

Guatemala: más allá de los Acuerdos de Paz
La democracia en un país multicultural
Carlos Mendoza¹

I. Introducción

Después de 36 años de conflicto armado interno, en Guatemala se están reconstruyendo las instituciones democráticas y el tejido social. Sin embargo, el Estado continúa siendo excluyente y no concuerda con la realidad multicultural del país. La pobreza afecta a la mayoría de los hogares y las características del modelo económico adoptado no favorecen una distribución equitativa de los ingresos. En la sociedad persiste la intolerancia y la discriminación. La polarización ideológica, acentuada durante el enfrentamiento, ha obstaculizado el diálogo franco y realista que permita trascender los Acuerdos de Paz para dar soluciones definitivas a los problemas que originaron la guerra.

Los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) han contemplado importantes cambios para reformar el Estado, modernizar la economía del país y tomar en cuenta a los pueblos indígenas.² Sin embargo, hace falta estudiar y discutir de forma más amplia las características del nuevo Estado y la nueva sociedad guatemalteca, pues a un país multicultural le corresponde un *Estado multinacional* con instituciones políticas que faciliten la interacción pacífica entre pueblos con distinta cosmovisión e idioma, diferentes costumbres, valores y leyes. Además, el horizonte de tiempo de los acuerdos es relativamente corto. Las metas establecidas fijaban los plazos en el año 2000, y aunque algunas han sido reprogramadas siguen siendo perspectivas de corto plazo o, a lo sumo, de mediano plazo. Por lo tanto, es necesario ir más allá de lo establecido en los Acuerdos de Paz, con propuestas de largo plazo, integrales y creativas.

Algunos observadores pesimistas advierten sobre la posibilidad de un conflicto étnico, como resultado de la indiferencia, de quienes ejercen el poder, ante los legítimos reclamos de los pueblos indígenas. Sin embargo, lo que la principal corriente del movimiento político y cultural del pueblo Maya pretende es participar plenamente en la construcción de una *democracia multicultural* basada en una *ciudadanía diferenciada*, por medio de una nueva relación, justa y equitativa, entre el Estado y los pueblos indígenas, que garantice la paz como condición básica para el desarrollo integral de todos los pueblos y minorías étnicas que conviven en el territorio guatemalteco. Surgen, entonces, preguntas vitales para el futuro: ¿Cómo deben ser las instituciones democráticas en Guatemala? ¿Cuáles deben ser las características del Estado en un país multinacional, multiétnico y multilingüe?

¹ El autor agradece al *Latin American Program* del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* el apoyo brindado por medio del *Junior Scholars Training Program 2000*. Un reconocimiento especial para el profesor *Will Kymlicka* por su orientación e inspiración para la realización del estudio. También se agradece la hospitalidad y los recursos aportados por el *Department of Philosophy* de *Queen's University* en Ontario, Canadá; y los valiosos comentarios proporcionados por *Dinorah Azpuru* a versiones anteriores de este documento.

² Destacan el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Las políticas multiculturales, como se han teorizado y puesto en práctica en otros países, tienen como pre-requisitos el estado de derecho y una democracia consolidada. Por ello, Guatemala enfrenta dos enormes desafíos: la consolidación del sistema democrático y el imperio de la ley y, al mismo tiempo, la conformación de un Estado pluralista y respetuoso de las diferencias étnicas y culturales. Este doble reto es mucho más serio y complicado que el de los países multiculturales que ya poseen una democracia liberal consolidada, y que el de países en vías de consolidación democrática con una población culturalmente homogénea. La democracia multicultural guatemalteca sólo se puede alcanzar repensando radicalmente el país, por lo que es necesario trascender los Acuerdos de Paz y superar dos tipos de obstáculos: las *barreras institucionales* (marco legal y sistema político) que imposibilitan a los pueblos indígenas acceder en igualdad de condiciones al juego democrático, y las *barreras ideológicas* (falacias, estereotipos y prejuicios) que impiden reconocer los problemas y enfrentarlos adecuadamente.

El objetivo de la presente investigación es aportar nuevas ideas para rediseñar el sistema político que garantice la paz entre los guatemaltecos. El documento se construye a partir de investigación bibliográfica sobre políticas multiculturales y procesos de consolidación democrática. Ese marco teórico se utiliza para identificar los principales problemas del sistema político guatemalteco, analizar el debate político y étnico-cultural, y generar propuestas que faciliten construir una democracia multicultural. Los principales pensadores que influyen en el análisis son: i) Juan Linz y Alfred Stepan con su libro *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, en lo referente a la teoría política; ii) James Anaya con su obra *Indigenous Peoples in International Law*, sobre aspectos del derecho internacional; y iii) Will Kymlicka con su libro *Ciudadanía Multicultural*, de quien provienen los conceptos de filosofía política relacionados con sociedades multiculturales.

II. Consideraciones sobre la realidad guatemalteca: *barreras institucionales*

a) Historia de injusticias: realidad de pobreza y discriminación

La violenta conquista española marcó profunda y definitivamente las instituciones y las relaciones sociales, económicas, políticas y étnico-culturales en Guatemala. Los abusos y la segregación contra los pueblos indígenas se sistematizaron y legalizaron durante el prolongado período colonial. Con la independencia surgieron mecanismos más sutiles y sofisticados de explotación laboral y expropiación de sus tierras. En la República, los conservadores retomaban algunas de las políticas paternalistas de la Corona Española.³ Cuando los liberales estaban en el poder se proclamaba la igualdad constitucional para obedecer la ley, servir a la patria y pagar los impuestos, pero sólo eran considerados ciudadanos los varones mayores de veintiún años, con renta, oficio o profesión que les garantizara la subsistencia.⁴ Saber leer y escribir también era un requisito para optar a la ciudadanía, pero el Estado había delegado en los finqueros la tarea de

³ Con las reformas constitucionales de los conservadores, en 1839, los indígenas eran considerados ciudadanos de segunda categoría: personas sin ilustración suficiente para conocer y defender sus propios derechos. Arturo Taracena, *Guatemala y sus retos desde la óptica de un historiador político*, (Guatemala, 1998), fotocopias.

⁴ La definición corresponde a la Constitución Política de 1879. Ibid.

educar a los indígenas, lo que en la práctica significaba un nuevo tipo de encomienda.⁵ Además de la Constitución, una serie de leyes secundarias contribuyeron a mantener a los indígenas fuera de la categoría de ciudadanos pues, como documenta Greg Grandin, la elite en el poder consideró a los indígenas como una fuerza laboral a ser movilizadada, por lo que las reformas y decretos del Estado eran para aumentar el control social, romper la base de subsistencia de las comunidades indígenas y hacer disponible su tierra y trabajo para las necesidades del cultivo y exportación de café.⁶ Lo confirma Regina Wagner cuando explica que, en el período liberal, “la producción y exportación del café recibió todo el apoyo del Estado, tanto en la obtención de tierras como de almácigos, créditos y mano de obra barata suministrada por medio de instrumentos coercitivos institucionalizados.”⁷ Es decir que, tanto bajo el régimen colonial como republicano, de conservadores o liberales, los pueblos indígenas de Guatemala han estado sometidos a diversos mecanismos de servidumbre, sin posibilidades de acceder a plenos derechos ciudadanos.

Desde 1954, al truncarse la esperanza democrática que había germinado con la revolución del 44, el Estado de Guatemala aumentó su poder coercitivo para beneficio de quienes lo han *capturado*. Continuó con la tradición centralista y autoritaria de la Colonia y de los gobiernos dictatoriales de la República, pero con el agravante de la ideología anticomunista que lo introdujo en el escenario mundial de la Guerra Fría.⁸ El conflicto armado interno iniciado en la década de 1960 dejó lamentables resultados, especialmente para los pueblos indígenas: cientos de miles de desplazados internos, decenas de miles de muertos y desaparecidos entre la población civil, miles de refugiados o exilados en el extranjero y cientos de aldeas destruidas. Además del inmenso costo económico para toda la población, la erosión del capital social⁹ ha sido tan dramática que puede llevar varias generaciones el restablecimiento de los lazos de confianza y credibilidad entre la población para elevar los niveles de solidaridad y reciprocidad.¹⁰ Las instituciones

⁵ En el período liberal de 1871 a 1944 se practicó lo que algunos historiadores denominan una *ciudadanía restringida*. El Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) está realizando interesante estudio sobre la evolución histórica de las relaciones inter-étnicas en Guatemala.

⁶ Greg Grandin, *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation*, (Durham: Duke University Press, 2000), pp. 110-111.

⁷ Regina Wagner, *La conformación del Estado guatemalteco*, (Guatemala, 1998), fotocopias.

⁸ “[F]rente a la magnitud de la violencia y lo prolongado del enfrentamiento armado no es posible postular explicaciones simplistas que sitúen el conflicto armado como una manifestación directa de la confrontación Este-Oeste,” pues existen profundas raíces históricas, pero dicha coyuntura internacional alentó la violencia imposibilitando el uso de medios pacíficos alternativos para solucionar los problemas sociales, económicos, políticos y étnicos que arrastra el país. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio*, (Guatemala: CEH, 1999); disponible en Internet <http://hrdata.aas.org/ceh/>

⁹ El capital social se define generalmente como un conjunto de características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes que permiten y facilitan la cooperación. Robert Putnam, *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, (Princeton: Princeton University Press, 1993).

¹⁰ En los lugares más afectados por el conflicto armado interno se observa un nivel de capital social relativamente más bajo que en el resto del país. El Banco Mundial realizó, durante 1999, una investigación sobre la violencia en áreas urbanas pobres de Guatemala, en la que se muestra la erosión del capital social. Ver Moser y McIlwaine (2001).

formales (como la Constitución Política, las leyes ordinarias y sus regulaciones específicas) e informales (como los valores éticos y morales, los preceptos religiosos y otros códigos de conducta implícitos)¹¹ se debilitaron aún más que en el pasado, pues se perdió respeto hacia ellas debido a que los ciudadanos sufrieron la persecución y abusos del Estado y del sistema jurídico que debían protegerlos.

Según el X Censo de Población realizado en 1994, el 42.8% de la población de Guatemala es indígena.¹² Sin embargo, algunos estudiosos afirman que los indígenas son aproximadamente el 60% de la población.¹³ Generalmente se acepta que en Guatemala “existen 23 comunidades étnicas que conforman 3 pueblos indígenas. El pueblo indígena mayoritario es el de origen Maya que está conformado por 21 comunidades lingüísticas. Los 2 pueblos restantes, Garífuna y Xinka, están constituidos, cada uno, por un grupo lingüístico minoritario.”¹⁴ Guatemala, además de ser un país donde conviven personas de diversas culturas, es un lugar donde la pobreza afecta a la mayoría de la población. Utilizando el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con base al Censo de Población de 1994, se determinó que más del 60% de los hogares del país son pobres, es decir que tienen al menos una NBI,¹⁵ pero la pobreza afecta sobre todo a las comunidades indígenas del área rural donde el 72% de los hogares tiene al menos una NBI.¹⁶

b) Carencias de los Acuerdos de Paz: visión de largo plazo y creatividad

Es cierto que los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, fueron novedosos al reconocer políticamente que Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, pero hay preguntas fundamentales para el futuro del país que quedaron sin respuesta: ¿Cómo se construye una democracia multicultural? ¿Cuáles son las características del nuevo Estado multinacional que la realidad exige? ¿Qué tipo de instituciones

¹¹ La noción de instituciones se toma de la literatura sobre economía institucional. Douglas North, "Institutions Matter for Development" en Banco Mundial, *Beyond the Washington Consensus*, (Washington: World Bank, 1998), pp. 13-29.

¹² En el censo “se respetó el derecho individual a la autoidentificación con su grupo étnico, por lo que el mismo se obtuvo por medio de pregunta directa y no por simple observación: ¿es indígena? si o no.” Instituto Nacional de Estadística (INE), *República de Guatemala, Características Generales de Población*, (Guatemala: INE, 1996), p. 140. Según la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1998 un 48% de los hogares son indígenas. Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998*, (Guatemala: INE, 1999).

¹³ Uno de los principales criterios utilizados en Guatemala para definir a los *pueblos indígenas* ha sido el idioma: conglomerados humanos conformados por una o varias comunidades lingüísticas. Leopoldo Tzián, *Mayas y ladinos en cifras: el caso de Guatemala*, (Guatemala: Cholsamaj, 1994), p. 45.

¹⁴ Mesa Nacional Maya de Guatemala, *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala*, (Guatemala: OIT & PNUD, 1998), p. 16.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística, *Guatemala: Necesidades Básicas Insatisfechas, 1981 - 1994*, (Guatemala: INE y CELADE, 1997), p. 33. Adicionalmente, Guatemala es uno de los países de América con mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad* (Washington: BID, 1998), p. 10.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, *Guatemala: Necesidades Básicas Insatisfechas, 1981 - 1994*, p. 35. El 89.5% de la población indígena de Guatemala es pobre y el 76.1% es extremadamente pobre, según enfoque de la línea de pobreza. Mesa Nacional Maya de Guatemala, *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala*, p. 55.

se requieren para que las minorías étnicas y todos los pueblos indígenas y no-indígenas participen plenamente en la vida política? Existen lagunas conceptuales, imprecisión en la definición de los objetivos y, sobre todo, hace falta la visión de largo plazo de las instituciones que hagan viable una democracia multicultural y un Estado multinacional. Todas las soluciones y procedimientos propuestos en los acuerdos se enmarcan dentro de la institucionalidad vigente en el país. La propuesta de reforma a la Constitución Política de la República sólo amplía ese marco institucional pero no lo recrea. No eran cambios profundos, sino *reformas*.

Una posible explicación a esas limitaciones creativas de los Acuerdos de Paz es que, en el contexto de las negociaciones, era requisito indispensable acomodarse al orden jurídico-político establecido y no pretender modificarlo en esencia. Eso era algo asumido por la URNG, que estaba renunciando al cambio violento de las estructuras, para integrarse a la vida política institucionalizada del país. Era un acomodamiento en la nueva coyuntura local e internacional. Por parte de la representación gubernamental no se esperaban grandes innovaciones, pues el Estado ha sido el guardián del *status quo*. Esa realidad de las negociaciones no permitió que los actores se atrevieran a repensar el Estado guatemalteco, a cuestionar el modelo democrático implementado desde 1985, o a sugerir los cambios radicales no-violentos que se necesitan para efectivamente corregir las injusticias pasadas y presentes. El planteamiento de los acuerdos es de carácter reformista, por lo cual es difícil encontrar propuestas integrales y creativas con visión de largo plazo. Sin embargo, no puede negarse que el resultado de las negociaciones fue positivo para la sociedad guatemalteca, pues se logró terminar con el enfrentamiento armado interno.

Otro aspecto que frecuentemente se critica de los Acuerdos de Paz es que fueron el resultado de negociaciones entre un grupo muy específico y reducido, la URNG, y diferentes gobiernos. Por un lado, se pone en duda la representatividad de la comandancia guerrillera.¹⁷ Por otro lado, los compromisos asumidos por las diversas comisiones que representaban al Gobierno de Guatemala nunca fueron formalizados como compromisos de Estado, sino que simplemente quedaron en compromisos políticos cuyo cumplimiento depende de la buena voluntad de los gobiernos posteriores. Esto dificulta que los acuerdos sean apropiados por la población guatemalteca que, en general, los desconoce, o por los principales actores de la sociedad civil.¹⁸ No existe un mandato popular o consenso político que empuje al Estado, como un todo institucional, a implementar completamente los compromisos adquiridos y trascenderlos para encontrar soluciones integrales y definitivas a los problemas históricos del país. En gran medida, el cumplimiento parcial y gradual de los acuerdos ha ocurrido por la presión política y financiera de la comunidad internacional.

Al tomar conciencia de las limitaciones del proceso paz surge la inquietud sobre: ¿Qué actores definirán la agenda y llevarán el liderazgo en el debate político que permita repensar el país y no sólo reformarlo? No es deseable, desde ningún punto de vista, que ocurran confrontaciones

¹⁷ Según la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), los combatientes de la URNG eran alrededor de 2,500 al momento de su desmovilización. En las elecciones generales del 7 de noviembre de 1999, la Alianza Nueva Nación, integrada por la URNG y otros partidos de izquierda, obtuvo 270,891 votos en la elección presidencial, lo cual representa un 12% de los votos válidos.

¹⁸ Hubo algunas organizaciones mayas que participaron en la Asamblea de la Sociedad Civil, instancia que daba insumos y servía como *caja de resonancia* a las negociaciones del proceso de paz. Sin embargo, las decisiones finales eran tomadas por "las partes" (gobierno y URNG).

violentas para entonces proceder al diálogo político profundo. Por el contrario, debe existir la capacidad de reconocer la urgente necesidad de debatir sobre los principales problemas del país, dentro de las reglas del juego establecidas, para hacer los cambios requeridos que garanticen una verdadera paz.

c) Lenta consolidación de la democracia guatemalteca: peligro del retroceso

Guatemala avanza lentamente en el proceso de consolidación democrática. La mayoría de analistas políticos están de acuerdo en que, al menos formalmente, se ha concluido la transición. Sin embargo, se ha caído en la *falacia electoral*, es decir que se cree que el necesario proceso de elecciones libres es suficiente para hablar de democracia. Se ha adoptado una versión limitada del modelo de democracia representativa, en la cual la participación ciudadana termina en las urnas y luego se pasa a una etapa de delegación total del poder en manos de los legisladores y del Presidente de la República, quienes no enfrentan incentivos correctos para legislar y gobernar en beneficio de la población.

Para visualizar porqué la joven democracia guatemalteca está lejos de consolidarse se puede acudir al modelo propuesto por Juan Linz y Alfred Stepan,¹⁹ según el cual la *democracia consolidada* es la situación política en la cual la democracia es el *único juego posible* en el país, lo cual sucede cuando: *i.* No hay un grupo significativo que atenta seriamente contra el régimen democrático o intente separarse del Estado. *ii.* A pesar de las severas crisis políticas o económicas, la mayoría de la población cree que el único cambio posible va a emerger de la fórmula democrática. *iii.* Los actores políticos se habitúan al hecho que los conflictos políticos se resolverán acorde con las normas establecidas y que la violación de esas normas podría ser algo inefectivo y costoso. *iv.* La democracia se convierte en una rutina y ha sido profundamente internalizada socialmente, institucionalmente e, incluso, psicológicamente. Y cuando existe una sociedad civil beligerante y activa, una sociedad política relativamente autónoma y valorada, un estado de derecho, una burocracia funcional, y una sociedad económica institucionalizada.²⁰

Dichos criterios de consolidación aún no se satisfacen plenamente en Guatemala. Peor aún, puesto que no impera la ley, el proceso de democratización es reversible. El temor al retroceso hacia un régimen autoritario es justificado porque es común encontrar entre la población el fenómeno del “desencanto” con la democracia. La democracia, tal y como se ha experimentado en Guatemala, se asocia negativamente con el crimen y la pobreza. Dicho fenómeno puede ser explicado en parte, como Dinorah Azpuru sugiere, por los elevados niveles de delincuencia real y percibida y, sobre todo, por la falta de capacidad del sistema político para disminuirlos. El impacto político del crimen se puede ver en el apoyo de los ciudadanos a gobiernos de *mano dura* o líderes con dudosa vocación democrática.²¹ También los resultados de las políticas económicas, adoptadas durante la actual etapa democrática, se relacionan con el desencanto,

¹⁹ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 3-7.

²⁰ Ibid., pp. 10-15.

²¹ Dinorah Azpuru, *The Political Impact of Crime: The Case of Guatemala*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh & ASIES), LASA paper 2000, pp. 23-24.

porque la pobreza y la desigualdad persisten.²² Las fallas y fracasos de la economía de libre mercado son también argumentos poderosos para una nueva generación de políticos populistas.

d) Supuestos de las políticas multiculturales: estado de derecho y democracia

La teoría sobre políticas multiculturales desarrollada en países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, especialmente en torno a los derechos de las minorías étnicas de inmigrantes y los pueblos indígenas, tiene como supuesto fundamental la preexistencia de una democracia liberal consolidada, donde prevalece el estado de derecho y opera un sistema judicial efectivo. En esos países, dentro del marco de la *Common Law*, las Cortes consideran válidos los tratados firmados entre los primeros colonos y los pueblos indígenas, para resolver disputas sobre la propiedad de la tierra. En Canadá, por ejemplo, el reconocimiento de los tratados coloniales es un poderoso incentivo para que los gobiernos provincial y federal negocien con las *primeras naciones*.²³ Por otro lado, el sistema democrático funciona de tal manera que si los electores ponen atención a las demandas de los pueblos indígenas, los políticos se ven obligados a satisfacer dicha preferencia.²⁴ También los líderes indígenas han sabido tener presencia en los medios de comunicación para sensibilizar a la opinión pública sobre la realidad que padecen y los derechos que se les han negado. Los valores fuertemente interiorizados por una población con sólida tradición democrática permiten que argumentos de principios, como justicia y equidad, impacten en los votantes y políticos. Es decir que, ante una situación de injusticia, existe la suficiente sensibilidad para reaccionar en favor de una solución, pues hay exigencias éticas que resultan ser más convincentes que argumentaciones de rentabilidad económica o estabilidad política. Seguramente, también se dan consideraciones puramente técnicas, hay conflictos de intereses, juegos de poder y hasta cinismo político, pero todo está dentro del arreglo institucional democrático.

En el caso de Guatemala, se avanza lentamente en la consolidación democrática y nadie garantiza el no-retorno a regímenes no-democráticos. Aún no es realidad el estado de derecho que permita las negociaciones justas y equitativas con los pueblos indígenas. El sistema de justicia está en proceso de modernización y hace falta mucho camino por recorrer para que gane credibilidad. Los políticos enfrentan incentivos perversos. El sistema es sólo formalmente democrático pues no hay suficiente participación y es muy escasa la representación de los pueblos indígenas en la arena política. Adicionalmente, la opinión pública no está sensibilizada respecto al problema de continua violación a los derechos de los pueblos indígenas. En dicho escenario, es muy difícil utilizar los argumentos éticos de justicia y libertad. Más complicado es encontrar incentivos para la negociación de buena fe entre el gobierno y los pueblos indígenas. El Estado ha sido capturado por la elite económica, criolla y mestiza, que no está dispuesta a negociar “privilegios” a los pueblos indígenas, pues ni siquiera les reconoce el *status* de pueblo,

²² Muchos atribuyen al sistema económico, en especial a las reformas de liberalización y modernización económica, la responsabilidad por los elevados niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, frecuentemente se olvida que el mercado necesita de su contraparte: la democracia y las reformas políticas para consolidarla.

²³ Generalmente los gobiernos negocian con las autoridades representativas de los pueblos indígenas antes de ir a juicio, pues de lo contrario las sanciones o compensaciones pueden ser muy altas y los costes judiciales también.

²⁴ Incluso, se ha propiciado la competencia entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal respecto a quién tiene políticas más adecuadas al ideal de una sociedad multicultural.

sino sólo de campesinos o comunidades de *inditos, paisanos o naturales*. Otra diferencia fundamental, sin caer en determinismo o fatalismo, es la historia. Aunque el sistema judicial funcionara aceptablemente, dado que la tradición jurídica es la del Derecho Romano, los escasos antecedentes de leyes o tratados anteriores a favor de los derechos y territorios indígenas no se pueden reivindicar.²⁵

III. Análisis del debate político y étnico-cultural en Guatemala: *barreras ideológicas*

Para alcanzar una democracia consolidada y multicultural es necesario reconocer las *barreras ideológicas*. Sobre todo, es preciso superar las actitudes y prejuicios de las elites, para lograr un diálogo constructivo sobre las reivindicaciones y derechos de los pueblos indígenas. Es importante analizar y criticar los diferentes discursos, de lo que también se ha denominado el *debate inter-étnico*, para hacer las preguntas relevantes, redefinir los términos y señalar los errores que impiden avanzar en la construcción de consensos; de tal manera que se pueda brindar a los interlocutores un mismo lenguaje y una base objetiva donde se construya la dialéctica de la vida política. No se pretende hacer un riguroso estudio de todas las posturas. Sólo se toman algunos de los argumentos del discurso que se opone a que en la legislación y en las políticas públicas existan derechos y acciones diferenciados en función de los pueblos indígenas.²⁶

a) Falacias más comunes en el debate político y étnico-cultural

i. “*Indígena es lo mismo que campesino*”

Cuando el discurso de la *lucha de clases* llegó a Latinoamérica se encontró con un problema: no había proletariado. El número de obreros era muy escaso para iniciar la revolución socialista, porque ni siquiera había ocurrido una revolución industrial. En el sistema casi feudal de lo que había sido parte de la Corona Española, se necesitaba de otro actor: el campesinado. De esta forma el binomio europeo capitalista-proletario, se transformó en terrateniente-campesino para el caso de latinoamericano. Con la categoría de campesino se homogeneizó, para tratar de adaptar la realidad a la ideología, a los grupos que no poseían ningún poder económico ni político. Se obvió por completo que en el subcontinente americano no había obreros sino pueblos indígenas. Se identificó al pobre como agricultor de subsistencia aunque su principal actividad económica fuera de otra naturaleza. La visión economicista del marxismo no tomó en cuenta los factores culturales. La identidad únicamente provenía de la *conciencia de clase* y, necesariamente, la clase campesina tendría que luchar por la tierra y por abolir, contradictoriamente, la propiedad privada. La exguerrilla guatemalteca reconoce que el desarrollo del movimiento insurgente se

²⁵ Durante la conquista y la colonia, la fuerza y el engaño fueron “la ley” de los españoles y las normas que eventualmente emitió la Corona para disminuir los abusos de los peninsulares y criollos jamás fueron ejecutadas plenamente.

²⁶ Uno de los principales aportes de los Acuerdos de Paz ha sido su disponibilidad para ser criticados, pues han contribuido a que se incremente la discusión, aunque la calidad de la misma no ha llenado las expectativas. En este campo de la vida ciudadana aún quedan residuos de la polarización propia del enfrentamiento. La desconfianza entre los interlocutores bloquea la comunicación y limita las posibilidades de un diálogo abierto, profundo y sincero. Se necesita superar los ataques personales, el uso recurrente de todo tipo de falacias, el inapropiado empleo de los términos, el desconocimiento de, o cinismo respecto a, la historia; la incapacidad para enfrentarse a las verdades, la realidad propia y del otro; y superar los dogmas ideológicos.

basó en la idea del “campesino” (durante las décadas de 1960 y 1970) pero luego, “sobre la reivindicación de la tierra, se desarrolló la reivindicación étnico-cultural” (en la década de 1980).²⁷ Desde entonces, en el debate político y económico ha predominado la concepción del indígena como campesino, ligado fatalmente a la agricultura de subsistencia y, por lo tanto, dependiente exclusivamente de la tierra. Sin embargo, esa identificación no es congruente con la realidad.

En Guatemala, la tradición ancestral Maya respecto al comercio explica la importancia y sobrevivencia de instituciones como *el día de mercado*, que no sólo es un mecanismo eficaz para el intercambio mercantil, sino que se constituye en una auténtica manifestación cultural.²⁸ El comercio de las comunidades indígenas es parte esencial de su vida económica, social y cultural. En muchos municipios del Altiplano Occidental se podría afirmar que la agricultura gira en torno al comercio y no a la inversa. El comercio no sólo ha facilitado la movilidad social, sino que también se ha constituido en uno de los vínculos más importantes de las relaciones interculturales en el país. La inmensa red de mercados indígenas es un testimonio vivo de la forma en que se enriquecen mutuamente las diferentes culturas.

Carol Smith también sugiere que es una falacia muy difundida la de que todo indígena es campesino, en el sentido de que depende exclusivamente del trabajo agrícola. Para ella, el concepto de campesino podría ser entendido en forma más amplia:

“Para la mayoría de la gente del campo en Guatemala, ser campesino significa estar ubicado en un *status* particular y no ejercer una ocupación definida: es el *status* de ser gente rural, relativamente privada de poder y relativamente pobre, y que además trabaja un poco la tierra.”²⁹

Los indígenas de la Guatemala contemporánea son más que simples campesinos dependientes de la agricultura de subsistencia. Si se dedican a las labores del campo no es por razones meramente culturales, sino porque ha habido una obligatoria división del trabajo dirigida desde el Estado, que los ha obligado a trabajar la agricultura de escasa productividad.³⁰ Es decir que a

²⁷ Danilo Rodríguez, *Movimiento Campesino y Estado de Derecho*, Artículo de opinión publicado en el diario Siglo XXI, (Guatemala, 14 abril 2000). El involucramiento de los indígenas en el conflicto armado interno los convirtió en blancos indefensos de las políticas represivas del Estado, a tal punto que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) afirma que los Mayas fueron considerados como enemigo colectivo del Estado. La CEH también concluye que “la innegable realidad del racismo, como doctrina de superioridad expresada permanentemente por el Estado, constituye un factor fundamental para explicar la especial saña e indiscriminación con que se realizaron las operaciones militares contra centenares de comunidades Mayas en el occidente y noroccidente del país, en particular entre 1981 y 1983, cuando se concentraron más de la mitad de las masacres y acciones de tierra arrasada en su contra.” Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio*, (Guatemala: CEH, 1999), disponible en Internet <http://hrdata.aaas.org/ceh/report/spanish/concl.html>.

²⁸ Carlos Mendoza, *Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala*, (Guatemala: Universidad Francisco Marroquín, 1999).

²⁹ Carol Smith, "Destrucción de las bases materiales de la cultura indígena: cambios económicos en Totonicapán," en Robert Carmack (editor), *Guatemala: cosecha de violencias*, (San José: FLACSO, 1991), pp. 348-349.

los pueblos indígenas no se les ha permitido desarrollar actividades comerciales, industriales o de servicios porque, en definitiva, no se les ha dejado en libertad para reproducir todos los elementos de su propia cultura y se les han negado las oportunidades.

¿Por qué es tan importante diferenciar la categoría *campesino* del concepto *indígena*? Posiblemente tenga alguna utilidad hablar de “clases sociales” en países culturalmente homogéneos, para referirse a diferentes estratos socioeconómicos definidos por los niveles de ingresos. Sin embargo, en países multiculturales como Guatemala es un reduccionismo conceptual y una burda generalización identificar a todos los indígenas como campesinos. Es más apropiado hablar de *pueblos indígenas* o minorías étnicas. Esta diferenciación es importante por motivos políticos. Mientras un grupo de campesinos podría reclamar tierras (minifundios) para sembrar en función de su propia alimentación, un pueblo indígena puede reclamar *territorios* (amplias extensiones) que constituyen la base material y espacial para el sostenimiento y libre desarrollo de su cultura. Mientras una organización campesina solicita acceso al crédito, fertilizantes y herramientas, un pueblo indígena solicita que se respete su *derecho al autogobierno* dentro de los límites de su territorio y el *derecho a la autodeterminación* política y económica. En tanto que el Estado se relaciona con los campesinos a través de políticas de empleo y salarios, las relaciones con los pueblos indígenas se deben dar en condiciones de igualdad, reconociendo la jurisdicción que a sus propias autoridades les corresponde sobre los asuntos internos de la nación o pueblo indígena. En conclusión, es una falacia afirmar que *indígena es lo mismo que campesino* y políticamente es un error estratégico pues en el derecho internacional lo relevante es la figura jurídica de *pueblo indígena* que puede utilizarse para argumentar en favor de sus reivindicaciones.

ii. “*Los grupos indígenas son simplemente grupos de interés o de presión*”

Frecuentemente, al movimiento indígena se le identifica simplemente como un “grupo de campesinos” que reclama terrenos para la agricultura, o se les considera igual a cualquier otro grupo que cabildea en la arena política. De esta manera se niega su *status* de pueblo. Sin embargo, los pueblos indígenas no son comparables con las minorías étnicas de inmigrantes o con los grupos de personas marginadas (minusválidos o ancianos), ni mucho menos con los grupos de presión o interés. Los pueblos indígenas no son una cámara empresarial, ni un sindicato, ni un gremio. El movimiento indígena es una expresión de la vida propia de las naciones o pueblos indígenas. Por eso la crítica despectiva al movimiento Maya no es congruente con la realidad que representa: los legítimos reclamos de un pueblo. Quizá podría cuestionarse el grado de representatividad de los líderes del movimiento, pero no puede negarse que son la manifestación más inmediata de la toma de conciencia de un ente colectivo real: el pueblo Maya. En este sentido, se debe hablar de *pueblos indígenas* porque:

“[P]oseen una continuidad histórica previa a la conquista y la colonia en la cual se desarrollaron en sus propios territorios, se consideran a sí mismos como distintos respecto a otros sectores de la sociedad que ahora habitan en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen actualmente un sector no dominante de la sociedad y están determinados a

³⁰ Aproximadamente un 52% de la Población Económicamente Activa, de 7 años y más de edad, se dedica a las labores agropecuarias según el último censo de población. Instituto Nacional de Estadística, *República de Guatemala, Características de Generales de Población*, p. 64.

preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, así como las bases para su continua existencia como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales.”³¹

Por ello, se puede afirmar con propiedad que Guatemala es un país multicultural o multinacional. Eso significa que en él habitan personas de diferentes culturas, pertenecientes a distintos pueblos o *naciones*, donde nación significa: “una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas. La noción de nación, en este sentido sociológico, está estrechamente relacionada con la idea de pueblo o de cultura.”³²

Para el caso de países multiculturales lo más apropiado es omitir la idea de una sola nación e incorporar al debate la realidad multinacional y, por ende, la noción del Estado multinacional. El concepto de pueblo y nación es fundamental para defender jurídica y políticamente el derecho al autogobierno y el principio de autodeterminación.

iii. “*Conceder derechos adicionales a los indígenas es violar el estado de derecho*”

Quienes se oponen al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas argumentan que ello violaría el estado de derecho. El principal problema del argumento es cómo se interpreta el concepto de *estado de derecho*. Generalmente, no se interpreta correctamente en el debate guatemalteco, pues se ha pretendido incluir en su definición el principio de leyes iguales para todos. Sin embargo, de acuerdo a John Rawls, el estado de derecho (*rule of law* literalmente se traduce como autoridad, dominio o imperio de la ley) implica el papel regulador de ciertas instituciones y sus prácticas legales y judiciales asociadas para que, entre otras cosas, todos los funcionarios de gobierno estén bajo el imperio de la ley y sus actos estén sujetos al escrutinio judicial; para que el organismo judicial sea independiente y que la autoridad civil esté por encima de la militar. *Rule of law* implica que las decisiones de los jueces descansan en la legislación existente y que los legisladores no pueden cambiar la legislación con fines puramente políticos sino sólo dentro de lo permitido por la Constitución y deben rendir cuentas sobre sus decisiones.³³

Otro problema es cómo se entiende el principio de *igualdad ante la ley*. Dicho principio no está contenido en el concepto de estado de derecho y su interpretación más restringida proviene de una particular comprensión del ideal de *ciudadanía universal*, en la cual además de hacerse referencia a la extensión de la ciudadanía para todos, se entendió universalidad en el sentido de leyes y reglas que dicen lo mismo para todos y aplican para todos en el mismo sentido; leyes y reglas que son ciegas ante diferencias individuales o de grupos. Pero, como explica Iris Marion Young, ese ideal de ciudadanía universal como una imparcialidad general y homogeneización de la sociedad es un mito que tiende a excluir o poner en situación de desventaja a algunos grupos y

³¹ United Nations, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations en James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 5.

³² Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*, (Barcelona: Paidós, 1996), p. 26.

³³ John Rawls, “The Domain of the Political and Overlapping Consensus,” en R. Goodin y P. Pettit (editores), *Contemporary Political Philosophy*, (Oxford: Blackwell, 1997), p. 283.

a fortalecer los privilegios de otros. En lugar de una ciudadanía homogeneizadora se requiere de una *ciudadanía diferenciada* en la cual se provee de medios institucionales a los grupos oprimidos (quienes han sido explotados, marginados y han vivido bajo sometimiento político y cultural) para su explícita representación y reconocimiento.³⁴ Por ello parece más adecuado delimitar el concepto de igualdad ante la ley como lo hace la Constitución canadiense de 1982, cuando proclama: “Cada individuo es igual ante y bajo la ley y tiene el derecho a igual protección e igual beneficio de la ley sin discriminación, en particular, sin discriminación por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, edad o incapacidad mental o física.”³⁵ Pero inmediatamente aclara que dicha afirmación “no excluye cualquier ley, programa o actividad que tenga como objeto el mejoramiento de las condiciones de individuos o grupos en desventaja, incluyendo aquellos en desventaja a causa de su raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, edad o incapacidad mental o física.”

Con una ciudadanía diferenciada y legislación específica para proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas no se viola el estado de derecho. Por el contrario, un marco jurídico completo que toma en cuenta la existencia, las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas, contribuye a que las instituciones estatales no excluyan o abusen del poder en detrimento de los individuos, familias y pueblos indígenas. Por lo tanto, para hacer justicia es necesario hacer los cambios en el andamiaje legal del país y garantizar que prevalecerá el imperio de la ley.

iv. “Reconocer derechos colectivos a los indígenas discrimina a los no-indígenas”

Otro de los argumentos en contra de legislación específica que permita concluir con las relaciones asimétricas entre los pueblos indígenas y el Estado, consiste en afirmar que las medidas legislativas (*derechos legales*) para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que de hecho existen como *derechos morales*,³⁶ irían en detrimento de los derechos individuales de quienes no pertenecen a dichos pueblos, pues los excluiría. Eso significa afirmar que la legislación actual se encuentra en el límite de un *pareto óptimo*³⁷ o que existe un *juego de suma cero* en el proceso y resultado legislativo, donde unos ganan necesariamente a costa de la pérdida de otros. Se confunde el reconocimiento jurídico de los *derechos morales* con la idea de

³⁴ Iris Marion Young, “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship,” en R. Goodin y P. Pettit (editores), *Contemporary Political Philosophy*, pp. 256-260.

³⁵ “Equality Rights. 15. (1) Every individual is equal before the and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability. (2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.” *Constitution Act, 1982*. Part I. Canadian Charter of Rights and Freedoms.

³⁶ Una ilustrativa diferenciación entre *derechos legales* y *derechos morales* se encuentra en Nicolás López Calera, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, (Barcelona: Ariel, 2000), pp. 91-102.

³⁷ En economía, se afirma que se está en el límite del óptimo de Pareto cuando en el intercambio una de las partes, para mejorar su posición, requiere empeorar la de la otra.

proteccionismo económico, que consiste en privilegios comerciales convertidos en derechos legales.

¿Qué motivaciones hay para negarse a reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas? Quienes han disfrutado del poder estatal para excluir a, y abusar de, los pueblos indígenas saben que el uso de la fuerza convierte en ilegítima la adquisición inicial de los recursos naturales, por lo cual los derechos actuales resultan ilegítimos y en consecuencia los efectos de la adquisición ilegítima deben ser rectificadas y los recursos devueltos a sus legítimos propietarios.³⁸ El escenario, ante el intento de implementar dichas reformas redistributivas, se ha vislumbrado similar a lo que ocurrió recientemente en Zimbabwe donde la injusta distribución de la tierra, cuyo origen se encuentra en la época colonial de la Rodhesia Británica, y la inestabilidad política provocaron que la población negra ocupara violentamente las granjas de los antiguos colonos blancos. Es decir que se teme un levantamiento indígena de gran magnitud como consecuencia de concederles “demasiados” espacios políticos, que los podría alentar a reclamar no sólo el respeto a sus derechos, sino compensaciones y resarcimiento por la situación sufrida en el pasado y en el presente. Otro temor se hace evidente ante el reconocimiento de que la incipiente democracia guatemalteca no ha sido el gobierno de la mayoría, sino de la minoría. Las elites tienen miedo a que los indígenas quieran “darle la vuelta a la tortilla” y surja una dictadura de la mayoría, donde los oprimidos se conviertan en opresores. Sin embargo, habría que analizar qué tanto fundamento tienen esos *temores ladinos* que, por parte del Estado, sí se han traducido en estereotipos racistas y discriminación, en políticas públicas de exclusión, asimilación y hasta eliminación.

El reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas no discrimina a los no-indígenas pues, entre otras consideraciones, lo que la corriente predominante del movimiento Maya reclama es, precisamente, la plena participación en la vida política del país. Para que esa total inserción en la toma de decisiones políticas ocurra de forma justa y equitativa se requiere terminar con las relaciones coloniales entre el Estado y los pueblos indígenas de Guatemala, a través del reconocimiento de su *status* de pueblo.

b) Reconocimiento de las diferencias y del mestizaje cultural

La complejidad en la definición de las identidades culturales no imposibilita aceptar lo evidente: en Guatemala no existe un único pueblo, homogéneo culturalmente, sino diversos pueblos o culturas. Sin caer en el simplismo dualista de describir la realidad guatemalteca con sólo dos actores: indígenas y ladinos, es necesario reconocer las diferencias culturales que existen en el país. El discurso según el cual “*todos somos guatemaltecos*” pretende invisibilizar las diferencias que *de jure* y *de facto* existen. Los indígenas guatemaltecos nunca han gozado de plenos derechos ciudadanos y esa realidad histórica se explica porque efectivamente se han aplicado, desde el Estado, políticas diferenciadas con impacto negativo para los pueblos indígenas. Actualmente, se discute si el proyecto estatal en los siglos XIX y XX pretendía la integración de los indígenas a la “vida nacional” bajo una estrategia asimilacionista o si, en

³⁸ “Nozick apoya que se devuelva buena parte de Nueva Inglaterra a los aborígenes norteamericanos, que fueron privados ilegítimamente de sus derechos iniciales,” Will Kymlicka, *Filosofía Política Contemporánea*, (Barcelona: Ariel, 1990), p. 125; tomado de Lyons, D. (1981), *The New Indian Claims and Original Rights to Land*, en Paul, J. (1981), *Reading Nozick*, Rowman y Littlefield, Totowa, NJ.

evidente inconsistencia con el discurso liberal que predominó, se aplicó una estrategia segregacionista. Lo que no se puede negar la existencia de los pueblos indígenas como culturas diferentes a la que se denomina cultura ladina o mestiza, la cual se ha constituido en la dominante.

Por otro lado, la historia también muestra cómo la inter-relación, generalmente violenta e injusta, entre los pueblos que han habitado el territorio guatemalteco ha producido un mestizaje cultural. Es cierto que entre indígenas y no-indígenas existen muchos elementos culturales compartidos y no es posible diferenciar claramente una cultura “pura,” pero eso no imposibilita el reconocimiento de las diferencias entre los pueblos y las particularidades de cada uno. El igualitarismo legal y político se ha utilizado como supuesto para evitar la discusión sobre la necesidad de una ciudadanía plena, diferenciada y multicultural. Aceptar las diferencias no implica negar la existencia de vínculos y “traslapes culturales,” sino que significa reconocer la realidad de personas que pertenecen a un pueblo concreto, a quienes se les han negado los derechos civiles, políticos y sociales. Por eso, el concepto de *pueblos indígenas*, como ente diferenciado, debe trascender el debate académico de identidades étnico-culturales (lingüísticas o regionales, en los casos más restringidos) y situarse en el de la construcción de identidades políticas.

c) Constitución Política y reformas constitucionales

Uno de los casos paradigmáticos del debate étnico en Guatemala ha sido la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República en 1998, pero no ratificada en la Consulta Popular de 1999.³⁹ Analizar la reforma misma, en lo relacionado con los derechos de los pueblos indígenas, y algunos de los argumentos en su contra, es interesante para poner de manifiesto las falacias antes mencionadas y la necesidad de articular un discurso más coherente por parte de los interlocutores en el debate.

En el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (7 diciembre 1996) el Gobierno de Guatemala se comprometió a promover ante el Congreso de la República las reformas constitucionales requeridas por los acuerdos anteriores. Dicho acuerdo preveía, entre otras propuestas, reconocer constitucionalmente la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, y “caracterizar al Estado guatemalteco como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.” Las reformas no eran la panacea para resolver todos los problemas generados por siglos de abusos y marginación, pero constituían un punto de partida para la descolonización y liberación de los pueblos indígenas.

³⁹ De 4.8 millones de empadronados acudieron a votar únicamente 757,987, o sea, un 18.55 por ciento de la población registrada y en condiciones de emitir el sufragio. De 330 municipios, en 54 de estos el NO obtuvo la victoria. Mientras que en el resto, ganó el SI, particularmente en los municipios ubicados en los departamentos de Sololá, Chimaltenango, Huehuetenango, San Marcos, El Quiché, Baja y Alta Verapaz, áreas geográficas que fueron golpeadas por el conflicto armado y donde la mayoría de la población es indígena. Reporte diario de análisis de tendencias No.86, *La Consulta Popular, un aniversario aleccionador*, (Guatemala: IPES, 2000), p. 1.

i. *Comentarios sobre la Constitución vigente*

La actual Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, entró en vigencia el 14 de enero de 1986.⁴⁰ En ella “se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres” (artículo 58). Posee una sección, dentro del Capítulo II titulado “Derechos Sociales,” y bajo el Título II denominado “Derechos Humanos,” llamada “Comunidades Indígenas,” con cinco artículos (del 66 al 70) sobre protección a grupos étnicos, protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, tierras para comunidades indígenas, traslación de trabajadores y su protección, y la creación de una ley específica sobre comunidades indígenas. Si bien es cierto que la Constitución vigente fue novedosa al tratar específicamente el tema de las comunidades indígenas, su concepción sobre los pueblos y culturas indígenas no cuestiona absolutamente en nada la situación a la que han sido sometidos, sino que más bien parece contribuir a su legitimación y continuidad.

En la Constitución se encuentra la falacia de los “grupos indígenas” al considerarlos como cualquier otro grupo, con lo cual se niega su *status* de pueblo.⁴¹ Refiriéndose a las “comunidades indígenas,” simplemente afirma que “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos” sin distinguir entre ellos y sin reconocer la existencia de *pueblos indígenas* con historia anterior a la existencia del Estado mismo. Únicamente se hace referencia al pueblo Maya pero calificándolo como “grupos indígenas de ascendencia Maya” y, claramente, en toda la sección se identifica a los indígenas como campesinos de subsistencia o como fuerza de trabajo agrícola temporal en las fincas, quienes requieren la protección paternalista del Estado. El mandato constitucional de una ley específica sobre las comunidades indígenas no se ha hecho realidad después de casi quince años y cinco distintas legislaturas.⁴²

ii. *Observaciones sobre las reformas propuestas*

En la reforma al artículo uno, sólo se reconoce la existencia de la persona y la familia.⁴³ No se menciona la existencia de *pueblos*. El Estado debe proteger también los derechos de los pueblos para efectivamente proteger a los individuos y sus familias. En esa misma reforma se introduce el término *nación*, en el capítulo sobre fines y deberes del Estado, lo que podría crear alguna confusión conceptual y de *praxis* política pues es importante mantener la diferencia entre los conceptos Estado y *nación*. Además, parece una contradicción reafirmar *la* nación y, al mismo

⁴⁰ Fue reformada por medio del Acuerdo Legislativo 18-93 del 17 de noviembre de 1993, ratificado mediante consulta popular. Ninguno de los artículos de la sección correspondiente a las comunidades indígenas fue modificado en esa oportunidad.

⁴¹ **Artículo 66. Protección a grupos étnicos.** Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia Maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

⁴² **Artículo 70. Ley específica.** Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección.

⁴³ **Artículo 1. De la persona humana y la nación.** El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona humana y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. La Nación guatemalteca es una y solidaria; dentro de su unidad y la integridad de su territorio es pluricultural, multiétnica y multilingüe.

tiempo, reconocer la realidad pluricultural del país, porque un país pluricultural es, consecuentemente, un país multinacional. Diversas culturas es lo mismo que diversos pueblos o naciones. Se refleja, entonces, cierto temor a la desintegración de esa abstracción llamada *la nación guatemalteca*, que corresponde a un Estado asimilacionista. El discurso de *unitariedad* parece estar más ligado al deseo de *uniformidad* que a la realidad de *diversidad*.

Uno de los objetivos fundamentales que se pretendía alcanzar con la reforma al artículo 66, sobre identidad y espiritualidad de los pueblos indígenas,⁴⁴ era el reconocimiento de la existencia de *pueblos* en lugar de simples “grupos étnicos,” porque esto significa un cambio de *status* legal a nivel nacional e internacional con importantes repercusiones, como la aplicabilidad del derecho internacional y del principio de autodeterminación que corresponde a los pueblos. Cuando el derecho internacional menciona a *los pueblos*, dicho término se refiere a colectivos de seres humanos que son sujetos sociales, no sólo individuos, que funcionan dentro de una comunidad con su propia historia y atributos culturales, sociales y políticos.⁴⁵ En este sentido, está claro que el término *pueblos* incluye a los, llamados por la Constitución, “grupos étnicos” o “comunidades indígenas.” Si tan sólo se hubiese dado ese cambio de *status*, la reforma habría colaborado a terminar con las relaciones coloniales entre el Estado y los pueblos indígenas de Guatemala. También en la reforma al artículo 66, el Estado se compromete a reconocer, respetar y proteger, ya no “promover,” los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, se limita a los derechos culturales enumerados y se omite el reconocimiento de los derechos políticos: al autogobierno y a la autodeterminación, que implicaría que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar libremente su *status* político y a buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Respecto al reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, la reforma al artículo 66 remite a la reforma del artículo 203, sobre la independencia del Organismo Judicial y la potestad de juzgar,⁴⁶ por lo que la reforma limita claramente los alcances del derecho consuetudinario indígena al afirmar que es válido “siempre que la sujeción al mismo sea voluntaria y que no se violen derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala, ni se afecten intereses de terceros.” También el artículo 203 conservaba el

⁴⁴ **Artículo 66. Identidad y espiritualidad de los pueblos indígenas.** El Estado reconoce, respeta y protege el derecho a la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca; sus formas de vida, organización social, costumbres y tradiciones; el uso del traje indígena en hombres y mujeres y sus distintas formas de espiritualidad, idiomas y dialectos y el derecho a transmitirlo a sus descendientes; y para los fines y en los términos del último párrafo del artículo 203 de esta Constitución, el Estado reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, prevaleciendo la unidad de la Nación, la integridad del territorio y la indivisibilidad del Estado de Guatemala. También reconoce, respeta y protege su derecho de usar, conservar y desarrollar su arte, ciencia y tecnología; así como el derecho de acceso a lugares sagrados de dichos pueblos, bajo las modalidades que establezca la ley.

⁴⁵ James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, p. 77.

⁴⁶ **Artículo 203. Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar.** [...] El Estado reconoce el derecho consuetudinario indígena, entendido como las normas, principios, valores, procedimiento, tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas para la regulación de su convivencia interna; así como la validez de sus decisiones, siempre que la sujeción al mismo sea voluntaria y que no se violen derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala, ni se afecten intereses de terceros.

principio de que “la función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de la justicia.” Con dichas condicionantes y limitaciones todo cuestionamiento sobre las posibles consecuencias negativas del uso del derecho consuetudinario en el área penal parece perder fundamento.

La reforma al artículo 70, referente a leyes específicas para las comunidades indígenas⁴⁷, es conservadora pues no menciona nada sobre la consulta respecto a medidas legislativas, políticas o socioeconómicas. Sólo se queda a nivel administrativo, por lo que ya no se permite a los líderes o representantes indígenas afectar las decisiones tomadas por otros, a distinto nivel, para evitar políticas públicas negativas o para hacer cambios con impacto positivo en la calidad de vida de sus comunidades.⁴⁸

La reforma al artículo 143 consiste en el reconocimiento de la existencia de *idiomas indígenas* en lugar de “lenguas vernáculas” o dialectos, lo cual tiene una connotación política importante pues se eleva su *status*,⁴⁹ para no ser simple “patrimonio cultural de la Nación” sino lenguas vivas de los pueblos; lo cual tiene implicaciones en las políticas y prácticas del Estado. Lo que se pretendía no era más que reconocer la realidad e iniciar el proceso de rectificación respecto a los derechos lingüísticos de más del 50% de la población. Sin embargo, no parece apropiada una lista de los idiomas a nivel constitucional pues los lingüistas ni siquiera han llegado a consenso sobre la clasificación de los idiomas y dialectos de origen Maya. Por ejemplo, el Achí había sido considerado como un idioma, pero ahora se cree más conveniente reconocerle como una variación del Kiché.⁵⁰ A pesar de estos problemas relacionados con los avances de la investigación lingüística, no debe evadirse la responsabilidad de reconocer el derecho político y cultural de los ciudadanos a recibir los servicios de su Estado en su respectiva lengua materna.

iii. *Análisis de los argumentos en oposición a las reformas*

Durante el debate en torno a las reformas constitucionales, la mayoría de argumentos por el “no” provenían de grupos políticos y religiosos de carácter conservador. Su principal mensaje era que

⁴⁷ **Artículo 70. Leyes específicas.** Una ley regulará lo relativo a la materia de esta sección. Cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, se consultará a dichos pueblos por medio del mecanismo que establecerá una ley específica.

⁴⁸ Podría decirse que los mecanismos formales de consulta se contemplaron en las reformas a los artículos 173 (Procedimiento consultivo) y 225 (Consejos de Desarrollo: “[...] Cuando se provean medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y poblaciones, éstas serán consultadas a través del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo”). Pero ambos cambios no toman en cuenta a los pueblos indígenas como sujetos colectivos, como una comunidad de intereses.

⁴⁹ **Artículo 143. Idiomas.** Son idiomas oficiales del Estado: el Español para todo el territorio nacional y los idiomas indígenas que establezca la ley, fijando su ámbito de aplicación material de acuerdo a criterios técnicos, lingüísticos y territoriales. El Estado reconoce, respeta y promueve los siguientes idiomas indígenas: Achí, Akateko, Awakateko, Chalchiteco, Ch’orti, Chuj, Itzá, Ixil, Kanjobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Mopan, Poptí, Poqomam, Poqomchí, Q’eqchi’, Sacapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz’ultujil, Uspanteko, Garífuna y Xinca.

⁵⁰ Nikte’ Sis Ib’oy, *Dos pueblos con un idioma: el caso K’ichee’-Achi’*, (Guatemala: Oxlajuuj Keej Maya’ Ajtx’iib’, 2000), LASA paper 2000.

la Constitución no debe ser modificada debido a coyunturas políticas sino que, idealmente, debe permanecer inalterable. Coherentes con su conservadurismo se opusieron al cambio mismo y condenaron todo lo que pusiera en peligro el *status quo*. Sin embargo, también hubo grupos de pensamiento liberal, en el sentido filosófico, que expresaron sus dudas sobre los posibles beneficios de la reforma. Básicamente sus argumentos se sostenían en la premisa liberal de la *igualdad ante la ley*, de donde proviene la negación de todo privilegio y la convicción de que las políticas públicas *ciegas en materia de color* son las óptimas. El análisis sobre algunos de estos últimos argumentos es el que se presenta a continuación.

Una objeción frecuente a las reformas es que la protección de los grupos indígenas, como la protección de cualquier otro grupo, ya está contenida en el artículo primero de la Constitución: “El estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Pero dicha suposición cae en el reduccionismo dualista, de la tradicional perspectiva teórica de Occidente, que limita la humanidad a dos categorías de percepción: el individuo y el Estado.⁵¹ Al no tomar en cuenta la existencia de *pueblos* se está omitiendo una categoría fundamental, la que Will Kymlicka denomina *cultura societal*, esto es:

“[U]na cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida. [...] No sólo comprenden memorias o valores compartidos, sino también instituciones y prácticas comunes.”⁵²

Desde esta perspectiva, las *culturas societales* deben tomarse en cuenta en la legislación pues garantizar la libertad de los pueblos es, en consecuencia, proteger las libertades fundamentales de cada individuo perteneciente a cada pueblo. Así como la familia es el seno primario de la persona, la cultura societal es el seno de la familia, por lo tanto también es deber del Estado protegerla explícitamente. Para comprender mejor esto, desde la visión liberal, es importante recordar que la libertad implica:

“[E]legir entre diversas opciones y nuestra cultura societal no sólo proporciona estas opciones, sino que también hace que sean importantes para nosotros. [...] Para que una elección individual significativa sea posible, los individuos no sólo necesitan acceso a la información, sino también capacidad de evaluarla reflexivamente y libertad de expresión y asociación. También necesitan acceder a una cultura societal.”⁵³

Otro cuestionamiento frecuente es: ¿Existe actualmente alguna ley que prohíbe el ejercicio de costumbres, formas de vida u organización social, para que tenga que garantizarse a nivel

⁵¹ Nicolás López Calera, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, pp. 13-52.

⁵² Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*, p. 112.

⁵³ *Ibid.*, pp. 120-122. Esta relación de Kymlicka entre la cultura societal y la libertad converge con el concepto de *libertad de bienestar* de Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, (Barcelona: Paidós, 1997).

constitucional?. Dicha pregunta forma parte del argumento de la *omisión bienintencionada* o *desatención benigna*, según el cual:

“El Estado no se opone a la libertad de las personas para expresar su filiación cultural concreta, pero no abona tales expresiones; [...]. Los miembros de los grupos étnicos y nacionales tienen por tanto libertad para intentar mantener todos aquellos aspectos de su herencia o identidad étnica que deseen, siempre que ello no entre en contradicción con los derechos de los demás. [...] Esta separación del Estado y la etnicidad imposibilita cualquier reconocimiento legal o gubernamental de los grupos étnicos, así como cualquier uso de criterios étnicos en la distribución de derechos, recursos y deberes.”⁵⁴

Sin embargo, como explica Kymlicka, la omisión bienintencionada no puede responder a las complejidades de la realidad multicultural de un país, porque:

“Un Estado multinacional que concede derechos individuales universales a todos sus ciudadanos, con independencia del grupo al que pertenezcan, puede parecer neutral entre los diversos grupos nacionales. Pero, de hecho, este Estado puede (y a menudo lo hace) privilegiar sistemáticamente a la nación mayoritaria en diversos aspectos fundamentales; por ejemplo, en el trazado de las fronteras internas; en la lengua que se usa en las escuelas, los tribunales y los servicios gubernamentales; en la elección de las festividades públicas y en la división del poder legislativo entre los gobiernos centrales y locales. Todas estas decisiones pueden reducir espectacularmente el poder político y la viabilidad cultural de una minoría nacional, al tiempo que refuerzan los de la cultura mayoritaria.”⁵⁵

Aludir a la necesaria neutralidad del Estado y sus instituciones respecto a la pertenencia etnocultural parece un *cinismo histórico*, pues ahora se piden políticas públicas ciegas en materia de color cuando por muchos años fueron deliberadamente diseñadas para favorecer a un grupo, a costa de otro. La historia de privilegios para unos, que se tradujo en exclusión para otros, refuerza el argumento ético según el cual es justificable conceder derechos especiales de representación a grupos históricamente marginados que, debido a esa historia de discriminación y opresión, hoy continúan sufriendo injusticias.⁵⁶

También se ha argumentado que sólo el individuo posee derechos, lo que implica que los *derechos colectivos* reivindicados por los pueblos indígenas no existen como tales y que, adicionalmente, podrían ser contrarios a los *derechos individuales*. Se cree que basta con garantizar los derechos individuales y que las políticas del Estado son mejores si no hacen distinciones etnoculturales. Por otro lado, se ataca la expresión “proteger el derecho a ...,” en la reforma al artículo 66, relacionándola con el *proteccionismo económico*. Sin embargo, lo que se pretendía proteger son legítimos derechos de las culturas societales indígenas. Como reconoce el gobierno australiano, lo que los pueblos indígenas están buscando es “fortalecer sus identidades,

⁵⁴ Ibid., p. 16.

⁵⁵ Ibid., p. 80. En el caso guatemalteco, la nación o cultura *mayoritaria* debe entenderse como *la dominante*.

⁵⁶ Melissa Williams, *Voice, Trust and Memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*, (Princeton University Press, 1998), pp. 176-178.

preservar sus idiomas, culturas y tradiciones y alcanzar un mayor grado de autogobierno y autonomía, libres de la interferencia de un gobierno central.”⁵⁷ Por lo tanto, las genuinas preocupaciones liberales por el abuso del poder coercitivo y discrecional del Estado deberían dar cabida al consecuente reconocimiento de derechos políticos colectivos, como el autogobierno de los pueblos indígenas, que constituye una forma efectiva de proteger los derechos de su cultura societal y de las personas que la conforman.

Se cuestiona el alcance que podría tener una ley para regular el derecho de acceso a lugares sagrados, pues se podría poner en peligro los derechos de propiedad privada. Se sugiere respetar absolutamente los derechos de propiedad “debidamente establecidos,” pero se obvia el derecho a la propiedad colectiva cuyo establecimiento es anterior al régimen legal vigente en el país. Los lugares sagrados son la base material del culto público y son reconocidos por la tradición, como ocurre en todas las religiones. El problema es que dichos lugares sagrados son legalmente clasificados como sitios arqueológicos.⁵⁸

Con relación a la reforma del artículo 143 se manifestaba duda por las consecuencias de una posible oficialización de todos los idiomas, en todo el país, para todas las instancias gubernamentales y algunas actividades privadas. En realidad, tal extremo es poco probable, pero se ha utilizado como una caricatura para ridiculizar las propuestas de oficialización. Sin embargo, sí deben tomarse en cuenta las implicaciones prácticas del modelo que se utilice para garantizar los derechos lingüísticos de las minorías. También se ha sugerido que el costo económico de su implementación puede ser muy alto y generaría una ineficiente asignación de recursos. En términos generales, la comisión paritaria sobre oficialización de los idiomas indígenas ha recomendado el uso de los idiomas predominantes en ciertas regiones geográficas para los servicios públicos básicos: justicia, educación y salud; por lo que la solución es relativamente simple: contratar y capacitar personal que conoce el idioma de la región. De esta forma se mejorará la calidad de los servicios públicos mencionados.

La crítica al reconocimiento del derecho consuetudinario indígena se plantea recurrentemente como un rechazo a la concesión de “privilegios,” desconociéndose el derecho de los pueblos a su propio sistema legal. También se plantea que con la reforma al artículo 203 se discrimina contra el ladino, quien no posee un derecho consuetudinario. Sin embargo, el ladino no es discriminado, no hay juego de suma cero en el reconocimiento del sistema de normas propio de los pueblos indígenas. Los no-indígenas han gozado del sistema jurídico formal del Estado mientras que los pueblos indígenas han sufrido la imposición del mismo en situación de desventaja, como en lo relativo al idioma y al sistema escrito, obviándose por completo la existencia de un sistema de derecho anterior al Estado mismo.⁵⁹

⁵⁷ Australian Government Delegation, *Speaking Notes on Self-Determination*, at 2 (July 24, 1991) en James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, p. 86.

⁵⁸ Ciertamente habrá conflicto sobre el manejo de los lugares sagrados en el caso de propiedades estatales, consideradas patrimonio cultural, y propiedades privadas. Lo difícil será encontrar el incentivo para que los gobiernos municipales y central, al igual que los particulares, quieran negociar. Por otro lado, el sistema de justicia guatemalteco es muy débil para esperar una solución justa y la base legal podría desfavorecer a los pueblos indígenas dado que toda la legislación anterior ha obviado el tema.

Otras críticas bien fundamentadas llaman la atención sobre el discurso internacional de *preservación* de las culturas autóctonas, como si se tratara de recursos naturales o sitios arqueológicos, lo cual ha generado actitudes *esencialistas* en algunos movimientos indígenas que buscan reafirmar su identidad anclándose en el pasado.⁶⁰ Uno de los principales peligros de ese *esencialismo*, tiene que ver con el respeto de los derechos humanos al interior de la propia cultura societal indígena cuando se aplica su sistema de normas, consideradas propias de la tradición. El afán por preservar la “pura tradición cultural” puede significar que la mujer continúe jugando papeles secundarios en la vida política, social y religiosa de las comunidades, pues la costumbre obvia la discriminación de género existente.⁶¹

IV. Repensando Guatemala: nuevas instituciones para una democracia multicultural

Por lo abordado en los dos apartados precedentes, se puede concluir que para la construcción de la democracia multicultural hay necesidad de importantes cambios institucionales (especialmente de las instituciones políticas) y se requiere también la modificación de actitudes (persisten, sobre todo, los prejuicios, el miedo y la desconfianza, el etnocentrismo, la discriminación y el sentimiento de superioridad colonial de las elites, de fuerte carácter conservador y autoritario). No puede haber democracia sin un adecuado marco institucional, y no puede ser multicultural si no prevalece en ella la *actitud intercultural*, que consiste en apreciar la propia cultura y la de los otros (generalmente los grupos que han sido oprimidos han adquirido una baja autoestima y los grupos opresores han despreciado a los que son diferentes). Instituciones y actitudes se condicionan mutuamente. ¿Cómo cambiar las instituciones si no se cambia primero la mentalidad y actitud conservadora que no reconoce la existencia de los pueblos indígenas ni sus derechos? ¿Cómo modificar las actitudes de intolerancia, violencia y autoritarismo si el mismo sistema político, económico y social que prevalece las refuerza y premia? Posiblemente, si el sistema democrático funcionara no habría necesidad de cambiar las premisas morales o filosóficas de las elites conservadoras, pues los indígenas son mayoría y la democracia, se supone, es el gobierno de la mayoría. Sin embargo, parece que para romper las barreras institucionales existentes se debe previamente, o simultáneamente, superar las barreras mentales o ideológicas que no permiten repensar el país y ver más allá del espacio político coyuntural. A continuación se reflexiona sobre algunos de los cambios institucionales necesarios. Más que propuestas de acciones concretas, son temas clave en los que se debe profundizar: perfeccionamiento del sistema electoral, reestructuración de los poderes del Estado y mecanismos para incrementar la participación de los pueblos indígenas en la vida política.

⁵⁹ Conviene aclarar que los ladinos pobres del Oriente del país tampoco han tenido acceso al sistema jurídico formal y ha adoptado un sistema propio basado en la *Ley del Talión*. Las diferencias culturales podrían explicar las altas tasas de homicidio que se observan en dicha región con relación a las bajas tasas en los departamentos indígenas.

⁶⁰ Sobre el “esencialismo mayista” es interesante Mario Roberto Morales, *La articulación de las diferencias o el síndrome de Maximón*, (Guatemala: FLACSO, 1999).

⁶¹ Rachel Sieder y Jessica Witchell, “Impulsando las demandas indígenas a través de la ley: reflexiones sobre el proceso de paz en Guatemala” en Pedro Pitarch (editor), *Representaciones de los Derechos Humanos en el Area Maya*, (Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2000).

a) Democracia: el gobierno de la mayoría

En Guatemala se ha promovido un modelo bastante limitado de democracia representativa: participación ciudadana en las urnas cada cuatro años y completa delegación del poder para la toma de decisiones en los Organismos Legislativo y Ejecutivo, sin respeto al imperio de la ley, ni al principio de separación de poderes, sin mecanismos de rendición de cuentas, ni un sistema judicial efectivo. La corrupción, el nepotismo, los abusos del poder de coercitivo, la persistencia del poder militar detrás de las decisiones políticas y la infiltración del crimen organizado en las entidades encargadas de garantizar seguridad y justicia, son características de este débil sistema democrático.

La debilidad del modelo guatemalteco se evidencia al hacer una pregunta conceptual: ¿Es la democracia guatemalteca el gobierno de la mayoría? Si democracia significa “el gobierno de la mayoría,” entonces el modelo guatemalteco no satisface la definición. Se asemeja más a un proceso autoritario de toma de decisiones, que incluye elecciones periódicas donde la mayoría de la población no participa. La población indígena supera el 42% de la población pero tiene escaso acceso al sistema político pues, según cálculos de la Mesa Nacional Maya de Guatemala, sólo un 15% de los Mayas están empadronados.⁶² Más del 60% de la población total vive en situación de pobreza, lo que limita sus condiciones materiales para el ejercicio ciudadano.⁶³ El marco legal vigente es una barrera para la participación de los pueblos indígenas en la política, pues la misma ley electoral dificulta, para las personas que viven muy lejos de las ciudades o pueblos, ir a votar. Esto significa que, además de tener una sistema que se sostiene sobre la *falacia electoral*, se promueve legalmente la escasa participación indígena en las elecciones.

Es erróneo creer que en el sistema político guatemalteco hay participación indígena sólo por el hecho que los “propietarios” de los partidos políticos, que no son democráticos en su interior, colocan, como estrategia electoral, algunos candidatos indígenas para las alcaldías y las diputaciones; o porque el Presidente de la República nombra algunos indígenas como altos funcionarios de su gobierno para no apartarse de lo considerado “políticamente correcto.” Tampoco parece adecuado pensar que con la creación de una Secretaría o Ministerio de Asuntos Indígenas se puedan solucionar los problemas socioeconómicos de los pueblos indígenas, pues dependiendo del enfoque que se adopte podría causar más daños, como ha sucedido con la paternalista oficina de asuntos indígenas en Canadá o Estados Unidos.⁶⁴

Una legislación electoral moderna, orientada por el objetivo de una democracia multicultural, podría ayudar a crear los incentivos correctos y contribuir a resolver el problema del “desencanto,” y permitiría avanzar hacia un sistema verdaderamente representativo y participativo. Entre los principales retos de una nueva institucionalidad democrática estaría el que

⁶² *Prensa Libre*, (Guatemala, 14 abril 2000).

⁶³ “Sin la efectiva participación de la población maya en la política nacional, la democracia guatemalteca será siempre débil e inestable.” Edelberto Torres-Rivas, “La Paz y la Democracia: Un Futuro Impredecible,” en Cynthia Arnson (editora), *La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala*, (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999), p. 68.

⁶⁴ Kathy Brock, “Finding Answers in Difference: Canadian and American Aboriginal Policy Compared,” en David Thomas (editor), *Canada and the U.S.: Differences that Count*, (Peterborough: Broadview, 2000).

todos los pueblos y ciudadanos tengan voz en la arena política y que todos se escuchen unos a otros. Sólo la plena participación política de los indígenas, como pueblos y como ciudadanos, conducirá hacia un sistema político verdaderamente democrático que permita construir un Estado multinacional. Posiblemente, a partir de los gobiernos locales se pueda iniciar esa redefinición del Estado guatemalteco.

b) Del gobierno local al gobierno nacional

El proceso para poner fin a la larga y lamentable relación colonial entre el Estado y los pueblos indígenas de Guatemala y sentar las bases para una nueva relación de respeto mutuo, entre iguales, donde se reconozca el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas que habitan el territorio guatemalteco, comienza por cambiar el limitado modelo político *electoralista*.

El escaso trabajo de investigación electoral realizado en Guatemala ha mostrado que las elecciones municipales son las más importantes para la mayoría de los ciudadanos en el área rural, porque saben del impacto inmediato que las decisiones del alcalde y corporación municipal tienen para el vecindario, y pueden tomar parte en el *juego democrático*, especialmente en las decisiones sobre obras de infraestructura a nivel local. Sin embargo, los votantes están menos interesados en la elección presidencial (a nivel de todo el país) porque creen que no pueden afectar los resultados el día de las elecciones y saben que no son tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones. En las elecciones al Congreso de la República los diputados son elegidos a nivel departamental y de todo el país, por lo que tampoco están vinculados directamente con los ciudadanos ni con los pueblos indígenas, lo que cuestiona su calidad de representantes.⁶⁵ Por ello es indispensable repensar los niveles político-administrativos en función del nivel municipal. Los niveles “nacional” y “departamental” son abstracciones que facilitan el poder político de una minoría. Por otro lado, la participación política de los pueblos indígenas se ha desarrollado más en el nivel local, en la vida municipal.

Tomando en consideración el interés ciudadano por el nivel municipal, podría fortalecerse la legitimidad del Congreso de la República eligiendo diputados a ese nivel, con lo cual también se lograría una representación más directa de los pueblos y los ciudadanos, y se mejorarían los incentivos para la rendición de cuentas de cada diputado. Conforme se avance en el proceso de creación de un Estado multinacional, lo más conveniente podría ser el traslado de la potestad legislativa a los pueblos mismos bajo la adopción de un modelo federal.

Bastante se ha discutido en el país sobre diversos mecanismos de descentralización. Sin embargo, la descentralización administrativa hacia el nivel municipal de algunas funciones del gobierno central, como servicios de educación y salud, no es suficiente. Incluso podría ser un pretexto para olvidar la discusión sobre una más amplia y profunda transferencia del poder hacia los pueblos indígenas en la toma de decisiones no sólo administrativas sino políticas, socioeconómicas y culturales, y se podría desatender el nivel nacional. De acuerdo con Nancy Postero, el peligro de un modelo limitado de descentralización es que puede llevar las luchas por el poder a un nivel mucho más local:

⁶⁵ Artículo 157 de la Constitución Política de la República.

“Ahora los aldeanos indígenas encuentran que los partidos políticos tratan de influir en la política interna de la comunidad y la intrusión en la política municipal ha limitado efectivamente el rango de preguntas que los pueblos indígenas hacen. En vez de hacer demandas acerca de autonomía o derechos culturales, estos nuevos ciudadanos están más preocupados sobre el aprendizaje para entender los presupuestos municipales.”⁶⁶

Por lo tanto, es necesario no sólo pensar en una estrategia de descentralización más integral, sino en un cambio radical en el diseño de las estructuras político-administrativas para el sistema democrático multicultural guatemalteco. Además de un Congreso Legislativo conformado por la adición de todos los diputados elegidos directamente en cada municipio, otro cambio interesante podría consistir en elegir representantes de cada municipio para conformar los otros dos poderes del Estado. Este nuevo diseño institucional podría ser el primer paso hacia un modelo de Estado multinacional. Sin embargo, todas esas innovaciones requerirían de cambios profundos en la legislación nacional, incluyendo la Constitución Política.

c) Cambios a la legislación y creación de la ley específica sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de Guatemala

Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República se redactaron en términos ambiguos y contradictorios, tratando de compatibilizar la unidad nacional con la diversidad cultural, bajo el temor injustificado de las elites políticas y económicas de un eventual movimiento separatista o secesionista en el país. Se pretendía reconocer que Guatemala es un país multicultural pero sin que eso significara cambio alguno, era sólo un reconocimiento formal.⁶⁷ En la actualidad, la coyuntura política no parece invitar a la reconsideración de un nuevo intento para reformar la Constitución, pero es válido reflexionar sobre algunos cambios que podrían ser beneficiosos para democratizar el país, teniendo presente la realidad multicultural.

Posiblemente una de las reformas más importantes a la Constitución, para que los pueblos indígenas puedan participar decisivamente en la vida política del país, consistiría en modificar los distritos electorales (artículo 157),⁶⁸ de tal manera que ya no correspondan a los departamentos de la República sino que se acomoden a las características culturales de la

⁶⁶ Nancy Postero, *Bolivia's Indigenous Citizen: Multiculturalism in a Neoliberal Age*, (Berkeley: University of California), LASA paper 2000, p. 10.

⁶⁷ El gobierno quedó bien con los países que financian el proceso de paz, cumpliendo con el compromiso de promover las reformas y los congresistas no molestaron a las elites porque hicieron todo lo posible para que la Consulta Popular fracasara; pues en contenido, forma y procedimientos la reforma estaba mal lograda desde un inicio. Una extensa reflexión sobre la Consulta Popular se encuentra en Cynthia Arnson (editora), *La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala*, (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999), Working Paper No. 243.

⁶⁸ **Artículo 157. Potestad legislativa y elección de diputados.** [...] Cada uno de los departamentos de la república, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central, y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional [...].

población y al número de ciudadanos de cada municipio. Dada la dificultad de reformar la Constitución, se pueden modificar los departamentos con base al artículo 224 de la misma: “[...] cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.” Esta reforma de la legislación relacionada con la división administrativa del país puede hacerse de tal manera que los departamentos se conformen por municipios con mayoría de población indígena del mismo grupo lingüístico. Esto significaría que los distritos electorales quedarían redefinidos para asegurar la representación de una *comunidad de intereses*, lo cual fomenta la participación cívica y otorga legitimidad política.⁶⁹ Sin embargo, el ideal sería que la definición de los distritos electorales no tuviera categoría constitucional, sino de ley ordinaria para que se adecúe conforme los cambios en la composición de los ciudadanos que habitan determinada región geográfica.⁷⁰

Para garantizar los derechos de los pueblos indígenas lo más inmediato, en términos de procedimiento legislativo, es obedecer el mandato de la misma Constitución en su artículo 70: “Ley específica. Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección” [comunidades indígenas]. Aunque la actual Constitución no lo mande, se puede establecer en dicha ley los mecanismos de consulta directa con los pueblos indígenas, incluyéndose el derecho a veto sobre las decisiones de carácter legislativo, político, socioeconómico, cultural y administrativo que les afecten directamente. La mayoría de los líderes del movimiento indígena coinciden en que el desarrollo de la ley específica sobre pueblos indígenas puede ser un paso importante para la efectiva reivindicación de sus derechos. Sin embargo, el *status* que la Constitución otorga a los indígenas como ente colectivo es de “comunidades” y no de *pueblos*, lo cual podría ser utilizado en contra de su reconocimiento en una ley ordinaria, debido al principio de preeminencia constitucional. De todas formas, habría que estudiar la posibilidad de utilizar el reconocimiento que la misma Constitución hace sobre la preeminencia del Derecho Internacional sobre el derecho interno.⁷¹ Por lo que utilizando la definición implícita de pueblos indígenas contenida en diversos instrumentos internacionales (Organización de las Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos) se puede elaborar una ley específica sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de Guatemala.

En Guatemala, más del 65% de la población total viven en el área rural y este porcentaje es mayor al 79% si sólo se considera a la población indígena.⁷² Sin embargo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) emitida en diciembre de 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente impone una barrera a los electores que viven lejos de los centros urbanos pues indica en su

⁶⁹ Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*, p. 243.

⁷⁰ Esto fue lo que, de alguna forma, se intentó hacer con la reforma al artículo 157: [...] La Ley Electoral establece los distritos electorales y el sistema para determinar el número de diputados distritales [...].

⁷¹ **Artículo 46. Preeminencia del Derecho Internacional.** Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

⁷² “Se considera área rural a los lugares poblados que se reconocen oficialmente con la categoría de aldeas, caseríos, parajes, fincas, de cada municipio. [...] Se considera como área urbana las cabeceras departamentales y municipales.” Instituto Nacional de Estadística, *República de Guatemala, Características de Generales de Población*, pp. 29 y 133.

artículo 231 que: “Las Juntas Electorales Municipales están obligadas a instalar las Juntas Receptoras de Votos en las respectivas cabeceras municipales.” Esta es una clara limitación legal a los derechos ciudadanos de “elegir y ser electo” y “participar en actividades políticas,” establecidos en el artículo 136 de la propia Constitución. Dicha limitación se explica parcialmente por la coyuntura política que vivía el país cuando se emitió la ley, pues se iniciaba el proceso de transición democrática y el ejército no garantizaba la seguridad de las elecciones en las zonas rurales, donde la guerrilla continuaba operando. Al respecto, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral propone que, para facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación, “en base a los padrones electorales, el Tribunal Supremo Electoral, en consulta con los partidos políticos, defina los lugares en que se instalarán los centros de votaciones en el interior de los municipios donde existan importantes núcleos de población distantes de la cabecera municipal y que resulten asimismo accesibles a los fiscales de los partidos y observadores electorales.” Es indispensable modificar el artículo 231 de la LEPP para eliminar la restricción de únicamente instalar Juntas Receptoras de Votos (JRV) en las cabeceras municipales.⁷³ Sin embargo, no parecen acertados los criterios del acuerdo, pues los partidos políticos tendrían conflicto de intereses para decidir dónde colocar las JRV, y éstas no se deben colocar a conveniencia de los fiscales ni de los observadores, sino a conveniencia de los electores. Dado que a las JRV se les asigna un máximo de 600 electores, entonces donde quiera que se encuentre al menos esa cantidad de ciudadanos empadronados debe instalarse una JRV, sin importar que sea o no cabecera municipal.

d) Congreso de los Pueblos Indígenas de Guatemala

En algunos países multiculturales con democracias consolidadas se han implementado diversos arreglos institucionales para garantizar la representación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de las instituciones del Estado.⁷⁴ En Nueva Zelanda, por ejemplo, la legislatura cuenta con cuatro puestos reservados para el pueblo Maori. En el estado de Maine, Estados Unidos de América, cada una de las tribus Penobscot y Passamaquoddy eligen un representante para la legislatura. Otra alternativa son los parlamentos indígenas que se han implementado en los estados escandinavos. Hay tres parlamentos del pueblo Sammi, en Suecia, Noruega y Finlandia. En el caso de Noruega el Parlamento Sammi se aprobó en 1987 y se limita a ser un mecanismo de consulta. En Canadá se piensa crear una tercera instancia parlamentaria, además de la *House of Commons* y el *Senate*: la *House of First Peoples*, que daría a los pueblos indígenas una voz permanente en el proceso nacional de toma de decisiones, poder para presentar iniciativas de ley, opinión en asuntos de legislación e interpretación constitucional relacionados con los pueblos indígenas y funciones de revisión e investigación.⁷⁵

En Guatemala, ¿Cuál es la viabilidad de constituir un Congreso de los Pueblos Indígenas donde exista una representación proporcional y geográfica de los distintos grupos étnicos y lingüísticos? Podría ser una instancia política para la cual los representantes sean electos de

⁷³ Por ser una ley constitucional requiere el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, según el artículo 175 de la Constitución, y del visto bueno de la Corte de Constitucionalidad.

⁷⁴ David Hawkes, *Indigenous Peoples: Self-Government and Intergovernmental Relations*, (Quebec: Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1999).

⁷⁵ Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Restructuring the Relationship*, Vol.2 Part I, pp. 377-382.

forma democrática bajo los criterios y modalidades propias de los pueblos indígenas, como el consenso, y no necesariamente bajo el sistema de un votante un voto. Sería un espacio donde los representantes reflejarían la diversidad cultural, incorporando a la discusión los distintos puntos de vista ideológicos (políticos, religiosos y académicos).⁷⁶ Su conformación podría contar con la supervisión del Tribunal Supremo Electoral y el acompañamiento de la comunidad internacional para legitimarlo y garantizar su transparencia. El Congreso de los Pueblos Indígenas puede constituirse en un foro de discusión sobre los temas de interés para los pueblos indígenas, y luego convertirse en un interlocutor directo y de peso frente al Estado y los demás sectores de la sociedad civil, política y económica. Las reglas del juego político interno del Congreso de los Pueblos Indígenas deben ser determinadas por su primera asamblea. Cada pueblo deberá decidir sobre las modalidades de elección, representación y participación de sus miembros y representantes. El grado de legitimidad y el poder de negociación dependerá de la dinámica propia que adquiera el proceso de formación del congreso.

V. Conclusiones

Guatemala tiene el doble desafío de alcanzar una democracia multicultural. Doble porque debe consolidar la democracia como sistema político que facilite la solución pacífica de los conflictos y canalice adecuadamente las demandas sociales y, simultáneamente, debe adecuar las instituciones políticas a su realidad multicultural para que ningún pueblo, ni minoría étnica, quede excluido del juego democrático. Para construir la democracia multicultural es necesario derribar las barreras institucionales e ideológicas que obstaculizan los cambios. Los Acuerdos de Paz son un punto de partida importante en el camino hacia la democracia multicultural. Sin embargo, precisa ir más allá de lo establecido en ellos para transformar la situación de injusticia, pobreza y exclusión que tiene hondos raíces históricas.

Entre esos cambios trascendentales se encuentra la creación de un marco jurídico y político que favorezca un nuevo tipo de relaciones, justas y honestas, entre el Estado y los pueblos indígenas. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala no se debe limitar a declaraciones formales en la legislación, sino que debe implicar la conversión del Estado mismo. El Estado debe renunciar a las pretensiones asimilacionistas o integracionistas, debe dejar en el pasado las políticas paternalistas y excluyentes. Se requiere de un Estado multinacional que sea la expresión del pluralismo étnico y cultural del país, donde las naciones o pueblos indígenas tengan voz y voto en la toma de decisiones.

El debate político y étnico-cultural en Guatemala debe abordar la discusión sobre los medios más adecuados para que los pueblos indígenas puedan retomar el control de su propio destino como cultura societal, de tal manera que se garantice a sus miembros la libertad. El principio de autodeterminación de los pueblos debe ser punto principal de la agenda, para que por medio de sus territorios, recursos y su propio gobierno, los pueblos indígenas puedan reconstruir su orden económico, político y social. Para hacer justicia sobre los abusos pasados y presentes que han

⁷⁶ Se puede usar la figura jurídica del partido político, ya contemplada en la legislación guatemalteca en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (artículos 18 al 96). Al inicio del proceso, el Congreso de los Pueblos Indígenas sería un ente paralelo a las instituciones formales del Estado pues no se debe esperar a que el sistema se abra sino abrirlo de esta manera. Esta instancia podría llegar a tener más poder, más legitimidad y más presencia que el sistema establecido.

sufrido los pueblos indígenas, y para que se den relaciones en igualdad de condiciones con los gobiernos, es indispensable el estado de derecho. También es necesario que a los pueblos indígenas se les deje de tratar como simples grupos de campesinos o grupos de presión, y se les reconozca como naciones no subordinadas al Estado sino coordinadas con él, pues tienen el inherente derecho y capacidad al autogobierno, bajo sus propias leyes y cultura.

La creación de una democracia multicultural en Guatemala implica repensar las instituciones políticas del país. Para que la democracia sea verdaderamente el gobierno de la mayoría, y en ella se respeten también los derechos de las minorías, es necesario mejorar el marco político institucional con leyes que faciliten la participación efectiva y continua de los ciudadanos durante todo el proceso democrático y no sólo durante el proceso electoral. Hay cambios en la legislación, sobretodo electoral, que son determinantes para avanzar en el corto plazo. Se debe rediseñar la división del poder político y administrativo en todos los niveles, partiendo desde el nivel local o municipal, para que los políticos enfrenten incentivos correctos, tengan contacto directo con los ciudadanos y rindan cuentas, y para que las decisiones políticas se tomen, en cada nivel, de acuerdo a discusiones, consensos o votaciones que sean participativas y representativas de los distintos pueblos que conviven en el país.

VI. Bibliografía

Adams, Richard (1994), "Ethnic Conflict, Governance and Globalization in Latin America, with especial attention to Guatemala," en Woodrow Wilson International Center for Scholars (editor), *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.), Working Paper No.215.

Anaya, James (1996), *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, Oxford).

Arnson, Cynthia (1999), *La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.), Working Paper No.243.

Asamblea Nacional Constituyente (1985), *Constitución Política de la República de Guatemala* (Editorial Piedra Santa, Guatemala, 1996).

Azpuru, Dinorah (1999), "La Consulta Popular: un Voto Dividido," en C. Arnson (editora), *La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.), Working Paper No.243.

----- (2000), *The Political Impact of Crime: The Case of Guatemala* (University of Pittsburgh y ASIES, Pittsburgh), LASA paper 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *América Latina frente a la desigualdad* (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.).

Bowring, Bill (1997), *The Rights of Indigenous Peoples: International Perspectives* (University of Essex, Essex), paper.

- Brock, Kathy (2000), "Finding Answers in Difference: Canadian and American Aboriginal Policy Compared," en D. Thomas (editor), *Canada and the U.S.: Differences that Count* (Broadview, Peterborough).
- Clavero, Bartolomé (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América* (Siglo Veintiuno, México, D.F.).
- Cojtí, Demetrio (1999), "El Impacto de la Consulta Popular en el Cumplimiento del Acuerdo Indígena y en la Democratización de Guatemala," en C. Arnson (editora), *La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.), Working Paper No.243.
- Comisión de la Paz (1997), *Acuerdos de Paz firmados hasta el 31 de octubre de 1996, Acuerdos Operativos de Paz 29 de diciembre de 1996* (Presidencia de la República de Guatemala, Guatemala).
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999), *Guatemala: Memoria del Silencio* (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala).
- Crawford, Young (1976), *The Politics of Cultural Pluralism* (The University of Wisconsin, Wisconsin).
- Grandin, Greg (2000), *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation* (Duke University Press, Durham).
- Harvey, Neil (2000), *Articulating Citizenship and Autonomy: Experiences from Marqués de Comillas, Chiapas, México* (New Mexico State University, New Mexico), LASA paper 2000.
- Hawkes, David (1999), *Indigenous Peoples: Self-Government and Intergovernmental Relations* (The Royal Commission on Aboriginal Peoples, Quebec), paper.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global, Del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (Paidós, Barcelona).
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (2000), "La Consulta Popular, un aniversario aleccionador," en *Reporte diario de análisis de tendencias No.86* (Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Guatemala).
- Instituto Nacional de Estadística (1996), *República de Guatemala, Características Generales de Población y Habitación: cifras definitivas del X Censo de Población y V de Habitación 1994* (Instituto Nacional de Estadística, Guatemala).
- (1997), *Guatemala: Necesidades Básicas Insatisfechas, 1981 - 1994* (Instituto Nacional de Estadística, Guatemala).

- (1999), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998* (Instituto Nacional de Estadística, Guatemala).
- Kymlicka, Will (1990), *Filosofía Política Contemporánea* (Ariel, Barcelona).
- (1996), *Ciudadanía Multicultural* (Paidós, Barcelona).
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (The Johns Hopkins University Press, Baltimore).
- López Calera, Nicolás (2000), *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos* (Ariel, Barcelona).
- Mattiace, Shannan (2000), *Multiculturalism in (Post) Modern Mexico: Making Subjects or Subject Making? A View from Las Margaritas, Chiapas* (Allegheny College, Meadville), LASA paper 2000.
- Mendoza, Carlos (1999), *Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala* (Universidad Francisco Marroquín, Guatemala).
- Mesa Nacional Maya de Guatemala (1998), *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala* (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala).
- Minister of Indian Affairs and Northern Development (1969), *Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1969* (Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa).
- Morales, Mario Roberto (1999), *La Articulación de las Diferencias o el Síndrome de Maximón*, (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala).
- Moser, Caroline y Cathy McIlwaine (2001), *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*, (The World Bank, Washington, D.C.).
- Peeler, John (2000), *Citizenship and Difference: Indigenous Politics in Guatemala and the Central Andes* (Bucknell University, Lewisburg), LASA paper 2000.
- Petti, Philip (1999), *Minority Claims under Two Conceptions of Democracy*, paper.
- Plant, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones* (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.).
- Poole, Ross (1998), *Self-determination and Indigenous People: National Liberation or Citizenship?* (Macquarie University), paper.
- Postero, Nancy (2000), *Bolivia's Indígena Citizen: Multiculturalism in a Neoliberal Age*, (University of California at Berkeley, Berkeley), LASA paper 2000.

- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, (Princeton University Press, Princeton).
- Rawls, John (1989), "The Domain of the Political and Overlapping Consensus," en R. Goodin y P. Pettit (editores, 1997), *Contemporary Political Philosophy* (Blackwell, Oxford).
- Rodríguez, Danilo (2000), *Movimiento Campesino y Estado de Derecho* (Diario Siglo XXI, Guatemala), artículo de opinión 14 abril 2000.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), *Restructuring the Relationship*, Vol.2 Part I (Canada Communications Group, Ottawa).
- Salazar Tetzagiic, Manuel (1998), "Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas," en Woodrow Wilson International Center for Scholars (editor, 1999), *El Proceso de Paz en Guatemala: Logros y Desafíos* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.).
- Sieder, Rachel (1999), "Rethinking Democratisation and Citizenship: Legal Pluralism and Institutional Reform in Guatemala," *Citizenship Studies*, Vol.3, No.1, pp. 103 - 118.
- y Jessica Witchell (2000), "Impulsando las demandas indígenas a través de la ley: reflexiones sobre el proceso de paz en Guatemala," en P. Pitarch (editor), *Representaciones de los Derechos Humanos en el Area Maya* (Universidad Autónoma de Madrid, Madrid).
- Sis Ib'oy, Nikte' (2000), *Dos pueblos con un idioma: el caso K'ichee' -Achi'*, (Oxlajuuj Keej Maya' Ajtx'iib', Guatemala), LASA paper 2000.
- Smith, Carol (1991), "Destrucción de las bases materiales de la cultura indígena: cambios económicos en Totonicapán," en R. Carmack (editor), *Guatemala: cosecha de violencias* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José).
- Taracena, Arturo (1998), *Guatemala y sus retos desde la óptica de un historiador político* (Guatemala), paper.
- Telman, Jeremy (1999), *Indigenous Peoples between Autonomy and Subordination: the Nisga'a Agreement and Group Rights Theory*, paper.
- Torres-Rivas, Edelberto (1999) "La Paz y la Democracia: Un Futuro Impredecible," en C. Arnson (editora), *La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.), Working Paper No.243.
- Tribunal Supremo Electoral (1999), *Ley Electoral y de Partidos Políticos* (Tribunal Supremo Electoral, Guatemala).
- Tully, James (1999), *A fair and honourable relationship between aboriginal and non-aboriginal peoples* (The Royal Commission on Aboriginal Peoples), paper.

- Tzián, Leopoldo (1994), *Mayas y ladinos en cifras: el caso de Guatemala*, (Cholsamaj, Guatemala).
- Van Cott, Donna Lee (1996), "Prospects for Self-determination of Indigenous peoples in Latin America: Questions of Law and Practice," *Global Governance* 2, pp. 43-64.
- (2000a), *Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America* (University of Tennessee, Knoxville), LASA paper 2000.
- (2000b), *The Friendly Liquidation of the Past, The Politics of Diversity in Latin America*. (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh).
- Wagner, Regina (1998), *La conformación del Estado guatemalteco* (Guatemala), paper.
- Warren, Kay (1997), "Mayan Self-Determination: Multicultural Models and Educational Choice for Guatemala," en W. Danspeckgruber y A. Watts (editores), *Self-Determination and Self-Administration: a Sourcebook* (Lynne Rienner Publisher, Boulder).
- Webber, Jeremy (1997), *The Special Case of Indigenous Peoples: a Canadian and Comparative Perspective* (McGill University, Montreal), paper.
- Williams, Melissa (1998), *Voice, Trust and Memory: marginalized groups and the failings of liberal representation* (Princeton University Press, Princeton).
- Young, Iris Marion (1989), "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship," en R. Goodin y P. Pettit (editores, 1997), *Contemporary Political Philosophy* (Blackwell, Oxford).