivel estatal como municipal. Por otro lado, se puso especial énfasis en la generación de información y las formas para que los municipios accedieran a ella, así como en el fomento a la participación ciudadana.

En ese sexenio, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se consolidó como espacio de negociación de los estados con el gobierno central y se ha convertido en una importante congregación para debatir problemáticas y generar agendas de coordinación de acciones de carácter interestatal. Un aspecto interesante es que, en ocasiones, los estados han dado marcha atrás a la transferencia de facultades

¹⁷ El único incidente durante el sexenio de Zedillo fue la amenaza de algunos estados ricos del norte del país de salirse de la federación por la enorme carga impositiva que se había establecido y por considerar injusto financiar el desarrollo de los estados pobres.

des propuestas desde el Ejecutivo. Tal es el caso de problemas como el narcotráfico, respecto de los que muchos gobiernos estatales se perciben incapaces de hacerles frente o, recientemente, el caso de la educación, ante el cual muchos gobernadores han manifestado su incapacidad de hacerse cargo del peso económico que implica modernizar el sistema educativo en sus estados.

Este fenómeno también ha marcado las importantes diferencias que existen en materia económica, de infraestructura y desarrollo entre los estados. Esto ha dado pie a que, en ocasiones, algunos estados hayan expresado su interés por avanzar en materia de descentralización de facultades, mientras que otros han manifestado su interés por permanecer bajo la batuta del gobierno central. Hasta el momento, el gobierno central no ha querido avanzar por el camino de otorgar facultades diferenciadas con el argumento de que el federalismo debe de ser equitativo para todos los estados.

LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN EL PACTO FEDERADO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El difícil camino hacia el reconocimiento: los inuits y la federación canadiense

La experiencia histórica de los indios del norte de Canadá presenta diferencias importantes con la lucha de los grupos indígenas en México. Los indígenas canadienses, a diferencia de los pueblos del sur del continente, se caracterizaban por ser prácticamente nómadas con etapas muy esporádicas de asentamientos prolongados. A partir de la década de los cincuenta, el gobierno federal canadiense empezó a reubicar a diversas familias indígenas, habitantes de campamentos dispersos, hacia zonas en donde se les podían ofrecer beneficios económicos. En 1953, se crea el Departamento de Asuntos del Norte y Recursos Naturales cuyas oficinas se establecieron en diversas comunidades inuits para administrar una gran cantidad de programas. Alrededor de la misma época inician las transmisiones de radio Inuktitut, precedente importante para la creación de redes radiofónicas.

A partir del inicio de los años sesenta, los programas educativos llegan a las poblaciones más marginadas del norte, lo que promueve la organización de diversos grupos inuit y métis alrededor del Comité para Garantizar los Derechos de los Pueblos Originales (Committee of Original Peoples' Entitlement, COPE). Durante la misma época, los programas de vivienda federales obligan a los indígenas a establecerse permanentemente en zonas urbanas, lo que en la mayoría de los casos marca el inicio del deterioro de los usos y costumbres de estos pueblos.

El COPE da sus frutos a finales de 1969, cuando diversos grupos presentan ante el gobierno federal demandas para la recuperación de sus territorios por derecho histórico. Ante la inquietud de diferentes organizaciones, el gobierno federal otorga financiamiento para que éstas preparen sus casos de reclamo de tierras ante las cortes federales. En esas mismas fechas, el gobierno quebequense empieza a radicalizarse y a buscar una mayor autonomía del gobierno central. Las negociaciones y los acuerdos alcanzados por los pueblos nativos de Alaska con el gobierno estadounidense en 1971¹⁸ dota a los pueblos canadienses de la herramienta legal que necesitaban. En ese mismo año, se forma la Inuit Tapirisat of Canada (ITC) la cual se encargaba de los reclamos territoriales de los inuits y empezó a consolidar redes locales con diversas organizaciones como la Northern Quebec Inuit Association. El crecimiento económico de esos años impulsa diversos proyectos de desarrollo que involucraban territorios indígenas; las organizaciones de los pueblos originarios se desbordan en movilizaciones al ver amenazada su existencia y logran llegar a acuerdos que abren el camino al proyecto de autogobierno. Aunado a esto, las cortes canadienses apoyan el derecho de los grupos originarios a obtener el título de sus propiedades por la ocupación previa a la colonización europea. Los líderes históricos de las comunidades se colocan al frente de las negociaciones y demandan la división territorial de Territorios del Noroeste. Los inuits, a través de la ITC, mantuvieron negociaciones constantes con el gobierno federal mediante una comisión negociadora apoyada por la comunidad nativa. Hacia 1979 la corte federal reconoce el derecho de los indígenas de ocupar y cultivar las tierras y en 1982, en su artículo 35, la Constitución legaliza el reclamo territorial. Las movilizaciones de los grupos nativos para defender las costas canadienses de la intrusión de barcos pesqueros estadounidenses les otorgan un reconocimiento simbólico por parte del gobierno federal, el cual considera otorgarles la autonomía y el autogobierno en un corto plazo. El mismo año cuando se decreta la Constitución (1982) se crea la Federación Tungavik de Nunavut (TFN) la cual conjuga los intereses de varios grupos de inuits e impulsa que se decrete el territorio autónomo de Nunavut. En 1990, se llega a un acuerdo, forzado en alguna medida por el movimiento de las seis naciones iroquesas,¹⁹ —durante la llamada crisis de Oka— y cambia la relación del gobierno federal canadiense con los

¹⁸ El acuerdo otorgaba a los nativos 180 000 km² y 962 000 000 de dólares.

¹⁹ Las seis naciones iroquesas (mohawks, oneidas, onondagas, cayugas, senekas y tuscaroras) formaron la primera confederación que existió en territorio americano. Algunos autores como Roland Wright han sugerido que la federación estadounidense fue influida por cómo funcionaban estos pueblos para elegir su organización política interna. Las seis naciones se establecieron desde hace más de mil años en el norte de Estados Unidos (Nueva York y Maine) y el Sureste de Canadá, lo que hoy son las provincias de Quebec y Ontario. La historia de estas naciones está plagada de traiciones por parte de ambas federaciones colonizadoras, las cuales nunca cumplieron los pactos políticos a los que se habían comprometido.

pueblos indígenas. Las manifestaciones en diferentes puntos del país en apoyo al movimiento de los mohawks (quienes protestaban, además de todas las injusticias históricas, por la amenaza que sufrían sus territorios sagrados por la expansión de un campo de golf), además de la escalada bélica por ambas partes abrió los ojos del gobierno federal, así como del provincial quebequense de la necesidad de incorporar a las naciones indígenas dentro del pacto federal. A partir de 1992 se firmaron diversos acuerdos con las Primeras Naciones que abrieron paso a la autonomía de sus gobiernos.

La experiencia de los pueblos originarios de Canadá arroja diversas lecciones importantes con respecto del caso mexicano. En primer lugar, la organización de los grupos indígenas consolidó diversas redes de defensa del territorio e hizo realidad la búsqueda de la soberanía. Los líderes indígenas fueron elementos clave durante el largo periodo de resistencia, ya que han sido quienes han logrado cohesionar a sus pueblos en torno a una misma lucha. Generalmente estos líderes se convirtieron en un vínculo entre las dos culturas: la colonizadora y la colonizada, siendo capaces de comunicar a la primera las demandas de la segunda y de evidenciar históricamente la falta de palabra de las naciones modernas ante las promesas hechas a las naciones originarias. En segundo lugar, la crisis de Oka, así como los momentos cuando se suscitaban movilizaciones indias para detener proyectos del gobierno federal o provincial, nos hablan de la necesidad de radicalización de la posición de los grupos indígenas ante un Estado sordo, ignorante e impositivo. En tercer lugar, es que la libertad y la soberanía eran dos principios que había que tomarlos y no esperar a que fueran otorgados.

La recuperación de la nación mesoamericana

La lucha indígena en México se remonta al siglo XVI, con el levantamiento de los lacandones de Chiapas (1532-1533) y la lucha prolongada en Yucatán (1535-1695). Sin embargo, fue la ley Lerdo de 1856, o de desamortización de los bienes comunales, la que hizo surgir rebeliones por toda la nación, a la par que empobreció a indígenas y campesinos enriqueciendo a los ambiciosos terratenientes y condenando a la servidumbre a las antiguas comunidades rurales. Entonces, aparecen líderes nativos de las culturas indígenas que se identifican con la lucha de los desposeídos de su medio de trabajo y se desarrollan alianzas entre grupos y entre campesinos que forman estrategias de lucha más activas y ofensivas.

A finales del siglo XIX y principios del XX, con la política modernizadora y de desarrollo económico que impulsó Porfirio Díaz, los grupos indígenas empiezan a perder las batallas ante el recrudecimiento de la represión. En el norte del país, la

zona más afectada por la violencia social —por encontrarse en el corredor económico e inversionista entre el centro del país y Estados Unidos—, se origina la derrota de los apaches (que habían mantenido una heroica resistencia) y la terrible represión de los rarámuri en Chihuahua.

Si bien en el México posrevolucionario no se olvida al campesinado, sí deja en los mayores grados de marginación a las comunidades indígenas. La centralización de la lucha por el poder y la canalización tanto de las demandas como de los conflictos de los diversos sectores sociales por medio del PNR/PRM/PRI y sus conductas políticas por medio de la cooptación de líderes con recursos económicos y puestos políticos terminan por eliminar toda posibilidad de sublevación indígena hasta casi finales del siglo XX. Las luchas indígenas y la solución de sus necesidades y demandas se canalizan institucionalmente a través del Instituto Nacional Indigenista cuyo objetivo estatal es la asimilación total de los indígenas a la nación. Algunos intentos precarios de organización indígena se vislumbran a partir del Congreso Interamericano de 1940, pero la falta de cohesión entre las diferentes etnias y la intencionalidad del Estado al generar una competencia entre etnias generan conflictos que se dejan ver como “irreconciliables”.

Durante los años setenta y ochenta se gestan diversas expresiones de inconformidad por parte de varios pueblos que se resisten ante la embestida del desarrollismo mexicano que amenaza con desaparecer sus tierras ancestrales. Además, las diversas movilizaciones estaban impregnadas más que nunca de una conciencia de clase que se vinculaba fuertemente con la concepción de la identidad étnica. Fue así como durante la segunda mitad de los setenta y durante los ochenta la particularidad de los movimientos indígenas consistió en el despertar de la conciencia étnica y de clase, y la articulación de la lucha por la tierra con la lucha por el respeto a la identidad étnica (Sánchez, 1999: 84). Los mixes en 1979 llamaban a la unidad de sus pueblos, buscando consolidar una organización indígena lo suficientemente fuerte que lograra defender sus tierras, riquezas naturales y hábitos comunales que los habían caracterizado como un pueblo que rechaza todo tipo de dominación e injusticia. A este clamor de resistencia se sumó la demanda por hacerse cargo de la educación de sus hijos, punto trascendente para un pueblo que busca hacer perdurar su lengua y su cultura, elementos que el oficialismo de la educación proporcionada por el Estado pone en peligro. Entonces, se empieza a vislumbrar cierta claridad en los planteamientos respecto del reconocimiento de la multietnicidad del país y la “instauración de un estado pluriétnico (Sánchez, 1999: 88).

Durante el periodo de Luis Echeverría (1970-1976) se formula una nueva política indigenista que trata de disminuir las críticas. Se amplía el presupuesto para las instituciones de atención a las comunidades indígenas y se procura canalizar la de-

manda de representación y cabildeo a través de instancias generadas por el propio gobierno. Con José López Portillo, la cuestión indígena se vuelve aún más marginal, lo que da origen a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), a la par de la instrumentación de una política educativa bilingüe-bicultural bajo un nuevo discurso de "indigenismo participativo".²⁰ A partir de 1988, el movimiento indígena observa al neocardenismo como una posibilidad de vincularse políticamente con el resto del país, sin perder de vista sus demandas y necesidades comunitarias. Por este medio, logran que los partidos políticos introduzcan en sus agendas políticas la cuestión indígena, en tanto una identidad diferenciada de los pueblos, e independiente de su condición de campesinos.

A partir de la década de los noventa los grupos indígenas empiezan a generar alianzas comerciales que les permitan defenderse de la embestida comercial y neoliberal que golpea fuertemente sus actividades productivas. Surgen diferentes redes de comercialización y de apoyo mutuo. Además, diversas organizaciones civiles apoyan la canalización de recursos económicos para apoyar a diversas microempresas y cooperativas de diferente índole comercial. Sin embargo, la organización indígena con fines políticos y de superación de la condición de marginalidad de los pueblos indios no consigue consolidarse en un sólo frente, aunque logra una sistematización de la experiencia acumulada y el desarrollo de una perspectiva regional que nunca antes se había tenido.²¹ El nivel de organización, de educación y de visión política de las etnias aún no ha alcanzado la madurez suficiente para construir un ideario político de sobrevivencia y autogestión hacia dentro y mucho menos en la relación con el Estado mexicano.

Diversos grupos se oponen a proyectos federales debido a que ven en riesgo su supervivencia. Éste fue el caso de los pueblos del Alto Balsas, los cuales en 1992 detuvieron el proyecto de construcción de una presa hidroeléctrica que amenazaba con inundar parte de sus territorios.²² La irrupción del movimiento zapatista (EZLN) en el estado de Chiapas en 1994 fue un catalizador de la reivindicación de los derechos políticos y colectivos de los pueblos indígenas, pues se logró estimular y reorganizar al movimiento indígena por medio del Congreso Nacional Indígena. Además,

²⁰ Éste consistía prácticamente en otorgar puestos burocráticos a algunos líderes e intelectuales indígenas miembros de la ANPIBAC. Datos obtenidos de Consuelo Sánchez (1999: 145).

²¹ Esto, según Consuelo Sánchez, logra superar el aislamiento de los grupos indígenas, pasar a una escala más amplia para pensar y actuar sobre los problemas comunes, promoviendo la participación comunitaria y de las mujeres con la articulación de las actividades económicas.

²² Otro elemento interesante de esta lucha fue el amparo que lograron los grupos indígenas al sustentar su caso en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado por el gobierno mexicano, el cual asentó como un requisito el visto bueno de los pueblos indígenas sobre cualquier desarrollo en sus territorios. Esto sin duda sentó un precedente de lucha y de defensa jurídica que sería utilizado constantemente en las luchas posteriores.

se dio un sentido autonómico a los gobiernos locales, lo que alienta la lucha por la autonomía municipal en diferentes regiones del país, principalmente en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estados que en su conjunto poseen el mayor porcentaje de población indígena en el país.

Se empieza a delinear una propuesta clara de autonomía y de instrumentación de los derechos colectivos para los pueblos indígenas. Algunos intelectuales indígenas perciben la autonomía como “una forma de ejercicio colectivo de la libre determinación que los pueblos indígenas”. No se busca la separación respecto del Estado mexicano, sino que “se demandan mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar nuestros territorios, para normar nuestra vida política, jurídica, económica, social y cultural, así como para intervenir en condiciones de dignidad y equidad en las decisiones estatales y nacionales que nos afectan” (Regino, 2002).

Con la formación de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), a instancias del EZLN, la iniciativa indígena llega a concretarse. El planteamiento indígena con respecto de la autonomía concibe la “construcción de un cuarto piso regional como parte del sistema vertical de poderes de un nuevo federalismo autonómico” (Sánchez, 1999: 212). Esta propuesta la retomarán algunos grupos indígenas, principalmente entre los purépechas de Michoacán, sin embargo, perderá terreno en las regiones indígenas con mayor fragmentación étnica y lingüística. A pesar de ello, la experiencia territorializada de la autonomía se mantiene en el discurso indígena y en el imaginario colectivo de la reconstrucción de la nación mesoamericana. Desde la perspectiva del federalismo, también plantea un reto hacia la inclusión y reconocimiento de las minorías indígenas.

La lucha indígena encabezada por el EZLN logró que el gobierno mexicano negociara en San Andrés Larráinzar en 1996 una nueva inclusión de los grupos indígenas en la nación. Ahí, las demandas de los indígenas se aglutinaron en torno a cinco mesas, una de las más importantes fue la de cultura y derechos indígenas. Después de largas deliberaciones entre los representantes gubernamentales de la administración de Zedillo y los representantes de los pueblos indígenas, y gracias a la mediación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), formada por un grupo plural de representantes del Legislativo, se elaboró un primer borrador en el que ambas partes llegaban a un acuerdo: los grupos indígenas ganaban en principio el reconocimiento como sujetos colectivos de derecho y mantenían el control sobre su territorio, lo cual era su principal demanda. A pesar del consenso que existía respecto de firmar los acuerdos en una fecha determinada, el gobierno federal se retractó al considerar que la transferencia del control sobre el territorio resultaba anticonstitucional y, por lo tanto, no era factible darle cauce.

La llegada del gobierno foxista en 2000 puso a consideración los acuerdos de San Andrés ante el Poder Legislativo. La gran caravana llevada a cabo por el movimiento zapatista en 2001 buscó consolidar un movimiento social para urgir a los legisladores a hacer modificaciones legislativas; sin embargo, estos servidores no tomaron en cuenta el documento original firmado por las partes en conflicto y el 25 de abril de 2001 firmaron un documento en el cual las conquistas de los grupos indígenas son mucho menores y que sostiene una visión etnocéntrica y paternalista al hacer a las poblaciones indígenas "sujetos de interés público" más que pueblos autodeterminados (Velasco Gómez, 2004). Las reformas aceptadas por el constituyente reconocen cierta autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, así como la obligación del Estado federal de generar políticas públicas para atender a este sector de la población, incorporar su participación en el desarrollo de planes de desarrollo estatales y nacionales, así como promover la igualdad de oportunidades, el desarrollo regional, disminuir los niveles de marginación y pobreza y dar un mejor acceso a infraestructura, vialidades, etc. Sin embargo, el documento no determina quiénes son los responsables de hacer cumplir estas obligaciones y acota la libre determinación a la regulación de los Congresos de los estados, disminuyendo su capacidad autonómica de decisión (Regino; 2002; Kubli-García, 2005).

La respuesta del movimiento indígena condena en su totalidad las modificaciones constitucionales aceptadas por el Legislativo (CNI, 2001; Regino, 2002), lo que lleva al movimiento a un *impasse* y a una ruptura en la relación con el gobierno federal, que se mantiene hasta este momento. Sin embargo, las comunidades zapatistas tomaron la decisión de llevar a la práctica los Acuerdos de San Andrés en todo el territorio bajo su influencia. La creación de las Juntas de Buen Gobierno en agosto de 2003 buscaron elevar la autonomía comunitaria a una forma más regionalizada de entender la organización y el gobierno autonómico paralela a la institucional y pusieron en práctica una red sanitaria propia, una red educativa, un sistema de administración y justicia, una planificación económica basada en las cooperativas y las tierras comunales y la defensa, a cargo del propio EZLN.

Sin embargo, parte del movimiento indígena ha marcado cierta distancia respecto del movimiento zapatista. Durante el gobierno foxista, la recién reformada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) sustituye al INI con una nueva aproximación a las comunidades. Su dirigente, Xóchitl Gálvez, una indígena ñañhu, buscó disminuir la inconformidad canalizando financiamiento e inversión para infraestructura básica en las regiones indígenas más pobres e incentivando la participación de los pueblos. Muchas de las regiones aceptaron estos recursos, lo cual generó fricciones con el movimiento zapatista. A la par, diversos

intelectuales y militantes indigenistas siguieron impulsando, a través de sus organizaciones y sus representantes en los Congresos locales y federal, la modificación de las reformas de 2001, pero, sin obtener grandes logros en este terreno. La experiencia de las Juntas de Buen Gobierno también ha ayudado a perfilar una idea más acabada que la que se sostenía en 1996 sobre la nueva relación entre la federación y las regiones indígenas.

Adelfo Regino (2002) sintetiza esta experiencia de autogobierno y observa la nueva relación a partir de la conformación de un primer nivel de gobierno con sede en la *comunidad indígena*. El segundo agrupa a las comunidades y localidades indígenas en los *municipios indígenas* y el tercero se ubica en las *regiones autónomas indígenas*, que aglutinarían a todos los municipios y comunidades pertenecientes a un mismo pueblo (autonomía monoétnica) o a pueblos distintos (autonomía pluriétnica). Así, sostiene, serían las regiones autónomas las que entablarían las relaciones con la entidad federativa y la federación en el marco de competencias y funciones previamente acordadas.

FEDERALISMO E INCLUSIÓN DE MINORÍAS ÉTNICAS DENTRO DEL ESTADO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Desde finales de la década de los noventa, el gobierno federal canadiense ha aceptado las demandas de los grupos indígenas y reiterado su compromiso de seguir apoyando sus necesidades, a partir del reconocimiento de sus circunstancias y aspiraciones particulares. En el caso de los inuits, por ejemplo, éstos han buscado canalizar sus aspiraciones de autogobierno por medio del arreglo de un gobierno público que se ha concretado en el decreto territorial de Nunavut. Para los métis, quienes se encuentran insertos dentro de la provincia de Alberta, el gobierno federal, así como el provincial, han negociado arreglos de autogobierno para sus asentamientos.

En el caso de aquellos indígenas fuera de su base territorial reconocida constitucionalmente, el gobierno federal ha iniciado negociaciones para establecer diversos niveles de autogobierno independientemente de la provincia en la que se encuentren y de hacer respetar los derechos que le son reconocidos a los grupos indígenas en el artículo 35 de la Constitución de 1982.²³

²³ El artículo 35 reconoce los derechos sustentados en los tratados históricos con los indígenas, incluyendo los acuerdos de los reclamos territoriales y sin hacer distinción entre los hombres y mujeres, reconociendo su acceso equitativo a estos derechos. Además, los gobiernos federal y provincial se comprometen a que, para llevar a cabo cualquier enmienda desde el apartado 24 de la sección 91 de la Constitución de 1867 hasta la sección 25 de la Constitución de 1982, se invitará a los representantes de los pueblos originarios de Canadá a participar en la discusión correspondiente.

La estructura jurídica y política que sustenta la nueva autonomía inuit consolidada en Nunavut, por ejemplo, mantiene el estatus de cualquier otra provincia de Canadá, extendiendo los asuntos que son prioritarios para la distintividad de su cultura indígena y esencial en las operaciones como gobierno o institución. Por esto, entre las facultades delegadas a las zonas autonómicas encontramos la posibilidad de intervenir (todas, algunas o parcialmente) en:

- Establecer estructuras de gobierno, constitución interna, elecciones, procesos de selección de líderes.
- Elegir los mecanismos de membresía territorial.
- Establecer las condiciones sobre el casamiento, la adopción o el bienestar infantil.
- La religión, la cultura y la lengua indígenas.
- La educación, la salud y los servicios sociales.
- La administración e implementación de leyes indígenas, incluyendo el establecimiento de cortes o de tribunales, y el establecimiento de penas de tipo normal creadas por los gobiernos locales o regionales para castigar la contravención de sus leyes.
- La creación de políticas públicas.
- Derechos de propiedad, incluyendo sucesión y propiedades.
- El manejo del territorio, incluyendo zonificación, cobro de cuotas por servicios, uso de tierra y accesos; expropiación de tierras indígenas para propósitos públicos del gobierno indígena.
- El manejo de recursos naturales y agricultura; caza, pesca y entrapamiento en tierras indígenas.
- Impuestos respecto de los impuestos directos y de las propiedades de los miembros.
- La transferencia y manejo de dinero y bienes del grupo.
- El manejo de los trabajos públicos e infraestructura.
- El acceso a vivienda y transportación local.
- La expedición de licencias, regulación y operación de negocios localizados en tierras indígenas.²⁴

En el caso de las comunidades indígenas mexicanas, no existe ninguna autonomía reconocida hasta ahora de acuerdo con las fronteras étnicas; la única autonomía como unidad básica del federalismo mexicano sigue siendo la del municipio que,

²⁴ Tomado de <http://www.nunavut.com/nunavut99/english/public_gov.htm1>.

en la mejor tradición política mexicana, ha significado para las comunidades indígenas la sujeción y el aislamiento políticos a un sistema de representatividad no legitimada por sus costumbres y tradiciones ancestrales. Lo más parecido a los acuerdos canadienses en el caso mexicano han sido los acuerdos de San Andrés, firmados en 1996 entre el gobierno federal y el movimiento indígena, los cuales plantean:²⁵

- *El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía.* Sin embargo, esto se da sólo en papel, dado que no existe ninguna transferencia real de poder ni de facultades que permitan esbozar una verdadera autonomía.
- *Para el acuerdo gubernamental, la autonomía consiste en el derecho a asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.* Este reconocimiento no es más que un derecho tácito, es decir, poco claro y confuso. No bosqueja la creación de gobiernos autónomos que puedan administrar y coordinar el desarrollo político, económico, social y cultural de estos “municipios confederados”.
- *Se reconocen ciertos derechos indígenas y sus formas específicas de organización, sistemas normativos internos, uso y disfrute de los recursos naturales, nombramiento de autoridades, designación de representantes comunitarios y municipales, promoción y desarrollo de sus lenguas y culturas y su ejercicio en los ámbitos comunal y municipal, así como la participación y representación política de los pueblos en el municipio y en los congresos estatales y nacional.* Sin embargo, no hay posibilidad de establecer estructuras de gobierno propias, sino a partir de las definidas por el propio Estado. Además, no se establecen los mecanismos a través de los cuales las comunidades pueden promover sus formas culturales. Mucho menos se menciona la forma como se va a asegurar la participación política en los tres niveles de gobierno; así, el indígena sigue supeditado a la aceptación de las estructuras estatales de su intervención y no se le otorga ninguna facilidad para generar una relación de igual a igual con el Estado.
- *Respecto de los recursos naturales, se reconoce el acceso colectivo, su uso y disfrute (excepto los que corresponden a la nación), de los territorios que ocupan. Además se otorga cierta garantía a la integridad de las tierras de los indígenas y la prioridad para la obtención de concesiones para la explotación y aprovechamiento. También se les otorga el derecho a ser indemnizados por el Estado cuando la explotación de los recursos dañe su reproducción cultural.*

²⁵ Algunos elementos fueron retomados del trabajo elaborado por Consuelo Sánchez (1999).

- *Reconocimiento de las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y consulta popular.* La única forma de representación política municipal que otorgan los acuerdos es que las figuras municipales sean nombradas por los pueblos y comunidades correspondientes. El problema de esto radica en que no toma en cuenta la partición que existe en muchas de las comunidades dada la existencia de más etnias o de grupos mestizos que coercitivamente aseguran los poderes locales.
- *Sobre la transferencia de facultades, los acuerdos sólo señalan que éstas, junto con las funciones y los recursos, se transferirán paulatinamente; sin embargo, nunca se determinan las facultades ni las funciones, ni los recursos que serán otorgados a las comunidades demandantes.*
- *Se equipara las lenguas indígenas con el valor social del español y se acepta la enseñanza de éstas como oficiales dentro de sus comunidades. También se otorgan ciertos derechos comunitarios para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes. Se prevé el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales y al uso tanto de plantas como de animales sagrados.*
- *Se acuerda (igual que en el artículo 35 de la Constitución canadiense) consultar a los pueblos indígenas en lo relativo a “políticas, leyes, programas y acciones públicas” que les afectan; así como buscar los mecanismos de participación en la planeación del desarrollo en todos los niveles, “en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades”.*

En el cuadro 1, se pueden observar algunos de los derechos que demandan tanto los grupos indígenas de México como los de Canadá. Cabe señalar que los reconocidos a los indígenas mexicanos son mínimos en comparación con los otorgados a los indígenas de Canadá. Además, hay que considerar que los acuerdos fueron firmados por el gobierno federal, mas no se cumplieron a cabalidad.

Asimismo, en los Acuerdos de San Andrés no participaron los gobiernos estatales, es decir, a pesar de que el centralismo en este país podría asegurar hasta cierto nivel el cumplimiento de estos acuerdos, los municipios se encuentran delimitados por las constituciones estatales, así que cualquier acuerdo sobre la estructura político-territorial tendría que estar avalado también por los gobiernos estatales. Como el mismo gobierno federal de Canadá lo advirtió:

Es la visión del Gobierno [central] que los procesos tripartitas son la forma más práctica, efectiva y eficiente para negociar arreglos intergubernamentales más trabajables y armoniosos [...] Sólo en circunstancias excepcionales —cuando la provincia se niegue, por

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY
NORTEAMÉRICA

Cuadro 1	
COMPARACIÓN ENTRE LAS DEMANDAS INDÍGENAS EN MÉXICO Y EN CANADÁ	
México	Canadá
A) Reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación y a la autonomía. Creación de gobiernos autónomos que respondan a los intereses y las necesidades de quienes los eligieron.	A) Reconocimiento constitucional de los reclamos territoriales. Derecho de ocupación de tierras ancestrales para habitar y cultivar.
B) Reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.* Además, se pide la modificación del art. 4. para incluir las regiones autonómicas como un derecho histórico de los indios.	B) División territorial según la frontera de los grupos étnicos existentes en los Territorios del Noroeste (entre denes e inuits)
C) Servicios educativos adecuados (formación completa y gratuita) y profesores capacitados.	C) Reconocimiento de la jurisdicción y autoridad de los gobiernos de las Primeras Naciones. Desarrollo político y once modalidades de autogobierno para los pueblos originales.**
D) Oficialidad de las lenguas de las etnias y la obligatoriedad de su enseñanza.	D) Derechos de cacería en territorios indígenas y reconocimiento de los derechos a preservar las tradiciones y rituales propios de cada cultura.
E) Respeto y reconocimiento de las instituciones y prácticas jurídicas, la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas, así como la penalización de la discriminación y el racismo.	E) La creación de un consejo con poderes para el manejo de fauna silvestre; derechos sobre la costa de los territorios definidos para cada grupo étnico.
F) Respeto a la libertad y condiciones para una vida digna de los pueblos indígenas. Cese de las expulsiones de las comunidades indígenas.	F) El derecho a controlar los problemas y asuntos de sus propias comunidades, además de otorgar programas y servicios mejor adaptados a los valores y culturas de cada grupo.
G) Apoyos económicos y sociales.	G) La instauración de una nueva asociación con el gobierno federal que reconozca, dentro de la implementación de los derechos inherentes (de autodeterminación), la relación histórica que ha guardado con los pueblos originarios.
H) Derecho a la información veraz de los diversos niveles nacionales e internacionales por medio de una difusora indígena independiente.	
I) Incorporación de los derechos de género de las mujeres indígenas en tanto participación e igualdad.	
J) Reconocimiento de los derechos de los pueblos indios a la tierra con carácter inembargable, imprescriptible e inalienable.	
* No se acepta el cuarto nivel federativo propuesto por los indígenas guerrerense ni la creación de nuevas entidades territoriales autónomas. La autonomía no se expresa como un régimen político-territorial, con sus ámbitos y niveles de gobierno autónomo.	
** Las modalidades de autogobierno en gran parte responden a las demandas individuales de cada uno de los grupos, ya que existe un sentimiento diferente en cuanto a la autonomía completa por parte de cada uno.	
FUENTE: Elaboración propia.	

ejemplo, a presentarse a la mesa tripartita— el gobierno federal podría considerar las negociaciones bilaterales. Sin embargo, existen riesgos legales al proceder sin el involucramiento y el acuerdo provincial [el equivalente a los estados mexicanos]. Dado estos riesgos, cualquier negociación de auto-gobierno sin la participación provincial se limitará estrictamente a los asuntos exclusivos de la jurisdicción federal.²⁶

Un tercer elemento que debemos resaltar es la característica señalada en la sección anterior referente al federalismo canadiense, en particular el federalismo ejecutivo, que como habíamos mencionado, es una especie de gabinete interprovincial que permite un flujo de comunicación y negociación continuo con el gobierno central. Éste es sumamente importante, ya que ofrece un foro permanentemente abierto para lograr fortalecer las facultades del gobierno indígena o por el contrario para demandar la transferencia de facultades de regreso al gobierno central. Lo importante de esto es que todo está abierto a la discusión, análisis y acuerdo entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, un foro así no está cerca de existir para que los grupos indígenas en México se comuniquen con el gobierno central, además de que es el mismo gobierno el que ha bloqueado la discusión en diversos sectores donde el gobierno canadiense la ha abierto. Con esto podemos concluir que la autonomía de los pueblos indígenas mexicanos, aunque ha avanzado en relación con la situación anterior, en realidad no es más que una cortina de humo que se presentó como una forma de bajar de nivel el problema que implicó para el gobierno federal el surgimiento del zapatismo de los noventa. Pero, a pesar de que los acuerdos fueron pocos con respecto de lo logrado por los indios canadienses, consiguieron sentar en la mesa al gobierno federal de tal forma que sus representantes tuvieron que cuestionarse la conveniencia de cumplir el compromiso asumido.

CONCLUSIONES

Aunque para algunos autores Canadá hoy se presenta como un crisol de identidades conflictivas menos compatibles de lo que parecían hace veinte años (Gagnon, 1998), la fórmula utilizada hasta ahora parece ser lo suficientemente flexible como para adaptarse y acomodar las nuevas demandas identitarias que van surgiendo. Sin embargo, el proceso de descentralización de la federación canadiense también ha tenido sus costos. Si bien Canadá es una sociedad oficialmente bilingüe, multicultural, bijudicial y con un alto respeto a los derechos humanos, en los últimos años

²⁶ Declaración del gobierno federal canadiense durante las negociaciones con los pueblos indígenas.

el fortalecimiento de sus provincias también ha mermado la capacidad y la intención del gobierno central de hacerse cargo de aspectos prioritarios como Estado. Diversos autores (Rocher y Smith, 2003; Saunders, 2002) observan que el avance en la “atomización” entre los gobiernos provinciales y el federal ha impedido diseñar un programa conjunto para responder a cuestiones tan estratégicas como la inversión que fomentaría el comercio con el bloque asiático o los funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno trabajando en redes para resolver los problemas que conciernen a un conjunto de provincias.

En lo que respecta a Quebec, el referéndum de 1995 —que por poco margen evitó la separación de esta provincia del resto de Canadá— hoy parece cosa del pasado. Aunque muchas de las razones por las cuales los quebequenses buscaban la separación no se han resuelto (principalmente lo relativo a la descentralización de recursos estratégicos), la sociedad francófona es más cosmopolita que nunca y las nuevas generaciones han buscado alejarse del viejo modelo estatista que representaba el movimiento separatista. Utilizando el recurso del federalismo asimétrico, Quebec ha optado por manejar sus fondos de pensiones, crear su sistema de salud y gestionar la política migratoria, una de las cuestiones que resultaban prioritarias para la provincia y que más fricciones generaba con el gobierno central (Richard, 2004).

Adicionalmente, el federalismo asimétrico también plantea nuevos retos para la federación, aun cuando ha permitido responder con soluciones políticas a condiciones políticas cambiantes (Gagnon, 2001), tampoco es del todo claro dónde quedan todos aquellos individuos que no son quebequenses o comunidades indígenas. Parece difícil para los que están fuera de esta categoría encontrar un espacio político que refleje sus intereses como parte de una comunidad separada y dentro de la conformación asimétrica. La falta de construcción de un sentido de comunidad política, basado en el reconocimiento explícito del interés común con el resto de Canadá, ha generado un camino orientado hacia la separación más que a la unión, con algunos perdedores en medio (Bodnar, 2003).

En el caso mexicano, el federalismo se ha caracterizado por ser un sistema jerárquico, es decir, por propiciar una pseudoautonomía posible únicamente a través de una forma de feudalismo y de la imposición de un marco de trabajo contractual que permea toda la pirámide del poder.²⁷ El federalismo mexicano ha puesto un énfasis importante en la autonomía municipal, no obstante, ésta no es suficiente para la relación que deben guardar los elementos constitutivos de una federación. En

²⁷ Esta definición la esboza Daniel Elazar (1985), quien explica la imposición contractual como una ilusión que permite mantener bajo control las partes inferiores de la pirámide del poder, reconociendo su derecho a autonomía por medio de un contrato político y simbólico, pero dejando ileso la estructura. El reconocimiento sólo se mantendrá vigente mientras los grupos involucrados tengan el poder suficiente para presionar.

primer lugar, porque las unidades básicas del pacto federal son los estados y éstos se unen para formar la nación, por lo tanto los municipios no tienen el mismo estatus y no se consideraran como entidades de negociación. En segundo lugar, sólo existen dos órdenes jurídicos: los estados y el orden federal, despojando a los municipios de su propia estructura legal y del mecanismo local para dirimir conflictos. Éstos, además, se encuentran acotados a la estructura jurídica del estado. Si lo que estamos buscando es un mecanismo para integrar la pluralidad dentro de un Estado, no cabe duda de que tendremos que partir de la recomposición del pacto federal, a partir del reconocimiento de las particularidades.

En este sentido, se presentan dos opciones plausibles. La primera implica la profundización del federalismo abarcando a los municipios y fortaleciéndolos como unidades territoriales significativas para el pacto federal. Esto significa no simplemente otorgar autonomía —con la que constitucionalmente ya cuentan— sino soberanía sobre las decisiones que se tomen localmente, así como la construcción de una estructura de representantes locales, regionales y nacionales. En tanto que los municipios con mayorías étnicas tendrían la facultad de decidir el orden jurídico que mejor funcione dada la autodeterminación e identidad cultural local, siempre y cuando no contradiga aquellas leyes y regulaciones estipuladas por la Constitución federal. Las aportaciones federales deberán tomar en cuenta el nivel de desarrollo social del municipio así como su estructura etnocultural, y ser entregados directamente como parte de las participaciones federales. La negociación entre municipio, estados y federación deberán esclarecer las competencias económicas, jurídicas, así como de infraestructura básica (educativa, sanitaria, etc.) que le competen a cada una de las partes.

En segundo lugar, las zonas geográficas con mayoría indígena se dividen en nuevas entidades federativas (dependiendo del número de etnias, la población, la cercanía geográfica, etc.) y se les entrega su porción de las participaciones federales así como un pago definido con anterioridad por los errores históricos cometidos contra sus poblaciones. Esta segunda opción, parecida a la implementada en el caso de Nunavut, sería el paso más firme que la federación mexicana podría dar hacia el reconocimiento de la pluralidad de naciones y el compromiso histórico que se tiene con ellas. Así a estas entidades federativas se le reconocerían todos los derechos constitucionales otorgados para los estados actuales, pero aún más, gozarían de soberanía estatal para la definición jurídica del funcionamiento interno de la nueva circunscripción territorial. La autodeterminación, en este sentido, emerge como un derecho que conlleva poderes y facultades reconocibles a un pueblo que le permiten definir su propio destino. Esto significa garantizar la capacidad de toma de decisiones de las minorías y concederles el uso de poderes del estado en apoyo a su propia cultura.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA ESPINO, JOSÉ

1988 *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, FCE.

BICKERTON, JAMES y ALAIN GAGNON, eds.

1996 *Canadian Politics*, Canadá, Broadview Press.

BODNAR, CAMERON D.

2003 "Practice and Principle: Asymmetrical Federalism in Canada" (reunión anual de la Canadian Political Science Association), disponible en <<http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/bodnar.pdf>>, consultado el 15 de marzo de 2007.

BONFIL BATALLA, GUILLERMO

1991 *Conciencia étnica y modernidad*, México, Gobierno del estado de Nayarit-
INI-CA.

BROWN-JOHN, LLOYD

1995 "Federalism and Cultural Pluralism: The Canadian Experience", working paper, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials.

CARMAGNANI, MARCELO, coord.

1993 *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México.

CARPIZO, JORGE

1985 *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

COMITÉ CLANDESTINO REVOLUCIONARIO INDÍGENA (CCRI)

2001 "Comunicado del CCRI-Comandancia General del EZLN", *La Jornada*, 29 de abril, p. 16.

CONGRESO NACIONAL INDÍGENA (CNI)

2001 "Manifiesto indígena del primero de mayo", *La Jornada*, 1 de mayo, p. 15.

DONALD FORBES, HUGO

1994 "Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy", en Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Canada: From Bilingualism to Multiculturalism*, Londres, John Hopkins University Press.

EL COLEGIO DE MÉXICO (COLMEX)

1988 *Historia general de México*, t. II, México, Harla-El Colegio de México.

ELAZAR, DANIEL J.

1987 *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press.

FAYA VIESCA, JACINTO

1988 *El federalismo mexicano*, México: INAP.

FLORESCANO, ENRIQUE

1997 *Etnia, Estado y nación*, México, Aguilar.

GAGNON, ALAIN-G.

1998 *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Instituto Superior de Investigaciones Científicas.

2001 "The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: A Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada", en Alain-G. Gagnon y James Tully, eds., *Multinational Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

GAMAS TORRUCO, JOSÉ

1975 *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública.

GIBBINS, ROGER y GUY LAFORET, eds.

1998 *Beyond the Impasse: Toward Reconciliation*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

GOBIERNO DE NUNAVUT

2007 Página disponible en <<http://www.nunavut.gov.nu.ca>> consultado en 2000 y 2007.

GOVERNMENT OF CANADA

1983 *The Constitution Act of 1867 and 1982*, Canadá, Ministère d'Approvisionnement et Services, Gouvernement de Canada.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA, coord.

1996 *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

KUBLI-GARCÍA, FAUSTO

2005 "Pasado, presente y futuro de los derechos indígenas en México", disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/19.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2007.

KYMLICK, WILL

1996 *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.

LATOUCHE, DANIEL

2004 *Plaidoyer pour le Québec*, Montreal, Boréal.

MILNE, DAVID

1993 "Comparative Federalism and Federation", en Michael Burgess y Alain-G. Gagnon, eds., *Whither Canadian Federalism? Alternative Constitutional Futures*, Canadá, University of Toronto Press, 203-226.

PEARSON, RAYMOND

1993 "Fact, Fantasy, Fraud: Perceptions and Projections of National Revival", *Ethnic Studies*, vol. 10, pp. 43-64.

PELLETIER, BENOÎT

1998 *Les Droits collectifs et le fédéralisme: le cas du Canada*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

PODER EJECUTIVO

1997 *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 46a ed., México, Delma.

REGINO MONTES, ADELFO

2002 *La autonomía indígena. Una alternativa eficaz para hacer posible el federalismo en Estados multiculturales*, México, Conferencia Internacional sobre Federalismo, Servicios del Pueblo Mixe, disponible en <<http://www.laneta.apc.org/rci/ser/departamentos/documentos/autonomiaindi.html>>, consultado el 8 de marzo de 2007.

RICHARD, JOHN D.

2004 Speech by Chief Justice John D. Richard, International Seminar for United States Lawyers, disponible en <http://www.fca-caf.gc.ca/bulletins/speeches/federalism_e.shtml>, consultado el 5 de marzo de 2007.

ROCHER, FRANÇOIS y MIRIAM SMITH

2003 *New Trends in Canadian Federalism*, 2ª ed., Canadá, Broadview Press.

SALAZAR SOTELO, FRANCISCO

1993 "Nación y nacionalismos en México", *Sociológica*, vol. 8, no. 21, enero-abril, pp. 44-63.

SÁNCHEZ, CONSUELO

1999 *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, FCE.

SAUNDERS, CHERYL

2002 "Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller, eds., *Federalism in a Changing World-Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press.

SMILEY, DONALD Y RONALD WATTS

1985 *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, Canadá, University of Toronto Press.

SMITH, ANTHONY D.

1999 "Ethnic Election and National Destiny: Some Religious Origins of Nationalist Ideals", en *Nations and Nationalisms*, vol. 5, no. 3, julio-agosto, pp. 331-355.

TAYLOR, CHARLES

1992 *The Politics of Recognition*, Massachusetts, Princeton University Press.

1993 *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Quebec, McGill-Queen's University Press.

TREMBLAY, MANON y MARCEL R. PELLETIER

1996 *Le Système parlementaire canadien*, Quebec, Université Laval.

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY
NORTEAMÉRICA

TULLY, JAMES

1995 *Strange Multiplicities*, North Dakota, Blackwood Press.

UNESCO

1982 "Declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura", París, UNESCO.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR

1974 *El federalismo mexicano: teoría y práctica*, México, UNAM. Colecc. Pensamiento Universitario no. 22.

VELASCO, JOSÉ LUIS

1999 *El debate actual sobre el federalismo*, México, Instituto Mora.

VÁZQUEZ, JOSEFINA ZORAIDA

1988 "Los primeros tropiezos", *Historia general de México*, México, El Colegio de México.

VELASCO GÓMEZ, AMBROSIO

2004 "Multiculturalismo, nación y federalismo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 191, mayo-agosto, México, UNAM, pp. 68-85.

WATTS, RONALD

1989 *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Canadá, Queen's University Press.

WRIGHT, RONALD

1994 *Continentes robados: América vista por los indios desde 1492*, Madrid, Anaya-Mario Muchnik.

ZAPATA DE LA VEGA, JAVIER

2003 "Cambio socio-cultural en las migraciones transnacionales", disponible en <www.imsersomigracion.upco.es/Documentos/Otros/Zapata.CULTURA%20Y%20MIGRACION.doc>, consultado el 8 de marzo de 2007.